



La Administración Pública y el Derecho Administrativo en Lorenz Von Stein

Francisco José Díaz Casillas *

Resumen

El documento refiere a la aparición de la Ciencia de la Administración Pública en Alemania, los motivos que retrasaron su desarrollo, así como la veta intelectual que nutre su existencia a través de la pluma de su más importante exponente alemán: Lorenz Jacob Von Stein. Este pensador es quien tiene el mérito intelectual de desarrollar en el Siglo XIX en Alemania esta rama del conocimiento científico y del Derecho Administrativo, sumándose al fortalecimiento de la ya para entonces difundida, ciencia de la administración pública, cuya aparición fue en 1808 con el célebre trabajo del francés Juan Bonnin.

Palabras clave

Administración Pública, Derecho Administrativo, Derecho Romano, Derecho Alemán, Corpus Juris Civilis y Estado Social de Derecho Alemán.

* Profesor de Licenciatura y Posgrado de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México por más de 25 años. Doctor y Maestro en Administración Pública en la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Licenciado en Administración con área de concentración en Administración Pública por la Universidad Autónoma Metropolitana. Ha impartido materias como Teoría de la Administración Pública; Políticas Públicas; Seguridad Pública; Gobierno y Asuntos Públicos; Desarrollo Metropolitano; Administración Pública y Economía; Administración Parlamentaria, entre otras.

1. Introducción

Lorenz Jacob Von Stein (1815-1890), en palabras de José Ferrater:

“Se destacó por su filosofía política y especialmente por su teoría del Estado. Influido por Hegel, e interesado grandemente en las doctrinas socialistas de su tiempo, especialmente las propuestas en Francia, Lorenz Stein es considerado a veces como un precursor de Marx, en cuanto a que explicó los procesos históricos como procesos económico-sociales y elaboró la noción de clase económica, sin embargo, existen notorias diferencias entre Lorenz Stein y Marx al respecto, especialmente porque Stein elaboró una idea de la sociedad que, aunque dominada por relaciones económicas, destacaban otras relaciones e interacciones entre los diversos grupos”.

Fundamental en la filosofía política de Stein, es su contraposición entre "Sociedad" y "Estado". Stein considera la historia como una perpetua tensión entre la sociedad y el Estado: la primera se caracteriza por el dominio de un grupo sobre otro; el segundo, por el restablecimiento del equilibrio y el fomento de la igualdad jurídica, política y económica. La dialéctica de la sociedad y del Estado terminará, según Stein, cuando se constituya un régimen socialista en el cual el Estado represente la forma de la sociedad sin dominio de una clase sobre otras”. (Ferrater, 1964:721).

En la materia que nos ocupa, la paternidad de la Ciencia de la Administración Pública para algunos estudios, es atribuida a Lorenz von Stein y a Robert Von Mohl (1799–1875), nada más atinado para el caso alemán. Entonces ¿Por qué Alemania no es la cuna de la Ciencia de la Administración Pública y del Derecho Administrativo? Si en ella florecieron las Ciencias Camerales y la Ciencia de la Policía.

En términos generales la doctrina política, jurídica y administrativa sostiene que, para la creación y existencia del Derecho Administrativo y de la Administración Pública, se requiere la concurrencia de al menos tres principios: 1º La separación de poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial; 2º La existencia de una administración suficientemente desarrollada, adscrita al poder Ejecutivo y 3º La aceptación del principio según el cual el Ejecutivo y la Administración Pública están sometidas a la ley, por consiguiente se hace indispensable la presencia del Derecho Administrativo.

2. El Derecho Romano y el Derecho Alemán

¿Qué paso en Alemania entonces? El Derecho Romano en los catorce siglos que tuvo de vigencia, incluyendo el llamado *Derecho Romano Vulgar o Pre-justiniano*, no concluyó con

la capitulación del Imperio Romano de Occidente en el siglo V, ni con la caída del Imperio de Oriente (Imperio Bizantino) en el siglo XV, cuando Constantinopla cayó bajo el poder Otomano.

En el siglo XI se produjo el renacimiento del Derecho Romano en los pueblos de Europa occidental, concretamente del llamado *Derecho Romano Sabio*, impulsado por tres escuelas: 1) la de los glosadores; 2) la de los comentaristas, y 3) la de los humanistas.

La escuela de los glosadores tiene como máximo representante al jurista italiano *Irnerius* quien descubrió un documento único, el llamado *Codex Justinianus* en una biblioteca de Pisa; él encabezó esta corriente académica en la escuela italiana de Bolonia; los glosadores del *Corpus Juris Civilis* de los textos justinianeos darían paso a la elaboración de la *Glossa Magna*, documento definitivo e indiscutido en la práctica judicial. Cabe señalar que en esta escuela los italianos y los alemanes se formaron.

Sin embargo no fue hasta la aparición de *Bártolo de Sassoferrato* (1313-1357), considerado por muchos romanistas como uno de los más influyentes juristas de todos los tiempos en el siglo XIV, cuando el Derecho Romano alcanzó su mayor prestigio.

También los alemanes influenciados por la escuela de los comentaristas, tuvieron una actitud más pragmática y trataron de arrancar del *Corpus Juris Civilis* todo aquel material que pudiera servir para una sociedad en rápido desarrollo. Su ascendencia fue tan importante, que el Tribunal Cameral del Imperio Alemán estaba constituido en su mitad, por jueces formados en el Derecho Romano.

Para los alemanes la recepción del Derecho Romano:

“...No representa ninguna especial debilidad de Alemania frente a todo lo ajeno, sino un proceso común a toda Europa, incluso de alcance histórico mundial. Junto a la Biblia, ha sido el Corpus Juris Civilis en palabras de Heinrich Mitteis, el libro de más transcendencia en la historia de la humanidad. La Biblia y el Corpus Juris encarnaban para el hombre medieval, que creía en el libro, la ratio scripta”. (Wacke, 1995:386).

Alemania fue influenciada también por la doctrina de la *translatio imperii*: El emperador alemán, desde Carlo Magno, tenía el título de *Imperator Romanorum* y el imperio se denominaba *Sacrum Imperium Romanum*. En el siglo XV, en uno más de los intentos fallidos de restauración del Imperio Romano, ya se le denominaba *Sacro Imperio Romano*

Germánico, así que los alemanes se sentían muy cómodos con el Derecho Romano por creerse descendientes directos de los emperadores romanos, para ellos era solo una extensión de su legado, ni siquiera el latín los incomodaba frente a la lengua germana por lo que este se mantuvo vigente por espacio de cuatro siglos.

Esto no quiere decir que no hubiese voces tempranas en contra de su excesivo uso, por ejemplo en 1687 Christian Thomasius, considerado el padre de la Ilustración Alemana, era catedrático de la Facultad de Derecho de Halle de la materia de Filosofía del Derecho, de fuerte inclinación religiosa de orientación pietista¹ había optado por dar su cátedra ya no en la lengua culta, el latín, para ofrecerla en alemán.

Su pensamiento fue influido en la concepción del Derecho por Samuel Freiherr Von Pufendorf (1632-1694) y en las ideas filosóficas generales de John Locke (1632–1704). Thomasius consideró que no podía separarse la acción y la práctica de la teoría filosófica. En su filosofía del Derecho y del Estado, Thomasius defendió el Derecho alemán contra el romano y consideró que debía acatarse al jefe del Estado que para él, representaba la libertad de la comunidad frente a las injerencias de la autoridad religiosa.

En el siglo XVIII desde una perspectiva filosófica, Alemania se encontraba bajo el signo de la Ilustración, pero que en la práctica las nuevas ideas que rechazaban el estado absoluto no eran del todo aceptadas, así que de forma conveniente se incorporaban a los programas de gobierno todas aquellas que no pudiesen poner en entredicho el poder ilimitado del soberano, fundamentando su actuación en la razón de Estado.

Federico el Grande (1740 – 1786), Monarca Prusiano muy proclive a las ideas de la Ilustración, impulsó e influyó en la construcción del derecho prusiano. Él encargó la elaboración del *Codex Friedericianus* y una *Ordenación General del Procedimiento (Allgemeines Preussisches Landrecht)*, primer texto legal en lengua alemana. Se trata de

¹ “*Pietismo*: Movimiento religioso dentro del luteranismo. Bajo la influencia de P.J. Spener y de seguidores con el gran prestigio intelectual y religioso de P. Gerhardt y A.H. Francke, muchos luteranos alemanes del siglo XVII entendieron que la iglesia estaba enfatizando demasiadas cuestiones de la escolástica luterana. A pesar de su ortodoxia esencial, destacaron la piedad, y de ahí el nombre de pietistas que recibieron.

La publicación de la obra de *Spener Pia Desideria* contribuyó a que el movimiento se extendiera grandemente. Los pietistas organizaron círculos devocionales para oración y estudio bíblico en toda Alemania. Los pietistas también hicieron énfasis en la obra misionera y en la educación teológica. El pietismo influyó mucho en grupos tan importantes como los hermanos moravos alemanes y la iglesia metodista en el Reino Unido” (Ramos, 1998:144).

la primera codificación legislativa realizada por un rey desde el Código del emperador romano Justiniano.

El Derecho Territorial Prusiano independiza a las personas del soberano sometiendo al Derecho tanto al súbdito como al monarca. El documento fue publicado hasta después de su muerte. Para 1793 ese documento se convirtió en un lazo de unión de la conciencia estatal prusiana.

Tenbrock refiriéndose a Federico el Grande señala que éste: *“veía al Estado desde una perspectiva puramente mecánica – racionalista. Para él, el Estado constituía una magnitud meta personal, a la que debían subordinarse en relación de servicios tanto el soberano como los súbditos. La situación del individuo en el conjunto del Estado venía definida por el valor del servicio que prestaba. Tal servicio, sin embargo, dependía del estamento en el que el individuo había nacido. En tanto que el Estado, encarnado en el rey, en su ejército y en sus funcionarios, se encontraba frente a los súbditos con poder absoluto y por encima de los individuos, el despotismo ilustrado podía suavizar rigores, pero no podía hacerlos desaparecer”*. (Hermann, 1968:150).

A pesar de una defensa temprana, como podemos constatar sobre el papel del derecho alemán, Stein en su obra de 1870 se lamentaba:

“tener que decir que en la poderosa época en la que estamos la preparación para la vida pública en Alemania, tanto ayer como hoy, se reduce para la mayoría de los juristas especialistas esencialmente a ese derecho romano, a esas instituciones y Pandectas² cuya relación con el resto del derecho civil positivo ni siquiera está clara. Equipado con el derecho romano, el jurista especialista entra en el cabildo municipal, en el parlamento de la circunscripción estatal, en la Cámara Baja y en la Cámara Alta. Pero aquí se trata de algo más que de Tito³ y Sempronio⁴; aquí entran en juego las cuestiones prácticas de la vida pública; aquí son el municipio, las empresas, las

² “*Digesto o Pandectas: Parte principal del corpus juris Civile de Justiniano promulgadas en 533, compuesta de 50 libros. Recopila todo el derecho romano de su tiempo: Leyes, senadoconsultos, edictos y, principalmente, las decisiones de los más celebres jurisconsultos romanos desde los tiempos de Augusto hasta Justiniano. Está dividido en seis partes: prota (doctrinas generales), judicis (acciones reales), rebus (contratos), libris singubris (familia y sucesiones) y dos partes complementarias, sin títulos, para el tratamiento de los restantes temas jurídicos de la época. Se le considera el primer código romano”*. (Diccionario Jurídico Enciclopédico, 2005).

³ Tito Livio. “*Historiador paduano enamorado de la grandeza de Roma, en la cual halla solo virtudes, y las refiere con amplia majestad y gravedad constante, poco molesto por las dudas; sus caracteres son siempre ideales de virtudes o de vicios”*. Nicolás Maquiavelo (1460-1597), quien, además de sus Historias en que se eleva a conceptos sintéticos, expuso (*Discursos sobre las Décadas de Tito Livio, El Príncipe*). (Cantú, 1844:196 y 567).

⁴ Los Gracos: “*Tiberio Sempronio Graco, casado con Cornelia, hija de Escipión el Africano, fue padre de Tiberio y de Gayo, quienes fueron educados en las artes más exquisitas y en los sentimientos más humanos, de modo que no hubo quien les igualase en la elocuencia y en las armas. Aborrecían grandemente la corrupción y la injusticia legal. Para asegurar a Roma la soberanía del mundo, comprendieron que era preciso no dejar perecer la robusta raza itálica, y favorecer la población libre”*. (Cantú, 1844: 306 y 307).

asociaciones, los caminos, los puentes, los registros de la propiedad, la salubridad y cientos de cosas más, (es decir la materia de la Administración Pública) los que exigen una tramitación competente, de la que dependen no digamos un desahogo de pruebas o un fallo en el proceso entre Tito y Sempronio, sino el destino de muchos seres humanos de cuerpos y Estados enteros. ¿De qué sirve aquí el espíritu del derecho romano, al que invoca cuando le falla la palabra y no sabe manejar cuando se aparece? ¿De qué le sirven las instituciones y las Pandectas, las cuales ni siquiera tienen un término latino para significar los conceptos principales de que tratan? ¿Hay alguien que pueda traducir, aunque sea al latín los términos como municipio, industria, higiene, país, registro público de la propiedad, oficina de caminos, correo, y cientos de otros términos? ¿Puede, por tanto, ayudarle una disciplina que no tiene absolutamente ningún término para significar las principales condiciones de nuestro tiempo cuando el pueblo lo elige porque piensa que tiene que entender las cosas comprensibles ya que entiende las incomprensibles? ¿Puede tener incluso el sentimiento de hacer algo por la vida pública cuando nunca ha aprendido a ocuparse intelectualmente de la misma? ¿Puede sentirse contento con una formación especializada cuyo contenido esencial consiste en una doctrina histórica y casuística y que en historia y sistema termina donde comienza nuestro tiempo, con la paz de Westafalia? ¿Y cuál es la consecuencia del hecho de no poderlo, y de no aprenderlo todo en sus universidades, pero no aquello de lo que más necesidad tiene: a saber, la vida real de la comunidad humana y sus instituciones y necesidades?

“El hecho más importante de nuestro presente y de nuestro próximo futuro es que nuestra jurisprudencia actual es absolutamente incapaz de generar personas como agentes en la vida pública, hombres de Estado alemanes; la razón de ello es que en las instituciones de enseñanza superior las Pandectas son lo principal y las ciencias del Estado lo accesorio; y no porque seamos eruditos, sino porque hemos sido instruidos al revés..., Mientras nuestras facultades de derecho conserven su estructura y organización actuales, seremos eternamente regidos –en lugar de regir– con todas las constituciones imperiales, estatales y municipales; mientras las Pandectas signifiquen tanto en las universidades alemanas, los alemanes significarán muy poco en Europa”. (Von Stein, 2016:137 y 138).

Para algunos estudiosos, el reinado del Derecho Romano en Alemania puede considerarse acabado en 1900, tras haber sido sancionado el Código Civil Alemán, y para otros hasta bien entrado el siglo XX, con la aprobación de la *Ley Fundamental de la República Federal de Alemania de 1949*, pues en los artículos 123 sobre la vigencia del derecho antiguo, 124 respecto al derecho antiguo en el sector de la legislación exclusiva, 125 en cuanto al derecho antiguo en el sector de la legislación concurrente y 126, sobre los conflictos de la vigencia del derecho antiguo, queda sin vigencia toda ley que emane en contradicción con esta ley fundamental.

La preocupación de Stein, se extiende hacia *“todas las constituciones imperiales, estatales y municipales”* alemanas, pero esto tiene también una explicación. Es claro que todos los principados alemanes están bajo el Estado de Derecho, pero el derecho no estaba centralizado, mientras que en otros estados europeos la falta de derechos políticos

a consecuencia del absolutismo y principalmente las ideas de John Locke (1632 – 1704), Charles Louis de Secondat, barón de Montesquieu (1689 –1755), Jean Jacques Rousseau (1712-1778) conducirían, entre otras cosas, hacia la Revolución francesa de 1789 y a la declaración de los derechos del hombre y del ciudadano, que una fracción importante de la inteligencia alemana acogió favorablemente, aunque fue alejándose de la misma al comprobar que las ambiciones de Napoleón giraban hacia un carácter terrorista y expansionista.

Por otra parte, Alemania asimiló estos procesos desde una perspectiva filosófica y artística⁵ ya que el éxito del cameralismo y de la policía habían logrado que ni el Estado ni la sociedad tuvieran una motivación profunda que reclamara una superación:

“Al no existir una burguesía con conciencia de sí misma, cualquier intento de una personalidad poderosa por librarse de la tutela de alguno de los numerosos pequeños príncipes, había de quedar sin eco alguno. Incluso los ataques literarios contra la situación política provocada por el absolutismo, podían dirigirse sólo contra un príncipe determinado, pero no lograban nunca hacer blanco en el sistema en su totalidad” (Hermann, 1968:156).

⁵ Los alemanes se sumergirían en un espacio de tiempo intelectual y cultural enormemente rico, participarían del *Barroco* que abarca aproximadamente desde el nacimiento de la ópera en torno a 1600 hasta la muerte de Johann Sebastian Bach, en 1750; pasando por la *Ilustración* alemana con personajes de la talla de Christian Thomasius, de los filósofos Christian Wolff y Gottfried Wilhelm Leibniz; en la literatura destacaba Christian Fürchtegott Gellert (1715-1769) y Johann Christoph Gottsched (1700-1766); En la poesía estuvieron representados Johann Christian Günther (1695-1723) y Barthold Heinrich Brockes (1680-1747).

Aparecieron otras corrientes que ponían en primer plano los sentimientos. En ellas se pueden incluir el *Rococó* de Friedrich Hagedorns, de Edward Christian von Kleist y Salomon Gessner; y en el sentimentalismo Friedrich Gottlieb Klopstock (1724-1803).

Una reacción juvenil a la Ilustración fue el corto periodo del *Sturm und Drang* ('tormenta e ímpetu' 1767-1785) encabezado por Johann Georg Hamann, Johann Gottfried von Herder y su discípulo Johann Wolfgang von Goethe; participaría del movimiento Friedrich Schiller (1759-1805) y Jakob Lenz (1751-1792). La tormenta de ímpetu constituyó una forma de expresión revolucionaria contra la subjetividad personal y en el malestar del hombre en la sociedad contemporánea, encorsetado por las diferencias sociales y las hipocresías morales; posicionando a los alemanes como líderes culturales en Europa en un tiempo en el que muchos consideraban que Francia el centro del desarrollo literario. El movimiento tuvo poca duración, pero en él se gestó el *Clasicismo* alemán que Schiller y Goethe fundaron.

Otros movimientos intelectuales y literarios de Europa ocuparon a los alemanes: Me refiero al *Romanticismo* (hacia 1799-1835); el *Clasicismo* (1830 -1850); el *Realismo burgués* (1848-1890) y el *Naturalismo* (1880-1900).

El Pesimismo como filosofía nacieron en 1818 casi simultáneamente las primeras ideas en el poeta italiano Leopardi y en el filósofo alemán Schopenhauer, sin que pueda observarse ninguna influencia directa del uno sobre el otro. Adoptando en Alemania la forma de Romanticismo. *Schopenhauer al igual que otros románticos había sufrido la influencia de los estudios orientales que empezaban a entrar por medio de la ciencia en la imaginación de Occidente. «He tenido la dicha –decía– de haber sido iniciado en los Vedas, cuya entrada me ha sido franqueada por los Upanishads, y de ello me alegro, porque este siglo, en mi opinión, está destinado a recibir de la literatura sánscrita un impulso igual al que recibió el siglo XVI del renacimiento de los griegos.»* –Cuéntese que se hizo enviar de Oriente una estatua de Buda, y que se burlaba de los misioneros ingleses que trataban de convertir a sus maestros de religión. Caro Erasmo, María. (2007:1 y 13) De esta corriente pesimista es que Occidente conoce el trabajo del Arthasastra.

3. El Estado Social de Derecho en Alemania

Stein, considerado precursor del Estado Social de Derecho, en su obra *Historia de los movimientos Sociales en Francia 1789 – 1850*⁶ nos comenta García Pelayo:

“Había terminado la época de las revoluciones y de las reformas políticas para comenzar la de las revoluciones y reformas sociales. Sólo una teoría y una praxis política consciente de este hecho podrán enfrentar con éxito el porvenir. Partiendo de supuestos hegelianos y de la neta distinción (aunque no separación) entre el Estado y la sociedad, afirma que aquel tiende al desarrollo superior y libre de la personalidad de los individuos mientras que ésta -sustentada sobre relaciones de propiedad, es decir, sobre la dominación de las cosas que se transforma en dominación sobre las personas y, con ello, estratificada en clases- tiende a la dependencia, servidumbre y miseria física y moral de la personalidad”. Tal situación, generada por el libre despliegue de las fuerzas económico-sociales, no sólo es contradictoria con la idea y principio del Estado, sino también con sus intereses y su estabilidad, pues de un lado las fuerzas del Estado dependen del nivel moral y material de sus ciudadanos y por tanto es contradictorio con la miseria económica y biológica de la mayoría de la población y del otro, su estabilidad se ve amenazada por el movimiento hacia la revolución social, que aparece tan pronto como las clases oprimidas comienzan a tener acceso a la cultura y adquirir conciencia de su situación”. (García-Pelayo, 2005:14 y 15)

En Stein, encontramos los orígenes del *Welfare State*, también conocido como Estado de bienestar o Estado social demócrata, aunque en la historia de las ideas del Estado social deben mencionarse también ciertas tendencias del pensamiento socialdemócrata clásico, iniciadas por Lasalle. Sin embargo, la formulación de la idea del Estado social de Derecho corresponde a Hermann Heller⁷ quien lo desarrollaría en la década de los años 20 del siglo pasado y sería consagrado en la constitución de Alemania en su Ley fundamental de 1949, artículo 20, de la [Constitución Federativa] inciso 1 *“La República Federal de Alemania es un Estado federal, democrático y social”*.

⁶ Ver *Estudio Introductorio* de Omar Guerrero al trabajo de Stein *Tratado de la administración y del derecho administrativo*, páginas 21 y 22.

⁷ Heller, Hermann. *Rechtsstaat oder Diktatur*, publicada por primera vez en 1929 y recogida en H- Heller, *Gesammelte Schriften*, Leiden, 1971.

4. La Centralización, la unificación y la reunificación en Alemania

Tal como la conocemos, la Centralización es un fenómeno que el mundo moderno hereda del antiguo régimen. Al respecto Omar Guerrero hablando de la centralización en Tocqueville señala que:

“La centralización iniciada por el absolutismo fue en sí, un factor que propició la Revolución: “si se me pregunta cómo esta parcela del antiguo régimen pudo ser transportada en su totalidad a la sociedad nueva e incorporarse a ésta, responderé que si la centralización no pereció en la Revolución es porque ella misma fue el comienzo de esta Revolución y su signo(...) en su seno, todos los poderes tienden naturalmente a la unificación y sólo con mucho arte se puede conseguir que permanezcan separados”. (Guerrero, 1985:20).

En el caso alemán no se cumplía con este requisito, así que la tarea de la centralización estuvo ligada en lo fundamental a tres periodos muy significativos en su historia, en los que buscaron poder unificar el Estado Alemán:

1.- El Sacro Imperio Romano Germánico (denominado Primer *Reich*) de 962-1806, con la renuncia el 6 de agosto de 1806 del emperador Francisco II tras el ultimátum de Napoleón, a la dignidad imperial romano-germánica. En este periodo no existió propiamente una Constitución, las leyes como ya lo he señalado, de forma moderada daban espacio a las ideas liberales, pero se mantenía la forma feudal.

2.- El Imperio Alemán (Segundo *Reich* o *Alemania Guillermina*) de 1871 – 1918, se debió a la política de su canciller Otto von Bismark, y la rivalidad de Alemania con Francia por conseguir la supremacía europea; esto condujo a la guerra franco – prusiana, a la que siguió la fundación del imperio alemán, en el Palacio de Versalles el 18 de enero de 1871, al vencer los alemanes en forma definitiva a Napoleón III y a Francia. La constitución alemana en este periodo es de corte imperialista y federalista a la vez, estando en el centro de gravedad el emperador (*káiser*) Guillermo II y alrededor un sistema bicameral (*Bundestag* y *Bundesrat*).

3.- La República Democrática de Weimar, y la Alemania nazi (Tercer *Reich*) de 1919 – 1933. Alemania en Weimar el 11 de agosto de 1919 proclama una nueva Constitución:

“En donde se consagraban las libertades fundamentales y establecía el derecho al sufragio universal y libre de todos los ciudadanos alemanes desde los veintiún años. La

Constitución aceptaba que Alemania fuese un Estado federal, compuesto de dieciocho estados, aunque el Gobierno central tenía más poder que en el régimen del káiser y se reconocían algunos estados más pequeños. Encabezado por su canciller, el Gobierno respondía ante el Parlamento, elegido mediante un sistema proporcional de recuento de votos. Cada siete años, se elegiría también, por sufragio universal, un presidente, en quien recaía la responsabilidad de designar al canciller y a los miembros del Gobierno, y que tendría en circunstancias extraordinarias, el poder de invocar una situación de emergencia que permitiera al canciller gobernar por decreto. Dicha Constitución carecía de un preámbulo vibrante que proclamase que Alemania era una nación democrática". (Guerrero, 1985:20 y 21).

Tendría que esperarse hasta la promulgación de la *Ley fundamental de la República Federal de Alemania, del 8 de mayo de 1949*, para que la Re-unificación de los Estados Alemanes en una Federación democrática y social, hiciera prevalecer el derecho federal sobre los Estados federados, y se reconociera que el poder público emana del pueblo, quien lo ejerce mediante elecciones y votaciones y por medio de órganos particulares de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, en donde el poder legislativo está sometido al orden constitucional, a los poderes ejecutivo y judicial, a la ley y al derecho. Es pues entonces, y solo hasta entonces, cuando se tienen las condiciones necesarias para que el Derecho Administrativo y la Administración Pública cumplan con sus cabales cometidos. Sin embargo, la unión alemana tuvo que esperar hasta la caída del muro de Berlín.

5. La Administración Pública y el Derecho Administrativo en Alemania

a) La Administración Pública

A la Francia del siglo XVIII, debemos el surgimiento de la administración pública moderna. Son las profundas transformaciones en las relaciones económicas, políticas y sociales que legó la Revolución, las que permitieron a la Ciencia de la Administración Pública surgir. Fue cuando se declararon los Derechos del Hombre; cuando el súbdito se transformó en ciudadano; cuando la división de poderes se hizo patente; cuando se distingue entre vida pública y vida privada; y cuando la ciencia de la policía se transformó en ciencia de la administración pública. Fue así que todos estos cambios facilitaron su aparición en 1808, con el trabajo del republicano y liberal padre de esta disciplina científica Charles-Jean Baptiste Bonnin (1772-1846), *Compendio de los Principios de Administración*. En Alemania esa distinción corresponde a Lorenzo Von Stein.

b) El Derecho Administrativo.

El derecho administrativo es tributario (al igual que la administración pública) de la Revolución Francesa, singular acontecimiento que permitió el reconocimiento de:

“...La necesidad de un régimen jurídico especial para regular los asuntos propios de la administración del Estado, ese nuevo derecho, es el llamado derecho administrativo. Fue así como esa labor jurisprudencial fue creando principios propios para regular la actividad administrativa, que progresivamente fueron dando lugar a la aparición de reglas y normas que fueron conformando un cuerpo sistemático que permitió que la idea original se consolidara en el tiempo y diera lugar a la existencia de una verdadera rama del derecho, diferente de las ramas tradicionales” (Rodríguez,300).

Los primeros trabajos como es de suponer, sobre el Derecho Administrativo corresponden a Francia con:

Lahaye de Cormenin, Louis Marie de, *Questions de droit administratif*, 1822; Gandillot, M.R *Cours d'Administration et de Droit Administratif*, 1835; Gérando, Joseph-Marie de, *Programme de Droit Administratif*, 1819 e *Institutes du Droit Administratif Français, Ou Elemens du Code Administratif. Suppl.*, 1829-1836; Macarel, M. *Cours d'Administration et de Droit Administratif*, 1842 - 1843; Tocqueville, Alexis de, *Rapport fait a l'Academie des Sciences Morales et Politiques, sur le Livre de M. Macarel, Intitulé: Cours de Droit Administratif*, 1846; Laferrière, M. Fermin. *Cours de droit public et administrative*, 1846; Dufour, Gabriel, *Traité general de droit administrative appliqué*, 1868; Hauriou, Maurice, *Précis de droit administratif et de droit public*,1893 y *La gestion administrative: étude théorique de droit administrative*, 1899; entre otros.

Alemania por su parte, publicaría con una diferencia de casi medio siglo sus aportaciones: Meyer, Georg, *Libro de texto alemán de derecho administrativo*⁸, 1883-1884; Stein, Lorenz von. *Derecho Administrativo*⁹, 1865 - 1884; Mayer, Otto, *Derecho administrativo Aleman*¹⁰, 1895; y *Teoría Francesa del Derecho Administrativo*¹¹, 1888; Sarwey, Otto von, *Derecho Administrativo en General (Alemán)*¹², 1887; entre otros.

Sin embargo, debemos dejar claro que los trabajos en materia de derecho administrativo y administración pública de los alemanes, gozan de gran prestigio por la seriedad en la que abordan el conocimiento y aportan sin lugar a duda elementos suficientemente sólidos para ser considerados como fuente de enseñanza y aprendizaje. No en vano la publicación que hoy nos ocupa tiene en nuestro ámbito académico un lugar muy especial.

⁸ *Libro de texto alemán de derecho administrativo. Lehrbuch Des Deutschen Verwaltungsrechtes.*

⁹ *Derecho administrativo. Verwaltungsrecht.*

¹⁰ *Derecho Administrativo Alemán. Deutsches Verwaltungsrecht.*

¹¹ *Teoría Francesa del Derecho Administrativo. Theorie des französischen Verwaltungsrechts.*

¹² *Derecho Administrativo en General (alemán). Allgemeines Verwaltungsrecht.*

6. Fuentes de información

Diccionario Jurídico Enciclopédico (2005), Consultor Jurídico de Honduras.

<http://www.cubc.mx> (Consulta: 8 de noviembre 2016).

Cantú, César. (1844), *Compendio de la Historia universal*.

<http://www.itvalledeleguardiana.edu.mx> (Consulta 10 de noviembre 2016).

Caro Erasmo, M. (2007), "La escuela pesimista en Alemania y en Francia en el siglo XIX", en *Revista Observaciones Filosóficas*, Libros y Recensiones, La Sorbonne.

García-Pelayo, Manuel (2005), *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, México: Alianza Editorial, ISBN 9788420621968.

Guerrero, Omar (1985), La centralización estatal en el siglo XIX, en *Revista de la Universidad Nacional Autónoma de México*.

Hermann Tenerock, (1968), *Historia de Alemania*, Westfalen-Druckerei y Ferdinand Schöningh, Paderborn, Alemania.

Ferrater Moral, J. (1964), *Diccionario de Filosofía*, Buenos Aires: Editorial Sudamericana, 5ª Edición.

Ramos Marcos, Antonio (1998), *Nuevo Diccionario de Religiones, Denominaciones y Sectas*. <http://intercambiosybendiciones.blogspot.com>. (Consulta: 10 de noviembre 2016)

Rodríguez Rodríguez, L. Ibrado, *La explicación histórica del derecho administrativo*, en <http://www.bibliojuridica.org/libros/4/1594/16.pdf> (Consulta: 8 de noviembre 2016).

Von Stein, Lorenz (2016), *Tratado de Teoría de la Administración Pública y del Derecho Administrativo*, Fondo de Cultura Económica, México, ISBN978-607-16-3506-8.

Wacke, A., (1995), *La recepción del Derecho Romano en Europa Central: una visión introductoria*, Universidad de Colonia.



ENCrucIJADA
REVISTA ELECTRÓNICA DEL
CENTRO DE ESTUDIOS EN
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

25° NÚMERO ENERO - ABRIL 2017

Revista Electrónica del Centro de Estudios en
Administración Pública de la Facultad de Ciencias
Políticas y Sociales, Universidad Nacional
Autónoma de México



Centro de Estudios en
Administración Pública
FCPyS UNAM



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Rector: *Dr. Enrique Luis Graue Wiechers*

Secretario General: *Dr. Leonardo Lomelí Vanegas*

Secretario Administrativo: *Ing. Leopoldo Silva Gutiérrez*

Abogada General: *Dra. Mónica González Contró*

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

Directora: *Dra. María Angélica Cuéllar Vázquez*

Secretario General: *Mtro. Arturo Chávez López*

Secretario Administrativo: *Mtro. José A. Santiago Jiménez*

Jefe de la División de Estudios de Posgrado:
Dr. Roberto Peña Guerrero.

Jefa de la División de Educación Continua y Vinculación:
Mtra. Alma Iglesias González

Jefa de la División del Sistema Universidad Abierta y Educación a
Distancia: *Lic. Yazmín Gómez Montiel*

Jefe de la División de Estudios Profesionales:
Dra. Martha Singer Sochet

Coordinador del Centro de Estudios en Administración Pública:
Dr. Maximiliano García Guzmán

Coordinador de Informática:
Ing. Alberto Axcaná de la Mora Pliego

LA REVISTA

Director de la Revista:
Maximiliano García Guzmán

Secretario Técnico de la Revista:
César C. Dionicio

Consejo Editorial:
Dr. Alejandro Navarro Arredondo
Dr. Arturo Hernández Magallón
Dr. Carlos Juan Núñez Rodríguez
Dra. Fiorella Mancini
Dr. (c) Eduardo Villarreal
Dr. Roberto Moreno Espinosa

Diseño, integración y publicación electrónica:
Coordinación de Informática, Centro de Investigación e
Información Digital, FCPyS-UNAM.

Coordinación de producción: Alberto A. De la Mora Pliego.
Diseño e Integración Web: Rodolfo Gerardo Ortiz Morales.
Programación y plataforma Web: Guillermo Rosales García.

ENCrucIJADA REVISTA ELECTRÓNICA DEL CENTRO DE ESTUDIOS EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, Año 8, No.25, enero-abril 2017, es una publicación cuatrimestral editada por la Universidad Nacional Autónoma de México a través de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales y el Centro de Estudios en Administración Pública, Circuito Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria, Col. Copilco, Del. Coyoacán, C.P. 04510, México, D.F., Tel. (55) 5 6 2 2 9 4 7 0 Ext. 8 4 4 1 0, <http://ciid.politicas.unam.mx/encrucijadaCEAP/>, ceap@politicas.unam.mx. Editor responsable: Dr. Maximiliano García Guzmán. Reserva de Derechos al uso Exclusivo No. 04-2011-011413340100-203, ISSN: 2007-1949. Responsable de la última actualización de este número, Centro de Estudios en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Mtro. César C. Dionicio, Circuito Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria, Col. Copilco, Del. Coyoacán, C.P. 04510, México D.F., fecha de la última modificación, 14 de febrero de 2017.

Las opiniones expresadas por los autores no necesariamente reflejan la postura del editor de la publicación. Se autoriza la reproducción total o parcial de los textos aquí publicados siempre y cuando se cite la fuente completa y la dirección electrónica de la publicación

www.politicas.unam.mx