

ELOY LARES MARTÍNEZ, UN ADMINISTRATIVISTA INTEGRAL

Allan R. Brewer-Carías

Palabras preparadas para las
*Jornadas Conmemorativas del Centenario del nacimiento
del profesor Eloy Lares Martínez,*
Academia de Ciencias Políticas y Sociales, mayo 2013.

Como miembro de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, y estoy seguro, en representación de todos los administrativistas del país, quisiera comenzar agradeciendo a la propia Academia la iniciativa que tuvo en organizar estas *Jornadas Conmemorativas del Centenario del nacimiento del profesor Eloy Lares Martínez*, quien fue miembro distinguido de nuestra Corporación desde 1962; destacadísimo profesor de derecho administrativo de la Universidad Central de Venezuela desde 1947 (donde se graduó en 1935), y por varios años de la Universidad Católica Andrés Bello y de la Universidad Santa María; y autor del único *Manual de Derecho Administrativo* de Venezuela, concebido y publicado como tal desde 1963, con sucesivas reediciones que él cuidó personalmente, actualizando su obra hasta el año 2000.

Todas estas ejecutorias y distinciones, identifican de entrada a Eloy Lares como un académico con extensísima labor docente, con una persistente y sistemática labor de investigación, y con una consecuente vocación de difusión de su pensamiento. No fue un profesor de clases esporádicas, y aún cuando nunca estuvo dedicado tiempo completo a alguna Universidad, su docencia fue una ocupación permanente que nunca dejó durante cuatro décadas. No fue un investigador que hubiese trabajado en el seno de algún Instituto universitario de investigación, lo que sin embargo no le impidió desarrollar una labor investigativa muy superior a la que han podido haber realizado tantos profesores a tiempo completo o dedicación exclusiva de nuestras Universidades, pero que al final de décadas nada o muy poco tienen que mostrar como aportes escritos al desarrollo de la disciplina.

Al contrario, vemos en Lares un ejemplo, como lo han dado otros distinguidos académicos, de una actividad de investigación intensa realizada en paralelo a su actividad profesional, en la cual invirtió tiempo e interminables horas hombre, que por supuesto él mismo financió, como bien han hecho y hacen muchos de los buenos y productivos investigadores, sin

depender de nadie, dedicándole en su propio Escritorio de abogados y su casa, todas las horas imaginables a su *Manual* y a sus estudios.

Todo ello basta para que se pueda considerar al profesor Lares Martínez, como un destacado administrativista, por derecho propio. Sin embargo, si analizamos el resto de sus actividades, lo que debemos concluir es que se trató más bien de un administrativista integral, pues no se quedó en la academia, en la docencia o en la investigación, sino que él mismo fue abogado litigante administrativista, no sólo en representación de intereses particulares en reclamos contra la Administración, sino también como abogado asesor de la misma. Además, fue actor destacado como funcionario público en la propia Administración Pública, que es precisamente uno de los objetos más importantes de los estudios de derecho administrativo, y adicionalmente actuó en el Poder Legislativo, como órgano regulador y de control de la Administración; y también en el Poder Judicial.

Su actividad profesional la comenzó muy joven, al desempeñarse como abogado consultor del Banco Agrícola y Pecuario. Luego de una breve pasantía en el Poder Legislativo, como diputado al Congreso Nacional y vicepresidente de la Cámara de Diputados, se desempeñó como Gobernador del Estado Sucre, su Estado natal; pasando luego al Poder Judicial, como vocal de la Corte de Casación hasta 1961 y luego como magistrado de la Corte Suprema de Justicia. Fue además, Ministro del Trabajo, Procurador General de la República, Consultor Jurídico del Consejo Supremo Electoral y miembro del directorio del Banco Central de Venezuela. Fue además, a fines de 1968, el Rector fundador de la Universidad de Caracas, a la cual luego se pasó a denominar como Universidad Simón Bolívar.

Y en medio de todas esas actividades, además, enseñó y escribió sobre derecho administrativo, habiendo sido parte integrante del pequeño grupo de profesores que en los años cincuenta del siglo pasado sentaron las bases para el desarrollo de lo que es hoy nuestra disciplina, junto con Antonio Moles Caubet, Tomás Polanco Alcántara, Gonzalo Pérez Luciani y Luis Torrealba Narváez. Entre todos, Lares, sin embargo, se destacó por haber sido el autor del único *Manual* de la disciplina, concebido como tal.

No tuve el privilegio de haber sido su alumno. Mis profesores, a finales de la década de los cincuenta, fueron, en la Cátedra, Gonzalo Pérez Luciani y Tomás Polanco Alcántara; y en el Instituto de Derecho Público, Antonio Moles Caubet. Tampoco tuve el privilegio de haber podido estudiar por el *Manual* del profesor Lares Martínez, pues salió publicado en junio de 1963 (hace precisamente cincuenta años), un año después de haber yo terminado mi carrera, y ya de regreso de mi estadía en París, donde había estado redactando

desde 1962 mi tesis de grado sobre *Las Instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo y la Jurisprudencia Venezolana*, para cuya preparación, tampoco pude tener acceso a la obra del profesor Lares. Luego a partir de 1963, cuando comencé a preparar y dar mis clases del entonces denominado Derecho Administrativo II, lamentablemente tampoco pude haber tomado como referencia el *Manual* de Lares, pues estaba básicamente concebido para la enseñanza el otro curso de Derecho Administrativo I.

Pero a pesar de todo ello, no dejé de tener en mi biblioteca, desde su primera edición de 1963, el *Manual* del Dr. Lares, que siempre fue y sigue siendo el libro de derecho administrativo de obligatoria consulta para todos los que nos interesamos por la disciplina. Allí siempre hemos encontrado, como *Manual*, algún elemento esencial de los diversos aspectos universales de la misma, que bien ha resultado útil retener. Por ello, la obra de Lares, cincuenta años después, sigue siendo la referencia y cita obligada cuando cualquiera de nosotros necesita, particularmente en sus dictámenes, reforzar sus opiniones con la referencia a alguna autoridad académica indiscutible.

Con ocasión de la preparación de estas palabras, he vuelto a revisar el *Manual* del Dr. Lares Martínez acudiendo deliberadamente a su edición inicial de 1963, con motivo de lo cual quiero hacer unos comentarios generales sobre la disciplina, para destacar la importancia de su obra como administrativista, haciendo mención, también a los avances de la propia obra de Lares, reflejados en la última edición de su *Manual* de 2001, que fue la que él cuidó personalmente.

Ante todo debemos mencionar que el *Manual* de Lares, por sobre todo, fue producto de su actividad docente, por lo que su contenido general estuvo condicionado por la propia concepción del programa de enseñanza e la disciplina que el mismo Lares había propuesto quince años antes de su primera edición, en 1947, cuando ganó la Cátedra por concurso, al dividir la asignatura en tres partes fundamentales: la teoría general del derecho administrativo; la organización administrativa; y el estudio circunstanciado de los servicios administrativos de mayor relieve; refiriéndose en la parte de la teoría general, a los temas siguientes: la Administración Pública, las fuentes del derecho administrativo, los actos jurídicos y lo el acto administrativo; las concesiones administrativas y los contratos de obra pública; la personalidad en el derecho administrativo; los funcionarios públicos; la responsabilidad de la Administración y de los Funcionarios Públicos, y el contencioso

administrativo.¹ Todos esos temas fueron los que luego serían plasmados en los diversos Capítulos del *Manual* de 1963.

En él se concibe, por supuesto, al derecho administrativo como un derecho estatal, es decir, un derecho del Estado en el sentido de que además de emanar de éste, está destinado a regular una parte esencial de su organización, funcionamiento y actividad, particularmente de la Administración Pública como complejo orgánico, del ejercicio de la función administrativa, y de las relaciones jurídicas entre las personas jurídicas estatales y los administrados; siendo su objeto, por tanto, normar instituciones de carácter público que persiguen fines públicos y colectivos, situados por encima de los intereses particulares. Por ello, el profesor Lares comenzó su *Manual* en 1963 definiendo el derecho administrativo como “la rama del derecho público que tiene por objeto el régimen jurídico de la administración,” considerando esencial para ello, por supuesto, determinar el concepto de “administración.” (p. 9). Dicha definición se encuentra algo más precisa en la edición del *Manual* de 2001, al referirse a “la rama del derecho público interno que comprende las normas del ordenamiento jurídico positivo y los principios de la jurisprudencia y la doctrina aplicables a la estructura y funcionamiento de la administración.”(p. 37).

Por ello Lares dedicó los ocho primeros Capítulos de su *Manual*, repasando, primero, a la Administración Pública como objeto de la disciplina bajo el ángulo de sus “diversas acepciones” y de las “concepciones de las diversas escuela”; segundo, las características de la propia disciplina, para individualizarla, refiriéndose a “la antítesis entre el derecho público y el derecho privado” y a las “relaciones con otras ramas del derecho y con la Ciencia de la Administración,” y tercero, las diversas fuentes del derecho administrativo (la ley, el tratado, los reglamentos, los decretos leyes, la costumbre, la jurisprudencia y la doctrina) y su codificación, considerando ya en 1963, en relación con dicha codificación, que un código de derecho administrativo en varias “leyes especiales” debía contener “las reglas relativas a los procedimientos de elaboración de los actos administrativos, los recursos ejercitables contra ellos en el seno de la administración, la carrera administrativa [y] las controversias provocadas por los actos de la administración.” (p.86-87)

Y no otra cosa sucedió con el paso de los años, con las leyes sobre la administración pública, los procedimientos administrativos, la función pública

¹ Véase en Eloy Lares Martínez, “Prueba de Enseñanza del concurso de la Cátedra de Derecho Administrativo, Universidad Central de Venezuela,” en *Revista del Colegio de Abogados*, N° 9, Caracas, mayo-diciembre 1947, pp. 145-153

y la jurisdicción contencioso administrativa. El texto conjunto de dichas leyes es el del Código que ya Lares vislumbraba en 1963.

Ahora, siendo un derecho que regula al Estado, el derecho administrativo se presenta siempre, por supuesto, como un derecho dinámico, en constante evolución, como consecuencia directa de los cambios que se operan en el ámbito social y político de cada sociedad, por lo que además de ser un derecho del Estado, regulador tanto de sus fines y cometidos como de los poderes y prerrogativas que tiene que tener para poder hacer prevalecer los intereses generales y colectivos frente a los intereses individuales; es también un derecho regulador del ejercicio de los derechos y garantías de los administrados.

Por ello, también, es un derecho regulador del necesario equilibrio que debe existir entre los intereses públicos, colectivos o generales que debe proteger y garantizar, y los intereses individuales y privados que también debe garantizar, lo que sólo se puede lograr cabalmente en un Estado de derecho funcionando en un régimen democrático que es en el cual la supremacía constitucional puede estar asegurada, la separación y distribución del Poder sea el principio medular de la organización del Estado, donde el ejercicio del Poder Público pueda ser efectivamente controlado, y donde los derechos de los ciudadanos puedan ser garantizados por un Poder Judicial independiente y autónomo. Sin democracia y sin dicho control, el derecho administrativo no pasaría de ser un derecho del Poder Ejecutivo o de la Administración Pública, el cual incluso podría estar montado sobre un desequilibrio o desbalance, donde las prerrogativas y poderes de la Administración pudieran predominar en el contenido de su regulación.

Este ángulo o punto de mira esencial en el derecho administrativo contemporáneo, a pesar de las profundas convicciones democráticas del profesor Lares, por supuesto no aparece reflejado en las páginas del *Manual*, particularmente en su edición primigenia de 1963, pues en ese momento después de muchos lustros de régimen autoritario, apenas estaba comenzando el régimen democrático en el país, y su práctica aún no había llegado a impregnar el orden jurídico. Aún cuando tampoco aparece reflejado en la última edición que revisó de 2001, pues aun no eran evidente las amenazas del régimen político contra la democracia que luego se acrecentaron en los años siguientes, en la misma sin embargo, al hacerse referencia a la Constitución de 1999, aparece la fundamental referencia al valor normativo de la Constitución, y su esencial carácter de instrumento destinado a limitar el poder en el Estado (p. 44), que sin duda es uno de los elementos fundamentales del régimen democrático.

Ahora bien, siendo el objeto esencial del derecho administrativo, el estudio de la Administración Pública, ello llevó a Lares en su *Manual*, como a todos los que hemos escrito sobre el tema, a estudiar la Administración no sólo en lo que se refiere a su funcionamiento y actuación, sino a su organización, dedicando los capítulos del mismo al estudio de los actos y contratos administrativos (capítulos IX a XIV; XVII a XXI); a los servicios públicos (capítulos XV Y XVI); al dominio del estado (capítulo XXXVII), a la responsabilidad del Estado (capítulo XXIX), a la organización de la Administración en sus diversos aspectos: los órganos (capítulo XXIII), a los funcionarios públicos (capítulo XIV a XXVIII), a los órganos de la administración nacional (capítulos XXX a XXXII, y XXXVI), estatal (capítulo XXXIII) y municipal (capítulo XXXIV y XXV); y finalmente, a la jurisdicción contencioso administrativa (capítulos XXXVIII a XL). Ese fue el contenido básico de aquel excelente trabajo de 1963, que en líneas generales se siguió en las ediciones sucesivas, aún cuando en la edición de 2001 ya aparecieran nuevos capítulos, como por ejemplo, el relativo a la Constitución como fuente del derecho (cap. III); los capítulos sobre el régimen de la policía administrativa y la actividad de fomento (cap. XVIII, XII); los capítulos que recogen las nuevas formas de organización de la Administración derivadas de la Constitución de 1999 (cap. XL a XLV), y los capítulos desarrollando la jurisdicción contencioso administrativa y los procedimientos de anulación y amparo (cap. XLIX a LV).

Ahora bien, siendo la Administración Pública parte esencial de la organización del Poder Ejecutivo, el derecho administrativo contemporáneo sin duda encuentra sus bases no sólo en las leyes concernientes a su objeto, como las que luego de editado el manual comenzaron a sancionarse durante el período democrático, sino en las Constituciones, en las cuales, cada vez con mas frecuencia, se han incorporado previsiones de esta disciplina. Por ello, en el derecho público contemporáneo se puede hablar del proceso de constitucionalización del derecho administrativo, proceso mediante el cual, como ya lo apuntaba Lares en 1963, se han “agregado al texto constitucional, con el propósito de darles mayor estabilidad, principios y reglas que no tienen carácter fundamental en la organización del Estado, sino que rigen principalmente la actividad de las instituciones, y por ello son propiamente, una parte del derecho administrativo incorporada a la Constitución” (p. 29). Este proceso que sin duda afloró en la Constitución de 1961, se acentuó en la Constitución de 1999, con lo cual, las violaciones a principios clásicos de derecho administrativo relativos, por ejemplo al principio de legalidad; a la actuación del Poder Ejecutivo y en especial a la Administración Pública al servicio del ciudadano, y a la conformación territorial conforme al principio

federal, regional y en todo caso descentralizador y municipal; se han convertido en los últimos años, por su constitucionalización, en violaciones a la propia Constitución. Entre esas previsiones que también pueden originar ahora posibles violaciones constitucionales están además, por ejemplo, las relativas a transparencia gubernamental; al acceso a la información administrativa.

Por otra parte, vinculado a la descripción de su objeto, bien podría también señalarse que el derecho administrativo es aquella rama del derecho público que regula los sujetos de derecho o personas jurídicas que conforman al Estado; la Administración Pública como complejo orgánico de esas personas jurídicas estatales, y su organización y funcionamiento; el ejercicio de la función administrativa dentro de las funciones del Estado; la actividad administrativa, la cual siempre tiene un carácter sublegal, realizada por los órganos de las personas jurídicas estatales; y las relaciones jurídicas que se establecen entre las personas jurídicas estatales o las que desarrollan la actividad administrativas, y los administrados. Por ello, ya desde 1963, el profesor Lares le dedicó un Capítulo de su *Manual* al estudio de la personalidad de la Administración (capítulo XXII), haciendo referencia a la clásica distinción, entre personas públicas y personas privadas, considerándola ya insuficiente, al referirse a la distinción que ya comenzaba a difundir Sayagües Laso entre personas estatales y no estatales (pp. 256 a 261).

En cuanto a la actividad administrativa, el principio más fundamental en el marco de un Estado de derecho, es el principio de legalidad, al cual Lares le dedicó el Capítulo XII de su *Manual* de 1963, considerando con razón que el mismo “impone a las autoridades la obligación de ceñirse en todas sus decisiones a las reglas jurídicas preestablecidas” contenidas en todas las fuentes del derecho (p. 122). En particular ello impone que la actividad administrativa solo debe ejercerse por los órganos competentes, configurándose la incompetencia como uno de los vicios más importantes de los actos administrativos, tal como lo destacó en varias partes de su *Manual* (pp. 123, 143). En particular, respecto de los reglamentos, los mismos no pueden por ejemplo regular materias reservadas a la ley, como es el caso de la tipificación de delitos, faltas o infracciones administrativas, el establecimiento de penas o sanciones, así como tributos y contribuciones, como ya lo observaba Lares en su *Manual* de 1963 (p. 63). La importancia que el profesor Lares le dio al principio, se reflejó además en el hecho de que su discurso de incorporación a esta Corporación fue precisamente sobre “El principio de legalidad aplicado a la Administración.”

Ahora bien, específicamente sobre la competencia que siempre tiene que estar prevista en texto legal expreso en el cual se autorice la actuación del

funcionario, es bien sabido que si bien en muchos casos está prevista con precisos límites en la ley, en muchos otros casos, en cambio, es la ley la que le otorga al funcionario cierta libertad para elegir entre uno y otro curso de acción, apreciando la oportunidad o conveniencia de la medida a tomar. En este último caso, como sabemos, se está en presencia del ejercicio de los poderes discrecionales que existen, precisamente, cuando la ley permite a la Administración apreciar la oportunidad o conveniencia para la emisión de ciertos actos administrativos de acuerdo a los intereses públicos envueltos, teniendo el poder de elegir entre diversas alternativas igualmente justas.

Por supuesto, en el derecho público contemporáneo quedó superada la apreciación que provenía de la doctrina francesa de la época y que recogió Lares en la edición de su *Manual* de 1963, de ubicar a la discrecionalidad como una suerte de “restricción” al principio de legalidad (p. 126-129), considerándose el tema en la actualidad, más bien para identificar las limitaciones a la misma con el objeto de evitar la arbitrariedad administrativa, y someter a control judicial la totalidad de las actividades administrativas, precisándose aquellas áreas de actuación que realmente no constituyen discrecionalidad como el caso de la utilización de los conceptos jurídicos indeterminados. En consecuencia, mientras las competencias discrecionales dejan al funcionario la posibilidad de escoger según su criterio una entre varias soluciones justas, en materia de la aplicación de un concepto jurídico indeterminado no sucede lo mismo, pues en su aplicación sólo se admite una sola solución justa y correcta, que no es otra que aquella que se conforme con el espíritu, propósito y razón de la norma que autoriza la actuación.

Pero incluso depurada en esta forma la actividad discrecional, la libertad dada al funcionario para desarrollarla también está sometida a límites y controles en aplicación de principios generales del derecho como los de razonabilidad y racionalidad; de lógica, la justicia y la equidad; y de proporcionalidad, los cuales progresivamente se han venido incorporando como texto expreso en leyes de procedimiento administrativo.

Por otra parte, uno de los principales signos formales del afianzamiento del principio de la legalidad en el derecho administrativo contemporáneo, ha sido el sometimiento de la actuación de la Administración Pública a normas procedimentales que aseguren a los administrados un trato justo, basado en la buena fe y en la confianza legítima, mediante la previsión de un procedimiento formalmente regulado, en el cual se garantice el derecho a la defensa y, en general, el debido procedimiento administrativo. Estos temas, por supuesto, en 1963 no eran aún parte esencial de la concepción del derecho administrativo de la época, ni en Venezuela ni en general en el derecho

comparado, lo que explica su ausencia de tratamiento en el *Manual* de Lares de 1963; carencia que progresivamente se disipó en las sucesivas ediciones del *Manual*, particularmente luego de la sanción de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos de 1982, razón por la cual en la edición del *Manual* de 2001, el procedimiento administrativo es tratado ampliamente en un Capítulo aparte (cap XLVI).

En efecto, tal como lo vislumbró Lares en su *Manual* en 1963, y lo destacamos anteriormente, en contraste con la situación de aquella época, en la actualidad puede decirse que una de las características del derecho administrativo contemporáneo es la tendencia específica a codificar el procedimiento administrativo que Lares definió como “el conjunto de trámites, requisitos y modalidades necesarios legalmente para la elaboración de un acto administrativo” (p. 116), lo que entre otras, ha dado origen a las leyes de procedimientos administrativo como la nuestra de 1982. Con dichas leyes se positivizaron lo que al comienzo eran sólo principios generales de la disciplina, estableciéndose en forma, ahora detallada, previsiones sobre los actos administrativos, su formación, efectos, ejecución, revisión y control; el principio de su irrevocabilidad cuando creen o declaren derechos a favor de particulares; los vicios de nulidad que pueden afectarlos, y los principios para su revisión mediante recursos. La consecuencia es que a partir de la entrada en vigencia de estas leyes, comenzó a ser más segura la posibilidad de ejercer el control judicial efectivo sobre la actividad de la Administración Pública, siendo dichas leyes la fuente del derecho administrativo formal de mayor importancia, con base en la cual la jurisprudencia ha enriquecido la disciplina. Por ello, en la edición del *Manual* de 2001, ya está un nuevo capítulo destinado precisamente al estudio del procedimiento administrativo (Cap. XLVII).

Recuérdese que fue con posterioridad a la aparición del *Manual* de Lares de 1963, que el régimen del procedimiento administrativo se enriqueció, particularmente con los principios del debido proceso cuya garantía también está obligada la Administración Pública a respetar, particularmente en los procedimientos sancionatorios, regulándose en las leyes administrativas no sólo la garantía de que la decisión administrativa se adopte por el órgano competente; sino respecto de los administrados, por ejemplo, el derecho a la presunción de inocencia, el derecho a la defensa y a ser informado de los cargos formulados, el derecho a ser oído, el derecho a utilizar los medios de prueba pertinentes para su defensa, el derecho a no confesarse culpable y no declarar contra sí mismo, el derecho a la tutela efectiva de los derechos e intereses del sancionado, y el derecho a la doble instancia.

Debe mencionarse, por otra parte, que además de la actividad manifestada en forma unilateral, otra forma de ejercicio de la actividad administrativa es la que se realiza a través de contratos que la Administración Pública celebra con los administrados, que en esa forma asumen el rol de colaboradores de la Administración. Por ello, los contratos del Estado o contratos administrativos configuran otro de los contenidos esenciales de la disciplina, los cuales después de su larga creación jurisprudencial, también han sido objeto de legislación especial como la relativa a los contratos públicos o del Estado, particularmente destinadas a establecer los principios para la selección de contratistas, a los efectos de asegurar la transparencia de las actividades administrativas. Estas leyes, como la Ley de Contrataciones Públicas de 2008, eliminaron definitivamente la clásica distinción entre contratos administrativos y los denominados contratos de derecho privado de la Administración, que con precisión decía ya Lares en su *Manual* en 1963, sólo consistía en que los primeros estaban regidos “principalmente” o “de preferencia por reglas de derecho administrativo,” y los segundos estaban regidos “fundamentalmente” por las disposiciones del derecho privado, concluyendo con razón que “los contratos administrativos no están sustraídos de modo absoluto de la aplicación de las reglas de derecho privado; y en los contratos de derecho común que celebra la administración rigen en algunos aspectos, preceptos de derecho público” (p. 190). Por esta imprecisión de la distinción fue que décadas después, la misma desapareció totalmente del derecho positivo, salvo una revivencia sorpresiva y circunstancial, en 2009, en una Ley de nacionalización de los servicios conexos de la industria de los hidrocarburos.

Otro de los principios fundamentales del derecho administrativo propio del Estado de derecho, ha sido la consolidación de la responsabilidad administrativa tanto de los funcionarios como de la Administración Pública, es decir, en éste último caso, de las personas jurídicas estatales, de cuyos órganos administrativos aquéllos son titulares; y no sólo contractual sino extracontractual. Aún cuando como en casi todas las regulaciones del derecho administrativo, el régimen de derecho privado también está a la base del desarrollo de los principios de la responsabilidad administrativa, en ésta, sin embargo, se han configurado principios propios relativos a garantizar la responsabilidad objetiva de la Administración, causada incluso por su funcionamiento normal, cuando se causa un daño individualizable que puede ser en ejercicio legítimo de potestades públicas, descartándose así la culpa del funcionario como fundamento único medio para justificar el derecho de indemnización. Estos temas ya los trataba el profesor Lares en su *Manual* de

1963, agregando consideraciones incluso sobre la responsabilidad del Estado en general, también como legislador y como Juez (pp. 349-352).

En todo caso, conforme a los postulados del Estado de Derecho y con base en el principio de la legalidad, todos los actos estatales están sometidos al derecho y todos son controlables judicialmente por razones de constitucionalidad o de legalidad. En consecuencia, ningún acto estatal debe escapar al control del Poder Judicial, y en particular, al que ejercen los órganos de la Jurisdicción Contencioso Administrativa cuya creación en el mundo contemporáneo es otra de las características del derecho administrativo, y cuyo desarrollo efectivo en el país puede decirse que se produjo no sólo después de la publicación del *Manual* de Lares Martínez, sino más específicamente, y con mayor arraigo, después de la sanción de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia de 1976.

Ello no impidió, sin embargo, que en el *Manual* de 1963, Lares dedicara los últimos capítulos del mismo a analizar aún cuando muy someramente el tema de la jurisdicción contencioso administrativa en el derecho comparado, haciendo escuetos comentarios sobre los recursos contenciosos, conforme a la entonces clásica distinción entre los recursos de nulidad y los de plena jurisdicción, a (pp. 493-499), que eran de la competencia de la Sala Político Administrativa de la antigua Corte Suprema de Justicia, y se regían conforme a las previsiones de la vieja Ley Orgánica de la Corte Federal que permaneció vigente hasta 1976.

En Venezuela, con anterioridad a la publicación del *Manual* del profesor Lares, sólo se habían publicado como obras de alcance general en la disciplina, el *Tratado elemental de derecho administrativo* de J.M. Hernández Ron de 1943; la tesis de Tomás Polanco sobre *La Administración Pública* de 1951, al igual que su *Derecho Administrativo Especial* de 1959, la tesis de Luis Torrealba Narváez sobre la *Consideraciones acerca de la Jurisdicción Contencioso Administrativa* de 1951, y los *Apuntes de derecho administrativo* de Antonio Moles Caubet, publicados multigrafiados en 1960. Y nada más. Tiene que comprenderse entonces el impacto que tuvo para la fijación de los conceptos fundamentales de nuestra disciplina, la irrupción del *Manual de derecho administrativo* de Lares, y más que eso, su perseverancia en haber dedicado todo el tiempo que regularmente invirtió para actualizarlo y ponerlo al día, particularmente cada vez que algún cambio importante ocurría en la legislación, como fue, por ejemplo, la regulación de la carrera administrativa en 1970; la regulación, así fuera en forma transitoria, de la jurisdicción contencioso administrativa a partir de 1976; la sanción de la Ley Orgánica de la Administración Central igualmente en 1976, y la sanción de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos en 1981. La última edición del

Manual que corrigió el propio profesor Lares, como se dijo, fue la de 2000, de manera que la de 2010, adaptada a las previsiones de la Constitución de 1999, fue producto de una revisión que tuvo a cargo su nieto Rodrigo Lares.

Al conmemorar el centenario del nacimiento del profesor Lares Martínez mediante estas Jornadas que hoy se inician, que son también conmemorativas del medio siglo de la aparición de la primera edición de su *Manual de derecho administrativo*, no podemos sino rendir homenaje a quien como dije, fue en Venezuela un administrativista integral, quien se destacó singularmente en todas sus actividades de académico, docente, investigador, publicista, legislador, juez y funcionario público; todas las cuales desarrolló con un desempeño intachable, como hombre capaz, inteligente, erudito y talentoso, quién a todos los que lo conocimos, nos enseñó durante su vida que llevó con sencillez, honorabilidad, civilidad y bonhomía, lo que es y debe ser un ciudadano correcto y honesto, en fin, de hombría de bien, que tanta falta está haciendo actualmente en el país, donde todos esos valores, lamentablemente, hemos visto cómo se han venido invirtiendo.

Concluyo, además de agradecer a los organizadores de este acto y en especial al profesor José Ignacio Hernández por la invitación que me formuló para participar en estas Jornadas, deseando que el ejemplo de hombres como Lares pueda servir para que en el futuro, el país pueda volver a los marcos de la civilidad.

New York, mayo 2013.