

EL ILICITO ADMINISTRATIVO EN LA LEY ORGANICA DE SALVAGUARDA DEL PATRIMONIO PUBLICO

JOSÉ GUILLERMO ANDUEZA

1. *Consideraciones generales*

Después de las numerosas incidencias parlamentarias y políticas, el ciudadano Presidente de la República puso el "cúmplase" a la Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público. Esta ley ha levantado numerosas expectativas, pues se espera que ella ponga fin a la corrupción administrativa o, al menos, que ella sirva de instrumento indispensable para combatir ese flagelo social.

Las normas legales, sin duda alguna, son medios de cambio social. Ellas pueden favorecerlos si se acompañan de otras medidas que faciliten las reformas o transformaciones sociales. El delito es un hecho social que tiene que ver con la responsabilidad personal del delincuente y con las condiciones sociales en que éste desarrolla su personalidad. Pensar, como lo sostienen algunos criminólogos, que el delincuente es un producto de la sociedad capitalista y que es ésta, y no el delincuente, el único culpable del delito, constituye más un alegato político que una tesis científica. Recientemente un diario capitalino tituló una información proveniente de Moscú en la siguiente forma: "No se puede caminar por calles en la noche —Las ciudades rusas tomadas por el hampa, según el más alto funcionario judicial de la URSS". En esta noticia se recoge la opinión del Procurador General de ese país de que el castigo por robo de vehículos y robos a baja escala, debería ahora ser más severo y se recuerda la campaña lazada por el nuevo líder soviético Yuri Andropov contra la corrupción y la delincuencia" (véase *El Universal*, del 8 de enero de 1983, p. 3-A). ¿Qué les parece? ¡Corrupción administrativa en la Unión Soviética!

Además, exonerar de culpas al delincuente para incriminar a la sociedad es un alegato que contribuye a rebajar la responsabilidad moral de las personas en la búsqueda de una transferencia de culpas y a estimular, en cierta forma, la producción del delito, porque en definitiva la única culpable es la sociedad que nos castiga.

La Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público representa un esfuerzo serio para combatir enérgicamente un mal, que no sólo afecta el patrimonio nacional y la moral pública, sino que corroe los valores mismos sobre los cuales se fundamenta el sistema democrático. La grandeza de un sistema político descansa en los valores que representa. Y la democracia, como ningún otro, levanta su grandeza en los valores éticos de los demócratas. De allí la necesidad de analizar el fenómeno de la corrupción administrativa en toda su dimensión y no utilizarlo ni como bandera político-electoral ni como caza de brujas, ni como un instrumento puramente represivo para combatir los efectos, pero dejando intactas las causas del fenómeno.

La corrupción administrativa, como toda expresión delictual, responde a un hecho personal que compromete la responsabilidad individual del autor del hecho. El hombre es un ser moralmente libre, capaz de elegir entre distintas alternativas y la escogencia de una de ellas significa una elección ética que compromete la responsabilidad personal. Pero no hay que olvidar que esa libertad suele estar condicionada por ciertas condiciones sociales o económicas que limitan y hasta impiden ese poder de elegir entre varias alternativas. De allí nace la importancia de estudiar la corrupción administrativa no sólo como fenómeno jurídico sino también como fenómeno social.

Varios son los factores que han contribuido a que el fenómeno de la corrupción administrativa adquiriera la gravedad que actualmente se le reconoce. El primero, y posiblemente uno de los más importantes, es una cuestión de valores y creencias. Históricamente se ha considerado que el ejercicio de la función pública es ocasión para el enriquecimiento ilícito. Y como ese enriquecimiento no ha tenido ni sanción penal ni sanción social, esa creencia se ha fortalecido en el espíritu de algunos venezolanos. Si a ese factor histórico se añade el espíritu de lucro, y de lucro exagerado, derrochador y nuevorriquista que estimula la posesión de bienes de fortuna sin importar su origen, y esa creencia de que con el dinero se puede hacer de todo, se configura un cuadro social que es preciso modificar en su escala de valores para hacer que la corrupción administrativa baje a porcentajes insignificantes.

Pero hay otro factor que es necesario tener presente y que actúa como estímulo a la corrupción. Me refiero a la concepción venezolana del Estado interventor. Cada vez que el Congreso o el Ejecutivo Nacional establece un nuevo control sobre las actividades de los particulares y ese control se materializa en autorizaciones administrativas o en inspecciones o fiscalizaciones, esas alcabalas administrativas se convierten en pretextos para que algunos funcionarios soliciten o reciban gratificaciones pecuniarias. Esas jaurías que se lanzan a la calle pueden producir, como en efecto así suele suceder, numerosas mordidas a los atemorizados ciudadanos. Esto no quiere decir que el Estado venezolano tenga que renunciar a su función de velar por el mantenimiento del orden económico y social. Lo que hay que revisar es esa multiplicidad incoherente de controles, que nada controlan, y que son ocasión propicia para el soborno y la compra de conciencias. Aunque parezca exagerado decirlo, se puede afirmar que esa concepción venezolana del intervencionismo estatal ha sido una causa importante del aumento de la corrupción administrativa. Si a esta causa añadimos lo exiguo de la remuneración que recibe la mayoría del funcionariado público, se comprenderá mejor el panorama que tenemos que despejar. Recuerdo que en el Ministerio de Justicia se hizo un análisis del monto de los sueldos de los funcionarios y el resultado fue que el 80 por ciento de esos empleados devengaban remuneraciones menores a Bs. 3.000,00 mensuales. Ciertamente que la baja remuneración no es ni puede ser una excusa para la corrupción administrativa pero explica una situación. Una persona que se encuentra asediada por necesidades vitales está más propensa a caer en la tentación que aquella que no tiene esas necesidades. Hay, pues, que hacer un esfuerzo para llevar a la Administración Pública los mejores técnicos y los mejores funcionarios, pero también hay que pensar que mientras no se remunere mejor al funcionario no pueden esperarse cambios profundos en la Administración Pública.

Por último, hay otro factor que no puede pasar desapercibido. Me refiero a la protección política y partidista que han recibido muy altos funcionarios y que les garantiza una cierta inmunidad política y penal. Mientras esta protección subsista, la lucha contra la corrupción administrativa será una causa sin aliento y careta infame y dañina.

Los partidos políticos tienen que adoptar la norma de conducta de no interferir las investigaciones penales o administrativas que se hagan y sancionar al militante, cualquiera que sea su importancia política, con la suspensión o la expulsión. Estas medidas le dan fortaleza al sistema democrático y prestigio a sus instituciones.

No puedo dejar de mencionar aquí la aptitud de Luis Piñerúa Ordaz, que afrontando graves riesgos políticos y partidistas ha levantado la bandera de la honestidad y de la corrección. Gestos como este no pueden pasar desapercibidos en una sociedad que destaca lo negativo sobre la labor constructiva y limpia de hombres que han hecho de sus vidas un camino encumbrado de penosas tareas.

2. *El ilícito administrativo*

La Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público sistematiza la materia relativa a la responsabilidad administrativa de los funcionarios públicos en el Título IV denominado: "De la responsabilidad administrativa y civil".

Pero, ¿qué es la responsabilidad administrativa? Este concepto requiere de alguna precisión. En principio, la responsabilidad de la Administración Pública no es otra cosa que la aplicación particularizada del principio constitucional de que nuestro sistema político tiene, entre otras características la de ser responsable (Art. 3º de la Constitución).

Cuando la Administración Pública actúa puede causar daños a los particulares y esa actuación compromete su responsabilidad patrimonial que se materializa en el pago en dinero de una indemnización. Esta responsabilidad suele denominarse más propiamente responsabilidad civil de la Administración Pública. Esta obligación de reparar el daño nace no sólo cuando la Administración actúa ilegalmente sino incluso cuando actúa legalmente. Por ejemplo, si la Administración Pública priva de un bien a un particular mediante el procedimiento expropiatorio, este acto, no obstante ser legal, origina un pago a título de indemnización.

La Constitución venezolana en el artículo 46 y en el ordinal 5º del artículo 220, usa la expresión responsabilidad administrativa para designar uno de los tipos de responsabilidad en que pueden incurrir los funcionarios públicos. El artículo 46 dispone que los funcionarios y empleados públicos que ordenen o ejecuten actos, que violen o menoscaben los derechos constitucionales, incurren en responsabilidad civil, penal y administrativa. Luego el artículo 220, cuando describe las atribuciones del Ministerio Público, dispone que este organismo intente "las acciones a que hubiere lugar para hacer efectiva la responsabilidad civil, penal, administrativa o disciplinaria en que hubieren incurrido los funcionarios públicos con motivo del ejercicio de sus funciones" (ordinal 5º). Este último artículo identifica la responsabilidad administrativa con la responsabilidad disciplinaria. No obstante esta identificación cons-

titucional, la responsabilidad administrativa y la responsabilidad disciplinaria tienen ámbitos distintos. La responsabilidad administrativa es el género, pues cualquier infracción en que incurra la Administración Pública o alguno de sus funcionarios o empleados, compromete la responsabilidad personal del funcionario. Igualmente cuando los particulares incumplen los deberes que las leyes les imponen frente a la Administración, su conducta tipifica un ilícito administrativo y, por tanto, se hacen acreedores a una sanción administrativa. En cambio, la responsabilidad disciplinaria, que es una especie de la responsabilidad administrativa, sólo se origina cuando un funcionario o empleado público, en ejercicio de una función o empleo público, viola la ley que regula sus atribuciones y deberes. La responsabilidad disciplinaria nace de la especial relación que se establece entre la Administración Pública y sus funcionarios o empleados. La organización administrativa se rige por el principio jerárquico. Esto es, que la Administración necesita que las órdenes emitidas por los órganos superiores se ejecuten por los órganos inferiores. Esta relación de subordinación tiene sus límites. La llamada obediencia debida no puede ser entendida como el cumplimiento mecánico e irreflexivo de las órdenes superiores. Si la orden es manifiestamente contraria a la Constitución y a las leyes, el funcionario se puede negar a cumplirla (Art. 46 de la Const.). La Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público, considera que es una orden manifiestamente contraria a la ley la que imparta un funcionario superior para el "pago, uso o disposición indebidos de los fondos u otros bienes de que sea responsable" el funcionario inferior. La eximente de la obediencia debida es improcedente, a menos que el funcionario que recibió la orden "compruebe haber advertido por escrito la ilegalidad de la orden recibida" (Art. 37). En relación a los Ministros la situación es distinta. Los ministros son responsables de sus actos —dice el artículo 196 de la Constitución— "aun en el caso de que obren por orden expresa del Presidente". Esta norma quiere decir, que un Ministro no puede salvar su responsabilidad alegando y probando que ha actuado en cumplimiento de una orden presidencial, aun cuando esta orden no sea manifiestamente inconstitucional o ilegal. En consecuencia, los Ministros no pueden alegar, como causa eximente de responsabilidad, la obediencia debida.

La Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público sólo regula el ilícito administrativo cuando el sujeto activo de la infracción es un funcionario o empleado público. El artículo 32 de dicha ley establece que "El funcionario o empleado público responde administrativamente por sus actos, hechos u omisiones que sean contrarios a una

disposición legal o reglamentaria". El ilícito administrativo no es otra cosa que una tipificación especial de lo ilícito. "Lo ilícito como concepto contrario al ordenamiento jurídico en general —dice el profesor Tulio Chiossone—, representa un punto de partida para la fijación de criterios en lo que respecta a lo ilícito en derecho civil, penal o administrativo. Lo ilícito es lo contrario al derecho, o el exceso o abuso del mismo" (véase *Sanciones en Derecho Administrativo*, UCV, Caracas, 1973, p. 43). La responsabilidad administrativa de los funcionarios se deriva, pues, de actos, hechos u omisiones que sean contrarios a una disposición legal o reglamentaria. Esa conducta configura una violación a uno de los deberes que la Ley de Carrera Administrativa impone a los funcionarios, como es el de "cumplir y hacer cumplir la Constitución, las leyes, los reglamentos y los diversos actos administrativos que deban ejecutar" (ordinal 8º del artículo 28).

Las infracciones a la ley o al reglamento por parte de un funcionario público están castigadas con sanciones distintas por la Ley de Carrera Administrativa, por la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos y por la Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público. La Ley de Carrera Administrativa castiga al funcionario público con las sanciones disciplinarias siguientes: amonestación verbal, amonestación escrita, suspensión del cargo y destitución (Art. 58). La Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos lo sanciona "con multa entre el cinco por ciento (5%) y el cincuenta por ciento (50%)", de la remuneración total correspondiente al mes en que cometió la infracción, según la gravedad de la falta (Art. 100). A la vez que la Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público sanciona con distintas multas la conducta ilegal del funcionario (artículos 35, 36, 39, 49, 41 y 42). ¿Este concurso de sanciones obliga a aplicar acumulativamente todas esas sanciones o el funcionario es responsable por separado de cada una esas sanciones? La Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público acoge la solución de que se puede castigar con distintas sanciones un mismo acto que viole diversas disposiciones administrativas. Como el Ministerio Público tiene a su cargo velar por la legalidad administrativa, la Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público le confiere las siguientes atribuciones: a) La de ejercer las acciones para hacer efectiva la responsabilidad disciplinaria de los funcionarios. Esa responsabilidad disciplinaria está regulada principalmente por la Ley de Carrera Administrativa; b) La de velar por la aplicación de las sanciones administrativas y disciplinarias que sean procedentes, y c) La de intentar la acción civil de cobro de las multas administrativas impuestas por la Contraloría General de la República como con-

secuencia de la declaratoria de responsabilidad administrativa. Por tanto, un mismo acto o hecho puede dar origen a que el superior jerárquico de un organismo administrativo disponga la destitución del funcionario o la imposición de la multa prevista en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, y al mismo tiempo la Contraloría General de la República le imponga una multa por encontrarse el funcionario comprendido en alguno de los supuestos previstos en la Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público.

El profesor Enrique Silva Cimma sostiene una opinión contraria. Según este profesor, en el campo de la mera responsabilidad administrativa se sostiene otro principio, en el de que "la conducta funcional de un empleado, una vez que se materialice en una contravención, sea merecedora de una sanción y no más" (*La función pública*, ediciones de la Contraloría General de la República, Caracas, 1978, p. 87). Por su parte, el profesor Tulio Chiossone sostiene la tesis de que a un mismo acto o hecho generador de responsabilidad administrativa se le pueden aplicar distintas sanciones. "En este caso —dice Chiossone— no se acumulan las dos sanciones, sino que es responsable de ellas por separado" (*ob. cit.*, p. 55).

Dentro del espíritu de la Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público resulta lógico sostener que un mismo acto, hecho u omisión contrarios a derecho puede generar un cúmulo de sanciones administrativas y disciplinarias. Resultaría incongruente que a un funcionario a quien la Contraloría General de la República haya declarado culpable administrativamente por corrupción y le haya impuesto una multa, el órgano administrativo competente no le aplique la sanción disciplinaria de destitución por el mismo hecho que ha perjudicado o dañado el patrimonio público.

La Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público consagra también el principio de la independencia de las responsabilidades. Dice el artículo 32 de la ley: "La responsabilidad administrativa es independiente de la responsabilidad penal y civil". Este principio está ratificado en otros artículos cuando reafirma que la responsabilidad administrativa es independiente de la responsabilidad penal y civil. Dice el artículo 35, que "incurren en responsabilidad administrativa, además de la responsabilidad penal y civil, los funcionarios...". Y el artículo 36 dice: "Incorre también en responsabilidad administrativa, independientemente de la responsabilidad penal y civil que pueda corresponderle...". También el artículo 57 dice que "Ningún procedimiento administrativo o de

cualquier otra naturaleza impedirá el ejercicio de la acción penal y de la civil que de ella se derive”.

La independencia de responsabilidades significa que un mismo hecho, acto u omisión puede dar origen a un cúmulo de responsabilidades, porque cada uno de ellos tiene un fundamento y una finalidad distintos. En efecto, un mismo hecho o acto puede configurar un ilícito administrativo y la Administración tiene necesidad de sancionar disciplinariamente ese hecho o acto. Pudo también ese hecho o acto haber producido un perjuicio material o moral a la Administración Pública y ésta tenga necesidad de obtener una adecuada reparación del daño sufrido. Y, por último, puede que este hecho o acto esté tipificado penalmente como delito. Cada una de estas formas de ilicitud tiene su propia sanción. El ilícito administrativo, que comprende también el ilícito disciplinario, tiene como sanción la multa, la amonestación, la suspensión del cargo y la destitución. El ilícito civil tiene como sanción el pago de una indemnización pecuniaria. Y el ilícito penal se le sanciona con una pena privativa de libertad. Esto explica que se puedan seguir distintos procedimientos sin que ninguno de ellos pueda dar lugar a una excepción de prejudicialidad. Por tanto, se puede iniciar una averiguación administrativa y se puede concluir con la correspondiente sanción sin que el proceso penal o civil, que también pudieron abrirse, influya en él.

3. *Procedimiento para hacer efectiva la responsabilidad administrativa de los funcionarios*

El órgano competente para determinar la responsabilidad administrativa de los funcionarios públicos es la Contraloría General de la República. En este aspecto aparece clara la diferencia entre la responsabilidad administrativa, que es el género, y la responsabilidad disciplinaria, que es la especie. Sólo el superior jerárquico, en virtud del poder disciplinario de que está investido, puede imponer sanciones disciplinarias. Es por eso que la ley orgánica del máximo organismo contralor dispone, que firme “la decisión que determine administrativamente la responsabilidad, el auto respectivo y demás documentos” se deben pasar “al funcionario competente para que éste, en el término de treinta días, aplique razonablemente la sanción administrativa que corresponda” (Art. 84). Esta ley habla de “sanción administrativa” cuando ha debido decir “sanción disciplinaria”. Este sistema se explica por el principio constitucional de la división de los poderes y por la facultad disciplinaria que tiene el superior jerárquico. La Contraloría General de la República

ejerce el control externo de la Administración Pública y es órgano auxiliar del Congreso de la República. Y, por tanto, no forma parte de la Administración Pública. Igualmente como el Contralor no es el superior jerárquico de los funcionarios y empleados públicos no puede ejercer el poder disciplinario sobre ellos. Para evitar que la Administración Pública haga caso omiso del requerimiento contralor para que al funcionario se le aplique una sanción disciplinaria, la Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público atribuye al Ministerio Público competencia para ejercer la acción a que hubiere lugar para hacer efectiva la responsabilidad disciplinaria (numeral 1 del artículo 31).

La competencia de la Contraloría General de la República para determinar la responsabilidad administrativa de los funcionarios, deriva del artículo 82 de su ley orgánica y del artículo 27 de la Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público. El auto de culpabilidad administrativa es causal de destitución (ordinal 5º del artículo 62 de la Ley de Carrera Administrativa). No obstante, la Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público amplía la competencia de la Contraloría a todos los funcionarios y empleados públicos. En efecto, la ley orgánica del organismo contralor somete a responsabilidad administrativa a los "funcionarios públicos o particulares que tengan a su cargo o intervengan en cualquier forma en la administración, manejo o custodia de bienes o fondos de las entidades" sometidas al control de la Contraloría (Art. 81). En cambio, la Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público hace extensiva la responsabilidad administrativa a todo funcionario o empleado público que ejecute o realice actos, hechos u omisiones contrarios a derecho (Art. 32).

La Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público reafirma el principio de que la Contraloría General de la República "tiene competencia para investigar y fiscalizar todos los actos que tengan relación con el patrimonio público". A estos efectos —dice el artículo 25— la Contraloría "podrá realizar las averiguaciones que crea necesarias en los organismos y entidades que se mencionan en el artículo 4º", de esa ley. Estas averiguaciones forman parte de la gestión ordinaria de la Contraloría, pero ellas pueden dar origen a la iniciación o apertura de un procedimiento administrativo para determinar la culpabilidad administrativa de aquellos funcionarios, que al violar la ley causan un daño al patrimonio público.

La apertura del procedimiento administrativo lo acuerda de oficio la Contraloría por auto motivado, cuando de las inspecciones y fiscalizaciones preliminares surjan indicios de que se ha cometido un acto

violatorio de la Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público (Art. 25). También el procedimiento administrativo puede iniciarse de oficio por la Contraloría cuando ha habido denuncia de un particular. Pero esta denuncia no obliga a la Contraloría a actuar, a menos que los hechos denunciados tengan una razonable veracidad. Por último, el procedimiento administrativo se puede iniciar también a petición de un funcionario o empleado, que desee que la Contraloría determine su responsabilidad administrativa o a petición del Congreso o de alguna de sus comisiones.

Iniciado el procedimiento administrativo, la Contraloría pasa a la fase de sustanciación, es decir, debe reunir "los elementos de juicio, declaraciones, experticias e informes que estime necesarios para esclarecer la verdad de los hechos" (Art. 83 de la Ley Orgánica de Contraloría). Si en el curso de esta fase aparecen indicios contra alguna persona —dice el artículo 83—, la Contraloría le ordenará que comparezca dentro de los diez días continuos a la fecha de la citación. En la oportunidad de la comparecencia se le toma declaración y se le impone de los cargos en su contra. Nada dice la ley orgánica del organismo contralor sobre la oportunidad para que el indiciado pueda presentar su escrito de descargo y de promoción de pruebas. Si al indiciado no se le permite ejercer esos elementales derechos de defensa, el procedimiento administrativo puede ser declarado nulo por violar el derecho constitucional de la defensa.

Concluida la fase de sustanciación, la Contraloría puede declarar el sobreseimiento de la causa, la absolución del indiciado o la responsabilidad administrativa del funcionario. La decisión que se produzca se debe publicar en la *Gaceta Oficial de la República de Venezuela* (Art. 28 de la Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público).

Si de este procedimiento administrativo surgen indicios de responsabilidad civil o penal, la Contraloría debe enviar el expediente al Fiscal General de la República para que ejerza la acción civil y la penal, a fin de hacer efectivas estas responsabilidades (Art. 86 de la Ley Orgánica de la Contraloría y ordinal 1º del Art. 31 de la Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público).

Transcurridos los treinta días, contados a partir de la notificación a la máxima autoridad del correspondiente organismo administrativo, sin que se hubiere aplicado la sanción disciplinaria correspondiente, el Contralor General de la República debe solicitar al Fiscal General de la República que requiera de la Administración la imposición de la

pena disciplinaria. De la decisión que adopte la Administración, ya sea de sancionar o de absolver al funcionario, pueden recurrir el Ministerio Público y el propio afectado por ante los tribunales correspondientes de la Carrera Administrativa (Art. 29 de la Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público).

Este artículo 29 de la Ley de Salvaguarda confiere una nueva atribución al Tribunal de la Carrera Administrativa, que es la de determinar la responsabilidad disciplinaria de los funcionarios y empleados públicos, a petición del Fiscal General de la República. Es posible que la Administración Pública considere que los hechos que produjeron la declaración de culpabilidad administrativa, por parte de la Contraloría no son suficientes o son inaptos para acordar una sanción disciplinaria y el Fiscal General de la República, por su parte, estima que la falta administrativa está probada y, por tanto, la Administración ha debido acordar la sanción disciplinaria correspondiente. El recurso de nulidad se ha de fundamentar en el alegato de ilegalidad del acto por razón de los motivos. La ley ha previsto ciertas circunstancias de hecho para que el acto administrativo disciplinario se produzca. Si, por ejemplo, se encuentra probado —a criterio del Contralor y del Fiscal— el perjuicio material grave al patrimonio público causado intencionalmente o por negligencia manifiesta y la Administración Pública no procede a destituir al funcionario, fundamentándose en el ordinal 3º del artículo 62 de la Ley de Carrera Administrativa, el juez examinará los hechos y determinará si ellos son suficientes o aptos para determinar la absolución acordada por la Administración. Si la apreciación de los hechos que hizo la Administración para absolver al funcionario está ajustada a derecho, el juez declarará sin lugar el recurso. Pero si los motivos de hecho invocados en la decisión no tienen el valor que se les atribuye, el juez declarará la nulidad.

4. Conclusiones

Indudablemente que la Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público constituye un aporte jurídico valioso en la lucha contra la corrupción administrativa. Ese instrumento, de marcado acento represivo, no es suficiente por sí solo para producir los efectos que la opinión pública espera de ella.

Una política de prevención hay que instrumentarla inmediatamente, a fin de borrar la creencia generalizada de que los bienes públicos son una suerte de bienes baldíos o bienes de nadie que todo el mundo puede

tomar. Una programación educativa, a todos los niveles, en la que se forme a la persona en la consideración de que los bienes públicos son efectivamente de todos, pero que tienen que ser utilizados en beneficio de la comunidad y no en beneficio particular.

Hay que reforzar el sentido ético de la población para que rechace socialmente a quienes han sido culpables de delitos contra la cosa pública. No es posible continuar considerando como una persona digna de admiración a aquel que se enriqueció a costa del erario público.

Hay también que desmontar el ídolo adorado del dinero. Este medio económico no puede convertirse, como en efecto se ha convertido, en un fin, que hay que atesorar por las buenas o por las malas.

Hay que evitar también las tentaciones. Cada autorización administrativa o cada control sin fiscalización efectiva es un estímulo a la corrupción. Hay que eliminar la mayor parte de los controles que inciden negativamente en la moral pública. Y, por otra parte, hay que iniciar una política salarial en el sector público que sincere las remuneraciones.

Y, por último, que las investigaciones administrativas o penales no sean obstaculizadas por factores partidistas. Más bien los partidos políticos deben adoptar la norma de conducta de suspender o expulsar, según el caso, a aquellos de sus militantes que estén incurso en responsabilidad administrativa o penal.

Sólo me queda desear que esta ley, tan discutida y tan esperada, tenga una aplicación imparcial. Que ella no sirva para cobrar enemistades políticas o para perseguir adversario de otras tendencias. Si esta ley no recibe una aplicación racional, justa e imparcial, se causará al país un perjuicio mayor que el causado por la corrupción administrativa.