

INFORME NACIONAL DE BRASIL II

La responsabilidad de los agentes públicos: la improbidad administrativa y sus formas de reparación judicial^{1 2}

Ricardo Hermany³

*Catedrático de Derecho Administrativo,
Universidad de Santa Cruz do Sul — UNISC*

Camila Lemos de Melo⁴

*Candidata a doctora,
Universidad de Santa Cruz do Sul — UNISC*

SUMARIO. 1. Introducción. 2. Corrupción y patologías corruptivas en la Administración pública. 3. Sanciones impuestas a los gerentes públicos según la Ley de Improbidad Administrativa (LIA) y la Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF). 4. Métodos de reparación. 5. Consideraciones finales. 6. Bibliografía.

1. Investigaciones en desarrollo y derivadas de actividades realizadas en el ámbito del Grupo de Estudio "Gestión Local y Políticas Públicas", coordinado por el Prof. Dr. Ricardo Hermany (Programa de Postgrado en Derecho de la Universidad de Santa Cruz do Sul — UNISC) y vinculado al Directorio del CNPq.

2. Este trabajo fue realizado con el apoyo de la Coordinación de Perfeccionamiento del Personal de Educación Superior — Brasil (CAPES) — Código de Financiamiento 001.

3. Postdoctoral en la Universidad de Lisboa (2011). Doctor en Derecho por la Universidad de Vale do Rio dos Sinos (2003) y Doctor Sandwich por la Universidad de Lisboa (2003). Maestría en Derecho por la Universidad de Santa Cruz do Sul (1999). Profesor del Programa de Licenciatura y Posgrado en Derecho — Maestría/Doctorado de la Universidad de Santa Cruz do Sul - UNISC. Coordinador del grupo de estudio Gestión Local y Políticas Públicas - UNISC. Consultor Jurídico del CNM - Confederación Nacional de Municipios. Abogado. Correo electrónico: hermany@unisc.br.

4. Estudiante de Doctorado en Derecho del Programa de Postgrado de la Universidad de Santa Cruz do Sul. Becario CAPES, modalidad II. Maestría por la Universidad de Santa Cruz do Sul (2023) y maestría en Derecho de la Unión Europea por la Universidad de Minho, bajo el régimen sándwich (2023). Licenciado en Derecho por la Universidad de Santa Cruz do Sul (2013). Correo electrónico: camilalmelo@yahoo.com.br.

1. Introducción

El presente estudio se guía por el hallazgo empírico de interferencia del Estado por múltiples factores, específicamente la corrupción y sus efectos en la Administración pública y la sociedad, de ahí la preocupación que motivó la investigación sobre algunas de las principales posibilidades de reparación del daño a la ciudadanía. De esta manera, la Ley de Improbidad y la Ley de Responsabilidad Fiscal en Brasil se destacan como instrumentos legales que posibilitan una mayor seguridad en la reparación de los daños causados a los bienes públicos por los responsables de su administración.

Así, el objetivo del trabajo es analizar la Ley de Improbidad y la Ley de Responsabilidad Fiscal en Brasil como herramienta para ayudar en la determinación de responsabilidad e implicaciones jurídicas para administradores y agentes públicos involucrados en actos ilegales. Con base en estas premisas, se enfatiza que la improbidad administrativa —conceptualizada como actos ilegales, poco éticos o deshonestos— tiende a comprometer la confianza de los ciudadanos en la Administración, además de causar daños al erario y a la sociedad, por lo que se propone como un problema de investigación: ¿cuáles son las formas y su eficacia de reparación jurídica para los agentes involucrados en actos de improbidad administrativa en el sistema jurídico brasileño?

La hipótesis planteada es que la responsabilidad de los agentes es fundamental para mantener la integridad y la transparencia, además de contribuir a la confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas. Por lo tanto, la Ley de Improbidad Administrativa enumera cuatro tipos: enriquecimiento ilícito, actos que causan pérdidas al erario, el otorgamiento o la aplicación indebida de beneficios financieros o tributarios, y actos que violan los principios de la Administración pública, y estos actos pueden ser reparados a través de la aplicación de sanciones civiles, administrativas y penales.

Así, para dar respuesta al problema propuesto, se utiliza el método de enfoque deductivo, realizando un análisis de datos generales —premisa mayor— a los particulares —premisa menor—, hasta la conclusión. El método de procedimiento es hermenéutico, lo que posibilita la correcta interpretación de los textos. Y en cuanto a la técnica de investigación utilizada, es bibliográfica, enfocándose en el análisis de documentación indirecta, observando los contornos y fundamentos de la legislación, obras diversas, libros, artículos, monografías, disertaciones, tesis, que brindan información sobre los temas tratados en la investigación.

En cuanto a los objetivos específicos, se enumeran tres, los cuales representan cada uno de los temas a analizar en el presente estudio. En el primero se analizarán de manera no exhaustiva la corrupción y sus patologías en la Administración pública; en el segundo se estudiarán las principales sanciones impuestas en la Ley de Improbidad y la Ley de Responsabilidad Fiscal brasileñas; y en el último se abordarán las formas de reparación existentes en Brasil.

2. Corrupción y patologías corruptivas en la Administración pública

Ante el escenario de inestabilidad, se creó un ambiente propicio para el surgimiento de “malezas” como la corrupción y actos ímprobos, que afectan de diferentes maneras la relación entre los ciudadanos y la Administración pública, ya que la corrupción sustrae y usurpa los fondos públicos que son esenciales para implementar políticas públicas, obras, adquirir bienes y servicios de manera eficiente y que satisfagan las necesidades de las personas. Además, los actos de improbidad pueden causar daño al erario, enriquecimiento ilícito, y ser violatorios de los principios de la Administración, generando así una serie de perjuicios a la sociedad.

La práctica de actos corruptos en la esfera pública asombra a la sociedad, reflejándose directamente en la credibilidad de las instituciones públicas y de los administradores públicos, y, a medida que la corrupción se propaga, debilita los institutos democráticos existentes. En Brasil destacan los escándalos de la Operación Lava Jato, que con el aporte de los medios de comunicación fomentó la participación y el involucramiento de los ciudadanos frente a la crisis y a las indecoridades corruptoras expuestas por innumerables gerentes y servidores públicos.

La relevancia de la investigación aquí emprendida se revela por la observación de que la corrupción es considerada una de las principales causas de la desigualdad social y la deslegitimación de la democracia. En este sentido, la investigación *Global Shapers Annual Survey 2020* predice que, además de los enfrentamientos económicos y la polarización política, el descontento ciudadano se ha endurecido con sistemas que no han logrado promover el avance de políticas de mejora, como las prácticas anticorrupción.

La desaprobación de cómo los Gobiernos están abordando problemas económicos y sociales profundamente arraigados ha provocado protestas en todo el mundo, lo que podría debilitar la capacidad de los Gobiernos para tomar medidas decisivas en caso de que se produzca una recesión. Sin estabilidad económica y social, es posible que los países no tengan los re-

cursos financieros, el espacio fiscal, el capital político o el apoyo social necesarios para abordar riesgos globales clave (Transparency International, 2021).

En la época contemporánea, la corrupción en la Administración pública afecta directamente el modelo de Estado democrático de derecho, desprestigia a las instituciones públicas por la conducta de sus autoridades, contribuye al desperdicio de los recursos públicos, con la baja calidad de las obras y servicios públicos, con el desvío de fondos en áreas no prioritarias, para obstaculizar el crecimiento económico y disuadir la inversión extranjera, para una regulación excesiva, entre otras consecuencias (Zenkner, 2019). La mayor demanda de transparencia en la Administración pública se observa tanto en países en transición de regímenes autoritarios a sociedades más democráticas como en democracias maduras.

Como resultado de la sociedad de la información, la difusión de datos ha cambiado la forma de control de la Administración pública, ya que ha contribuido a aumentar las demandas ciudadanas de rendición de cuentas por las acciones de sus Gobiernos. El modelo de Estado de derecho promueve el control de la Administración, al estructurarse sobre la separación de poderes y los límites establecidos para el ejercicio del poder del Estado. En este sentido, este control permite vigilar, orientar y corregir la actuación de las autoridades administrativas para que no se desvíen de las normas y los principios rectores del ordenamiento jurídico y de los intereses públicos que legitiman su existencia.

Se reitera, en este contexto, que para que la integridad pueda desempeñar su papel, debe ser sensible a su finalidad, sobre todo, en las relaciones entre los ciudadanos y el poder público. Se requiere, por lo tanto, una integración permanente entre el servicio público y el pueblo, necesaria para materializar la confianza entre ambos, actualmente perdida, debido a los innumerables e incesantes escándalos de corrupción.

“Si los agentes públicos no demuestran claramente su compromiso con la integridad, será poco probable que los ciudadanos confíen en ellos o asuman buena fe en sus actividades, incluso si no son corruptos. Además, la corrupción sistémica hará que los ciudadanos honrados se alejen y se interesen cada vez menos en la política, abriendo espacio para quienes ven los cargos políticos sólo como una oportunidad para realizarse” (Zenkner, 2019: 256).

La corrupción existe en innumerables ramas del conocimiento y su forma cambia según el momento en que ocurre, el lugar en que se practica, las instituciones y la formación social, política e institucional. Ha estado presente

desde los inicios de la humanidad: se difunde y se adapta de la misma manera que las sociedades se alternan estructural, jurídica y funcionalmente, siendo considerada por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) como uno de los mayores obstáculos para el desarrollo económico en el mundo.

Hay mucho por hacer en la formación de una cultura de integridad contra la corrupción en la administración pública, y una de las posibilidades surge de la imposición de políticas públicas que prioricen el valor de la honestidad en conjunto con los esfuerzos que se realizan a nivel mundial (Santos Jr. y Petitan, 2020).

Además, según Bitencourt y Reck (2015: 38-39), “[...] defender la corrupción como un fenómeno multifacético [...] amplía las posibilidades punitivas contra quienes no sólo actúan de manera indebida, sino también contra quienes perjudican el interés público, ya sea por falta de gestión o por falta de eficiencia, entre otros. Y luego, se puede ver que la respuesta a estos problemas no puede operacionalizarse de manera tan cerrada, como en el caso del derecho penal, o del derecho administrativo o del derecho civil, como si fueran nichos en los que el derecho no se comunicaría. Por lo tanto, ante problemas complejos se deben producir respuestas que sean tan complejas como lo son para afrontarlos. Considerar la corrupción como un fenómeno multifacético significa que la ley debe proporcionar respuestas múltiples e interconectadas”.

Por último, Leal (2013) presenta una “dimensión simbólica de la corrupción” más allá de la corrupción institucionalizada, es decir, la corrupción “de valores democráticos” que afecta directamente las relaciones sociales entre los ciudadanos, las instituciones representativas y, principalmente, los directivos públicos. Así, a partir de la delimitación del concepto de corrupción como fenómeno multifacético que afecta a nuestro país y, principalmente, a las arcas públicas, analizaremos las principales formas de reparación previstas en la legislación nacional.

3. Sanciones impuestas a los gerentes públicos según la Ley de Improbidad Administrativa (LIA) y la Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF)

Tras comprender el impacto de la corrupción en la Administración pública, este estudio avanzará hacia las sanciones impuestas por actos de improbidad administrativa. En este sentido, el art. 37 de la Constitución Federal brasileña determina como consecuencias por actos de improbidad administrativa la suspensión de derechos políticos, la pérdida de la función pública, la indisponibilidad de bienes y el reembolso al erario. Desde esta perspectiva, Justen Filho (2016) explica que la improbidad administrativa puede reve-

larse como una acción u omisión que incumple el deber constitucional de moralidad en el desempeño de funciones públicas, lo que puede resultar en sanciones civiles, administrativas y penales, acumulativamente o no, según lo establece la ley.

Con la mirada puesta en la evolución legislativa de la lucha contra la práctica de actos corruptos en Brasil, en 1992 surgió la Ley de Improbidad - Ley Federal n.º 8.429 de 1992, que tiene disposiciones que se aplican al sector público y a las empresas privadas. Cabe señalar que, a pesar de no ser agente público, siempre que induzca o contribuya a la práctica de actos de improbidad o se beneficie de ello, directa o indirectamente, se considerarán como actos improbados, según el art. 3.º de la norma.

La Ley de Improbidad Administrativa y su reciente modificación legislativa (Ley Federal n.º 14.230/2021)⁵ aborda el sistema de rendición de cuentas por actos de improbidad administrativa, que protege la probidad y organización del Estado en el ejercicio de sus funciones, como una de las formas capaces de garantizar la integridad de los bienes públicos y sociales. La norma sufrió una actualización en 2021, y desde entonces considera como actos de improbidad administrativa las conductas intencionales calificadas de enriquecimiento ilícito (art. 9), los actos que causan pérdidas al erario (art. 10) y que violan los principios de derecho público (art. 11).

Antes del cambio legislativo de 2021, la Ley de Improbidad preveía la pérdida del servicio público y la suspensión de los derechos políticos solo después de la sentencia definitiva e inapelable de la condena. Hoy en día, todas las sanciones previstas en la norma en discusión solo pueden aplicarse después de la sentencia firme, ya que fue dictada con el objetivo de satisfacer el deseo de combatir la corrupción —en el sentido más amplio— (Nohara, 2023).

Según Nohara (2023: 819), el acto de improbidad, en sí mismo, no constituye delito, pero es susceptible de caracterizarlo, según lo dispuesto en el art. 12, que señala que el responsable del acto de improbidad administrativa está sujeto a las determinaciones específicas, aplicadas individual o acumulativamente, “con independencia de la indemnización íntegra de los daños materiales, si es efectiva, y de las sanciones penales y de responsabilidad común, civil y administrativa previstas en la legislación específica”. El artículo también menciona otras sanciones además de las objetivas en la Cons-

5. Lei Federal n.º 14.230, de 26 de octubre de 2021, que modifica la Ley n.º 8.429, de 2 de junio de 1992, sobre la improbidad administrativa. Disponible en https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/14230.htm (último acceso: 4 octubre 2023).

titución: pérdida de bienes o valores añadidos ilícitamente al patrimonio, multa civil y la prohibición de contratar con el poder público, o de recibir beneficios o incentivos fiscales o crediticios (Ley Federal n.º 14.230, de 26 de octubre de 2021).

En resumen, la LIA tiene cuatro tipos de improbidad: enriquecimiento ilícito, actos que causan daño al erario, incluido el de reciente incorporación, otorgamiento o aplicación indebida de beneficios económicos o tributarios, actos que violan los principios de la Administración pública. Para actos de enriquecimiento ilícito, las sanciones incluyen la pérdida de bienes o valores añadidos ilícitamente a los mismos; la pérdida del servicio público; la suspensión de derechos políticos por hasta 14 años; la disposición para el pago de una multa civil equivalente al valor del aumento de patrimonio, y la prohibición de contratar con autoridades públicas por un período no superior a 14 años.

Los actos de improbidad administrativa que causen daño al erario público por acción u omisión intencional dan lugar a las siguientes sanciones, que podrán aplicarse acumulativamente o no: pérdida de valores o bienes añadidos al patrimonio de manera ilícita; pérdida del servicio público; suspensión de derechos políticos por hasta 12 años; el pago de una multa civil equivalente al valor del daño; prohibición de contratar con el Gobierno o recibir incentivos fiscales o crediticios por un período no superior a 12 años.

Y los actos de improbidad que vulneran los principios de la Administración pública, según Nohara (2023: 825), independientemente del reconocimiento de la producción de daño al erario y enriquecimiento ilícito de agentes públicos, “requiere un daño relevante al bien jurídico protegido para ser objeto de sanciones”. Estos están sujetos al pago de una multa civil de hasta 24 veces el valor de la remuneración recibida por el agente público, y tienen prohibido contratar con el Gobierno o recibir beneficios o incentivos fiscales por un período no mayor de cuatro años.

La Administración pública brasileña se basa, entre otros principios, en la legalidad, con la premisa de que el administrador público actúa solo dentro de las disposiciones legales. En este sentido, la Ley de Responsabilidad Fiscal pretende fortalecer los principales ejes de la Administración pública: “planificación, transparencia, control y responsabilidad en la gestión de los recursos públicos y rendición de cuentas” (Slomski, 2008: 174).

Esta norma solidificó lo dispuesto en la Ley de Improbidad Administrativa, ya que la exigencia de un agente público honesto está en línea con la necesidad de una buena gestión financiera. La norma en cuestión estu-

vo significativamente influenciada por la Unión Europea, con el Tratado de *Maastricht*, que estableció el principio de repudio a los déficits públicos excesivos, los objetivos de inflación, los parámetros para el déficit presupuestario y el límite para la deuda pública. En Brasil, con la promulgación de la Ley de Responsabilidad Fiscal, las restricciones mencionadas fueron impuestas a estados y municipios, violando el principio de autonomía federativa de las entidades (Efraim y Murta, 2015).

La Ley de Responsabilidad Fiscal busca la transparencia en la gestión fiscal, a través de la publicidad de los actos realizados, permitiendo así el control de estos actos por parte de la sociedad. Además, la actuación planificada y transparente prevista en esta ley tiene como objetivo prevenir y corregir los riesgos de desviaciones que puedan influir en el necesario equilibrio de las cuentas públicas. Así, las directrices que impone la legislación, al final, se vuelven necesarias para una gestión financiera responsable y, en consecuencia, para una Administración pública moral y fiable.

La referida norma promueve la supervisión, la transparencia y el control de los actos de gestión, permitiendo sancionar a los agentes y directivos públicos que incumplan las disposiciones legales, causando daños a los asuntos públicos. Con esto, queda claro que el incumplimiento, al igual que en la LIA, puede derivar en responsabilidad penal, civil y administrativa, incluso en la terminación del mandato, cuando se trata de directivos públicos.

Por lo tanto, corresponde a cada agente público, individualmente, responsabilizarse de sus actos, lo que tampoco impide que ayuden y se comprometan con su entorno, máxime cuando hablamos de la práctica de actos corruptores en la Administración pública, porque cuando la Administración pública no actúa con probidad, responsabilidad, equidad y transparencia, esto compromete varias "libertades sustantivas que, por consiguiente, comprometen las libertades individuales" (Sen, 2010). Por ello, pasaremos al análisis de las formas de reparación existentes en la LIA y la LRF brasileñas.

4. Métodos de reparación

Tras comprender el impacto de la corrupción en la Administración pública y las sanciones impuestas a los administradores públicos en la Ley de Improbidad Administrativa y la Ley de Responsabilidad Fiscal, se avanzará en el estudio de las formas de reparación existentes en la legislación brasileña. En el ordenamiento jurídico brasileño existen instrumentos, procedimientos y mecanismos para obtener indemnización por daños causados a los bienes públicos por quienes son responsables de su administración, cuidado o ges-

tión. Estos mecanismos pueden ser administrativos o judiciales, dependiendo de las circunstancias y la gravedad del daño.

El fundamento constitucional para punición de quienes practican actos de improbidad administrativa se ajusta al § 4 del art. 37 de la Carta Magna; conviene establecer que, en su parte final, el texto constitucional enfatiza que se aplicarán las penas previstas, sin perjuicio de la acción penal que corresponda, lo que está señalando que las sanciones impuestas no son de carácter penal, resultan de una pena prolongada en vía de ejecución judicial civil.

Respecto a la Ley de Improbidad Administrativa, debe ser observado que un acto de improbidad puede corresponder a un delito penal siempre que se encuadre dentro de un delito tipificado en el Código Penal o en la legislación complementaria como consecuencia de la propia disposición constitucional, que establece que la ley definirá su forma y graduación sin perjuicio de las normas penales aplicables. En este sentido, Di Pietro (2024: 1004) concluye lo siguiente:

“(a) O ato de improbidade, em si, não constitui crime, mas pode corresponder também a um crime definido em lei; (b) as sanções indicadas no artigo 37, §4º da Constituição não têm natureza de sanções penais, porque, se tivessem, não se justificaria a ressalva contida na parte final do dispositivo [...] (c) se o ato de improbidade corresponder também a um crime, a apuração da improbidade pela ação penal cabível será concomitante com o processo criminal”.

Antes de profundizar en nuestros métodos de reparación, es importante resaltar la naturaleza de las medidas previstas en la Constitución Federal en materia de improbidad administrativa. Esta se caracteriza por un delito de carácter civil y político, que puede implicar la suspensión de dos derechos políticos: la indisponibilidad de beneficios y la no reparación de los daños causados al fisco. Sin embargo, se pueden sufrir consecuencias en el ámbito penal, con la iniciación concomitante de un procedimiento penal, cuando proceda, en el ámbito administrativo, con la iniciación concomitante de un procedimiento administrativo y con la pérdida de la función pública. Además, la idea del carácter civil y político de las medidas sancionadoras se ve reforzada por la posibilidad de su aplicación a personas que no encajan en el concepto de servidores o agentes públicos, sobre las cuales la Administración no puede exceder su poder disciplinario (Di Pietro, 2024: 1005).

Los agentes públicos en general, de acuerdo con un procedimiento absolutamente uniforme, están sujetos a tres esferas de responsabilidad: penal, administrativa y civil. En otras palabras, los agentes públicos pueden ser considerados responsables en tres esferas: la responsabilidad penal es la que resulta de la comisión de delitos por parte de agentes públicos; la responsabilidad administrativa corresponde a la violación de deberes funcionales, que atenta contra el funcionamiento del servicio público y su finalidad; se invoca la responsabilidad civil cuando se causa un daño que además debe ser reparado.

Ahora, a título de ejemplificación, se puede mencionar que una de las condenas previstas en la LIA se refiere a la obligación de reparar el daño y al decreto de pérdida del patrimonio del condenado, con cosa juzgada. Además, esta sentencia puede afectar al sucesor en el ámbito patrimonial, hasta el límite del valor de su herencia. Así, al tratarse de la reparación de daños en la LIA, adopta la acción civil de reparación de daños al erario, con miras a reembolsar al erario los daños que le hayan causado mediante sanciones civiles y políticas como multas, suspensión de derechos políticos y pérdida del servicio público, según lo previsto en su art. 18:

“Art. 18. La sentencia que considera la acción basada en los arts. 9 y 10 de esta Ley impondrán una indemnización por daños y perjuicios y por la pérdida o reversión de bienes y valores adquiridos ilícitamente, según el caso, a favor de la persona jurídica perjudicada por el hecho ilícito. §1º Si es necesario liquidar el daño, la persona jurídica perjudicada procederá con esta determinación y con el procedimiento posterior para cumplir la sentencia relativa al reembolso del patrimonio público o a la pérdida o reversión de bienes. §2º Si la persona jurídica perjudicada no adopta las medidas a que se refiere el §1º de este artículo dentro de los 6 (seis) meses, contados a partir de la sentencia definitiva sobre el origen de la acción, corresponderá al Ministerio Público proceder con la respectiva liquidación del daño y cumplimiento de la sentencia relativa al reembolso del patrimonio público o a la pérdida o reversión de este, sin perjuicio de la posible responsabilidad por la omisión encontrada”.

Así, la compensación por daños prevista en la LIA fue considerada como un nuevo mecanismo para combatir la corrupción (Delgado, 2000). En definitiva, la Acción de Improbidad Administrativa derivada de la LIA prevé la responsabilidad de los agentes públicos por actos de improbidad que causen daño al erario, además de permitir acciones judiciales para reparar el daño y la aplicación de sanciones, como la pérdida del cargo y suspen-

sión de derechos políticos. Otra forma de compensación es la Acción de Reembolso del Tesoro Público, por daños causados al patrimonio público resultantes de actos ilícitos. En este caso, corresponderá al Ministerio Público o a la propia Administración pública emprender acciones legales para recuperar las cantidades malversadas.

La preocupación por la ética y la lucha contra la corrupción en el área del derecho administrativo fue tal que la inclusión del principio de moral administrativa en la Carta Magna fue considerada como un reflejo de ello. Con su inserción, la improbidad administrativa dejó de aplicarse solo a los agentes políticos y se extendió a toda la Administración pública, ampliando su alcance. Esto aumentó el rigor de sus disposiciones legales. Así, el principio de moralidad se correlaciona con el principio de legalidad en un sentido amplio, tratando no solo del cumplimiento del derecho formal, sino también del derecho material; y “abarca la moralidad, la probidad y todos los demás principios y valores consagrados por el ordenamiento jurídico” (Di Pietro, 2024: 1001). En este sentido, como principios, tanto la moral como la probidad administrativa pueden confundirse, pero, como infracción, la improbidad tiene un alcance mayor frente a la inmoralidad, al constituir la violación del principio de moral administrativa una de las hipótesis de un acto de improbidad definido por la ley.

Además, todavía es posible recibir un reembolso del tesoro público, según el art. 37, § 6.º, de la Constitución Federal, mediante la acción de responsabilidad civil, como se vio anteriormente, y mediante la Acción Civil Pública, de legitimación activa del Ministerio Público u otras entidades en los casos de lesión al interés difuso o colectivo. Además de esto, cuando existe una irregularidad en las cuentas públicas, la LRF prevé la posibilidad de establecer un proceso contable para determinar las responsabilidades de los administradores públicos.

Es importante resaltar que la Ley Federal n.º 8.429/92 tiene su aplicación a nivel nacional y, por tanto, es de obligado cumplimiento para todas las esferas de gobierno en el momento de definir los sujetos activos (arts. 1 a 3), los actos de improbidad (arts. 9, 10 y 11), las sanciones aplicables (art. 12), cuando establece normas sobre el derecho de representación (art. 14), cuando prevé delitos penales (art. 19) y cuando establece normas sobre prescripción de la interposición de acción judicial (art. 23). Sin embargo, la misma norma tiene disposiciones que se aplican estrictamente en el área administrativa, donde cada entidad de la federación brasileña tiene competencia exclusiva para legislar. En otras palabras, dichas disposiciones son aplicables únicamente a nivel federal y no incluyen materias de competencia concurrente prevista en

el art. 24 de la Carta Magna, por ejemplo, el proceso administrativo a que se refiere el art. 14, modificado por la Ley Federal n.º 14.230/21.

Así, podemos resumir los métodos de reparación de la LIA en actos de improbidad administrativa que resulten en enriquecimiento ilícito; actos de improbidad administrativa que causen pérdidas al erario; y actos de improbidad administrativa que violen los principios de la Administración pública. Como se ve, muchos de ellos pueden corresponder a delitos previstos en la legislación penal e infracciones administrativas definidas en el Estatuto de los Servidores Públicos. Por tanto, nada impide la iniciación de procesos administrativos, civiles y penales, correspondiendo al primero investigar las infracciones administrativas conforme a las reglas establecidas en el Estatuto Funcional; al segundo le corresponde investigar la improbidad administrativa y aplicar las sanciones previstas en la Ley n.º 8.429/21; y, finalmente, el tercero investigará el delito penal conforme a las reglas establecidas en el Código de Procedimiento Penal.

Cabe mencionar también los casos de concomitancia entre las instancias administrativa, civil y penal, que fueron modificados recientemente por la Ley Federal n.º 14.230/21, que determina que las sentencias civiles y penales surtirán efectos en relación con la acción de improbidad cuando concluyan que no exista conducta o en los casos de negación de autoría. En este sentido, el § 4 del mismo artículo determina: “la absolución penal en una acción que trata de los mismos hechos, confirmada por decisión colegiada, impide la tramitación de la acción prevista en esta Ley, con comunicación con todos los motivos de absolución previstos”. Sin embargo, este párrafo está siendo impugnado por la ADIn 7.236, por violar el principio de eficiencia o máxima eficacia de las normas constitucionales, la protección deficiente y la prohibición de regresión (Di Pietro, 2024). La polémica sobre la actualización legislativa gira en torno a la disposición legal de independencia entre los órganos civil y penal, que se vería debilitada por el cambio legislativo de 2021.

Por lo tanto, los métodos de reparación previstos en la Ley de Improbidad Administrativa refuerzan la fundamentalidad en promover prácticas de transparencia y probidad en la Administración pública brasileña para restablecer la confianza de la población y el sentimiento de pertenencia colectiva, para minimizar los riesgos existentes de mala gestión y mal desempeño de los agentes públicos; y, como consecuencia, potencian los resultados positivos en el interés público. Además, la obtención de una indemnización por los daños causados a los bienes públicos puede implicar tanto procedimientos administrativos como procedimientos judiciales, en función de la naturaleza del caso y de las partes involucradas, y dependiendo la elección

del instrumento adecuado de las circunstancias específicas de cada caso concreto.

5. Consideraciones finales

Como se ve, la presencia persistente y dañina de corrupción y actos indebidos en la Administración pública no solo quita recursos públicos esenciales para el desarrollo de políticas efectivas y servicios públicos de calidad, sino que también socava la confianza de los ciudadanos en las instituciones democráticas. La corrupción es identificada como una de las principales causas de desigualdad social y deslegitimación de la democracia, y su persistencia amenaza la estabilidad económica y social de los países.

Además, los costes económicos de la corrupción son astronómicos y representan una parte importante del PIB mundial. La posición de Brasil en los *rankings* internacionales de transparencia también revela la urgente necesidad de medidas efectivas para combatir la corrupción; entre 2022 y 2023, Brasil bajó diez posiciones en el *ranking* internacional de percepción de corrupción publicado por Transparencia Internacional el 30 de enero de 2024, pasando a la posición 104. Ante este sombrío escenario, es crucial que se fortalezcan los esfuerzos para combatir la corrupción y que la sociedad, junto con las instituciones gubernamentales, desempeñe un papel activo en la promoción de la integridad y la responsabilización de quienes participan en prácticas corruptas.

Si bien la LIA es un mecanismo importante para combatir la corrupción y las irregularidades en la Administración pública, enfrenta desafíos en su aplicación, incluidas la lentitud del Poder Judicial, que en ocasiones compromete la efectividad de la ley en vista de su plazo de prescripción de ocho años, y la ausencia de medidas preventivas para la ocurrencia de irregularidades en el ámbito administrativo, y no solo medidas para responsabilizar a las personas una vez cometido el acto. En este sentido, los programas de integridad pública pueden contribuir a promover la prevención de actos inapropiados en el ámbito administrativo a través de la difusión de una cultura de integridad. A pesar de los desafíos existentes para la aplicación de la LIA, esta debe ser considerada una herramienta importante en la lucha contra la corrupción y la incorrección en la Administración pública.

En este aspecto, la Ley de Improbidad Administrativa y la Ley de Responsabilidad Fiscal juegan un papel indispensable en la legislación brasileña, ya que refuerzan las disposiciones establecidas en la Carta Magna sobre los principios y reglas que deben seguir los gestores y agentes públicos con

miras a una buena administración. La interfaz entre las normas surge de la necesidad de promover la ética y la gestión pública honesta, con su sector financiero planificado y equilibrado. Así, se confirma la hipótesis planteada de que la responsabilidad de los agentes es fundamental para mantener la integridad y la transparencia, además de contribuir a la confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas.

6. Bibliografía

- Bitencourt, C. M. y Reck, J. R. (2015). A construção de categorias de observação do contrato público e suas relações com a corrupção a partir de uma perspectiva processualista. En R. G. Leal (org.). *Patologias corruptivas: as múltiplas faces da Hidra*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC.
- Brossard, P. (1990). *O impeachment* (2.ª ed.). Porto alegre: Revista dos Tribunais.
- Delgado, J. A. (2000). *IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: algumas controvérsias doutrinárias e jurisprudenciais sobre a Lei de Improbidade Administrativa*. Disponible en <https://core.ac.uk/download/pdf/79062453.pdf> (último acceso: octubre 2023).
- Di Pietro, M. S. Z. (2024). *Direito Administrativo* (36.ª ed.). Rio de Janeiro: Forense.
- Efraim, R. da S. y Murta, A. C. D. (2015). Atos de Improbidade na Lei de Responsabilidade Fiscal. *Revista do Direito Tributário e Financeiro. Minas Gerais*, 1 (2), 420-442.
- Garcia, M. N. (2024). *Agente político, crime de responsabilidade e ato de improbidade*. Disponible en https://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/publicacoes/publicacoes-diversas/prerrogativa-de-foro/monica_nicida_agentepolitico.pdf.
- Justen Filho, M. (2016). *Curso de direito administrativo* (12.ª ed. rev., actual. y ampl.). São Paulo: Revista dos Tribunais.
- Leal, R. G. (2013). A corrupção como problema institucional: o impacto no âmbito dos poderes do Estado e da Sociedade Civil. En R. G. Leal. *Patologias Corruptivas nas relações entre Estado, Administração Pública e Sociedade* (pp. 76-95). Santa Cruz do Sul: Edunisc.
- Nohara, I. P. D. (2023). *Direito Administrativo* (12.ª ed.). Barueri: Atlas.
- Santos Jr., B. dos y Petitan, A. (2020). Por uma cultura da integridade agora. En R. P. A. de Castro (coord.). *Compliance, gestão de risco e combate à corrupção: integridade para o desenvolvimento*. Belo Horizonte: Fórum.
- Sen, A. (2010). *A ideia de justiça*. São Paulo: Companhia das Letras.

- Slomski, V. (2008). *Governança corporativa e governança na gestão pública*. São Paulo: Atlas.
- Transparency International. (2021). *Global Corruption Barometer European Union 2021 — Citizens' views and experiences of corruption*.
- (2024). *Corruption Perceptions Index 2023*. Disponible en <https://images.transparencycdn.org/images/CPI-2023-Report.pdf> (último acceso: 30 enero 2024).
- Zenkner, M. (2019). *Integridade governamental e empresarial: um espectro da repressão e da prevenção à corrupção no Brasil e em Portugal*. Belo Horizonte: Fórum.