

Informe nacional de Brasil^{1,2}

Ricardo Hermany³

*Profesor de Derecho en el Programa de Posgrado (Maestría y Doctorado).
Universidad de Santa Cruz do Sul - UNISC*

Betieli da Rosa Sauzem Machado⁴

*Doctora en Derecho.
Universidad de Santa Cruz do Sul - UNISC*

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

2. Esta publicación cuenta con el apoyo de una subvención institucional de la Confederación Nacional de Municipios (CNM).

3. Profesor de la Licenciatura y del Programa de Posgrado en Derecho —Maestría y Doctorado— de la Universidad de Santa Cruz do Sul (UNISC, Brasil). Posdoctorado en la Universidad de Lisboa (2011). Doctor en Derecho por la Universidad del Vale do Rio dos Sinos (2003), con doctorado sándwich en la Universidad de Lisboa. Magíster en Derecho por la Universidad de Santa Cruz do Sul (1999). Coordinador del grupo de estudio “Gestión Local y Políticas Públicas” en UNISC. Consultor jurídico de la Confederación Nacional de Municipios (CNM). Participa en redes de investigación nacionales e internacionales orientadas al fortalecimiento de la administración pública y del derecho local, entre las que destacan la RAICA —Red Académica Internacional de Control de la Administración—, la AEDREL —Asociación de Estudios de Derecho Regional y Local— y el IDARGS —Instituto de Derecho Administrativo de Rio Grande do Sul—, a través de las cuales ha promovido cooperación académica, eventos científicos y publicaciones conjuntas con investigadores de Brasil, Europa y América Latina. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8520-9430>. Correo electrónico: hermany@unisc.br.

4. Posdoctoranda en Derecho en el Programa de Posgrado en Derecho de la Universidad de Santa Cruz do Sul (UNISC, 2025-2026). Investigadora visitante posdoctoral en la Universidad de Santiago de Compostela (España), entre mayo y junio de 2025. Becaria de la Confederación Nacional de Municipios (CNM), mediante convenio CNM/Apesc. Integrante del grupo de estudio “Gestión Local y Políticas Públicas”, coordinado por el prof. Ricardo Hermany, en Brasil. Doctora en Derecho por el Programa de Posgrado en Derecho de la Universidad de Santa Cruz do Sul (2021-2025), habiendo realizado una estancia de estudios de doctorado (doctorado sándwich) en la Universidad de Santiago de Compostela (España), entre noviembre de 2023 y mayo de 2024. Magíster en Derecho por el Programa de Posgrado en Derecho de la Universidad de Santa Cruz do Sul (2018-2020). Posgraduada en Derecho Procesal Público por la misma universidad (2018-2020). Licenciada en Derecho por la Universidad de Santa Cruz do Sul (2012-2016). Abogada —OAB/RS 107.194—. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9387548555163423>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3489-6741>. Correo electrónico: betielisauzem@yahoo.com.br.

SUMARIO. 1. Introducción. 2. Contexto normativo del mecanismo de regreso o repetición. 3. Descripción del mecanismo para obtener el regreso o la repetición. 4. Sujetos del mecanismo de regreso o repetición. 5. La exigencia de elementos subjetivos o de valoración de la conducta del sujeto pasivo. 6. La transmisibilidad de la responsabilidad. 7. Las consecuencias de la condena en regreso o repetición. 8. La eficacia del mecanismo de regreso o repetición. 9. Conclusiones. 10. Bibliografía.

1. Introducción

El mecanismo de acción de regreso o de repetición en el derecho administrativo brasileño representa una herramienta esencial para garantizar la responsabilidad individual de los agentes públicos frente a los daños causados al erario. Conforme al artículo 37, § 6.º de la Constitución Federal de 1988, el Estado tiene la responsabilidad objetiva de indemnizar a los particulares por los perjuicios sufridos debido a la actuación de sus agentes. Sin embargo, este mismo precepto prevé el derecho de regreso contra el agente causante, sujeto a la comprobación de dolo o culpa. Aunque diseñado para proteger el interés público y salvaguardar el patrimonio estatal, este mecanismo plantea múltiples desafíos normativos, procesales y prácticos que requieren un análisis detallado para evaluar su eficacia y limitaciones en el contexto contemporáneo.

El tema de este estudio es la eficacia y los desafíos de la acción de regreso en el marco del derecho administrativo brasileño, con especial atención a su aplicación frente a la Ley n.º 8.429/1992 (Ley de Improbidad Administrativa) y las recientes modificaciones introducidas por la Ley n.º 14.230/2021. El análisis se centrará en la acción de repetición como mecanismo de responsabilidad civil subjetiva de agentes públicos en Brasil, considerando los cambios legislativos recientes, las prácticas judiciales y administrativas, y su impacto en la gestión pública.

A pesar de la previsión constitucional y legal de la acción de regreso, su implementación práctica en Brasil sigue siendo limitada. Este mecanismo enfrenta dificultades relacionadas con la demostración de culpabilidad, la baja frecuencia de su ejercicio y los posibles efectos desincentivadores que puede generar en la toma de decisiones administrativas. Esto plantea la pregunta central: ¿En qué medida la acción de repetición en el derecho administrativo brasileño garantiza efectivamente la responsabilidad de los agentes públicos sin comprometer el interés público o inhibir la eficiencia administrativa?

Para responder al problema de investigación, se utiliza el método de enfoque deductivo, ya que se parte de un análisis general (premisa mayor), para llegar a un enfoque específico (premisa menor). El método procedimental será hermenéutico para la correcta interpretación de los textos, y la técnica de investigación será bibliográfica, mediante documentación indirecta.

Se plantea que la acción de repetición, aunque diseñada para proteger el patrimonio público, presenta una eficacia limitada debido a obstáculos legales y procesales, así como al bajo interés de las Administraciones públicas en su aplicación. Sin embargo, su implementación eficiente podría fortalecerse con reformas orientadas a simplificar los procedimientos, fomentar la capacitación de agentes públicos y establecer incentivos claros para su ejercicio. Este estudio es relevante porque aborda un instrumento esencial en la gestión pública brasileña, cuyo uso adecuado podría mejorar la rendición de cuentas, reducir la corrupción y optimizar la protección del patrimonio estatal. La falta de claridad en la aplicación de este mecanismo y su impacto potencial en la toma de decisiones administrativas justifican un análisis profundo que pueda contribuir al desarrollo de políticas públicas más efectivas y equilibradas. Además, las recientes innovaciones legislativas demandan una reevaluación de su operatividad y alcance práctico.

El objetivo general es evaluar la eficacia de la acción de repetición como mecanismo de responsabilidad civil de los agentes públicos en Brasil, identificando los principales desafíos legales y prácticos asociados a su aplicación y proponiendo soluciones para fortalecer su uso en la gestión pública. Los objetivos específicos son analizar el marco normativo de la acción de repetición en el derecho administrativo brasileño, con énfasis en las disposiciones constitucionales y legales; examinar las principales innovaciones introducidas por la Ley n.º 14.230/2021 y su impacto en la aplicación de la acción de repetición; identificar las barreras prácticas y procesales que dificultan la implementación efectiva de este mecanismo; evaluar el impacto de la acción de repetición en la toma de decisiones administrativas, considerando los posibles efectos desincentivadores para los agentes públicos; y proponer recomendaciones para mejorar la eficacia de la acción de repetición en la protección del erario y la promoción de una gestión pública responsable.

2. Contexto normativo del mecanismo de regreso o repetición

La Ley n.º 14.230/2021 trajo modificaciones significativas a la Ley n.º 8.429/1992 (Ley de Improbidad Administrativa), redefiniendo conceptos y procedimientos para equilibrar la aplicación de sanciones, la protección de derechos

fundamentales y la seguridad jurídica. Entre las principales novedades se destacan: la exclusión de responsabilidad por divergencias interpretativas en actos fundamentados (art. 1.º, § 8.º), la exigencia del dolo como elemento esencial para configurar la improbidad administrativa y el fortalecimiento del principio de congruencia procesal (art. 10-C). (Zanella Di Pietro).

Asimismo, la ley incorporó un criterio más estricto para caracterizar los actos de improbidad administrativa, estableciendo la exigencia de dolo como elemento indispensable. Este ajuste excluyó de responsabilidad las conductas culposas, que anteriormente podían configurar improbidad administrativa según los artículos 5.º y 10.º de la normativa previa. También eliminó la figura del artículo 10-A, introducida por la Ley Complementaria n.º 157/16, que preveía la improbidad por la concesión o aplicación indebida de beneficios financieros o tributarios. Esta redefinición del dolo como elemento central busca evitar abusos y sanciones desproporcionadas (Zanella Di Pietro). El dolo, definido como la intención deliberada de causar daño, es un elemento esencial para la configuración de actos de improbidad administrativa, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley n.º 8.429/1992, tal como fue modificada por la Ley n.º 14.230/2021. Este elemento excluye la responsabilidad por conductas culposas.

Otra innovación relevante es la prohibición al juez de modificar los hechos principales o la tipificación legal presentada por el autor de la acción de improbidad (art. 10-C). En este sentido, cualquier condena basada en un tipo distinto al definido en la petición inicial será considerada nula (art. 10-F). Este cambio fortalece el principio de congruencia en el proceso judicial y protege los derechos del requerido al debido proceso (Zanella Di Pietro).

Además, la Ley n.º 14.230 introdujo una lista taxativa de actos de improbidad administrativa que violan los principios de la Administración pública (art. 11). Al mismo tiempo, derogó los supuestos más amplios previstos en los incisos I y II, proporcionando mayor precisión y limitando la interpretación subjetiva. Un aspecto novedoso de la reforma es la preocupación por la continuidad de las empresas, especialmente en el contexto de sanciones económicas. Para evitar que una sanción impida la supervivencia de la entidad, se incluyeron disposiciones específicas en los §§ 3.º y 4.º del artículo 12, orientadas a preservar su viabilidad operativa (Zanella Di Pietro).

En cuanto a la proporcionalidad en la aplicación de sanciones, se adoptó el principio del *non bis in idem* (art. 12, §§ 6.º y 7.º). Este principio prohíbe la acumulación de penalidades por el mismo hecho, promoviendo un equilibrio entre la sanción y la conducta del infractor. La reforma también

otorgó al Ministerio Público la legitimidad exclusiva para proponer acciones judiciales por improbidad administrativa (art. 17). Esta exclusividad refuerza el papel del órgano ministerial como garante del interés público, mientras que las acciones quedan subordinadas a las normas del Código de Proceso Civil (CPC), promoviendo mayor uniformidad en su tramitación (Zanella Di Pietro).

Un punto de especial interés es la inclusión de mecanismos de solución consensual. El artículo 17, § 10-A, permite acuerdos durante la fase investigativa, mientras que el artículo 17-B introduce el acuerdo de no persecución civil. No obstante, el § 7.º del artículo 17-B establece que los investigados que incumplan el acuerdo quedan impedidos de celebrar nuevos acuerdos por un período de cinco años. La restricción a la indisponibilidad de bienes fue otro ajuste significativo (art. 16). Estas restricciones buscan proteger los derechos patrimoniales de los investigados, garantizando que las medidas cautelares se apliquen únicamente cuando sean estrictamente necesarias y proporcionadas (Zanella Di Pietro).

En lo referente al resarcimiento de daños, el artículo 18 establece que el acusado debe reparar los daños ocasionados o devolver los bienes adquiridos ilícitamente. No obstante, la ley asigna a la persona jurídica perjudicada la responsabilidad de cuantificar los daños en un plazo de seis meses. Si dicho plazo no se cumple, esta responsabilidad se transfiere al Ministerio Público (§ 2.º del art. 3.º) (Zanella Di Pietro).

Finalmente, se destaca la observancia de los principios de la Ley de Introducción a las Normas del Derecho Brasileño (LINDB) (art. 17-C), que refuerzan la aplicación de criterios razonables y equitativos en la interpretación de normas administrativas. Además, se prohíbe la tramitación de acciones de improbidad en casos de absolución penal sobre los mismos hechos, siempre que haya una decisión colegiada (§ 4.º del art. 21) (Zanella Di Pietro).

En cuanto a los plazos de prescripción, la ley establece un límite de ocho años (art. 23), con disposiciones claras sobre la suspensión, interrupción y prescripción intercorriente. Estas reglas aportan mayor seguridad jurídica tanto para los agentes públicos como para el Estado (Zanella Di Pietro, 2024; Justen Filho, 2022; Mazza, 2023; de Bittencourt Mudrovitsch y Pupe da Nóbrega, 2022; Capes, 2023; Pereira Pinheiro, 2023).

En síntesis, la Ley n.º 14.230 de 2021 representa un avance hacia una gestión pública más equitativa y eficiente, al ajustar conceptos clave de la improbidad administrativa, priorizar el dolo como elemento esencial y ga-

rantizar una aplicación de sanciones más justa y proporcional. No obstante, su éxito dependerá de una implementación rigurosa y del compromiso de los operadores jurídicos con sus principios rectores.

Además, en el marco del derecho administrativo brasileño, existe un sólido fundamento normativo que permite perseguir la responsabilidad personal de los agentes del Estado por los daños que causen a terceros. Esta posibilidad, que compromete el patrimonio privado de dichos agentes, se encuentra consagrada tanto en la Constitución Federal de 1988 como en diversas legislaciones específicas, ofreciendo un sistema estructurado para garantizar la reparación de los perjuicios ocasionados.

La Constitución Federal de 1988, en su artículo 37, § 6.º, establece la responsabilidad objetiva del Estado por los daños causados a terceros. Este principio implica que las personas jurídicas de derecho público y las entidades de derecho privado que prestan servicios públicos deben responder directamente por los daños que sus agentes causen en el ejercicio de sus funciones. Sin embargo, el texto constitucional también contempla un mecanismo de acción de regreso contra el agente responsable del daño, aplicable en los casos en que se demuestre dolo o culpa, configurando así la responsabilidad subjetiva del agente.

Esto significa que el Estado, tras reparar a la víctima, puede exigir al agente causante del daño el resarcimiento correspondiente, siempre que quede comprobado que actuó con intención deliberada (dolo) o de manera negligente, imprudente o imperita (culpa) (Zanella Di Pietro, 2024; Justen Filho, 2022). La responsabilidad objetiva del Estado, conforme al art. 37, § 6.º de la Constitución Federal, implica que el daño causado por sus agentes debe ser reparado directamente por el ente público. La acción de repetición, sin embargo, requiere la demostración de dolo o culpa por parte del agente.

El Código Civil brasileño, en su artículo n.º 927, párrafo único, amplía esta perspectiva al introducir la obligación de reparar el daño, incluso independientemente de culpa, en situaciones donde la actividad desarrollada por el agente implique, por su naturaleza, un riesgo elevado para los derechos de terceros. Esta disposición establece un marco adicional para la responsabilidad del agente, particularmente en contextos donde su actuación esté asociada a actividades de riesgo inherente, reforzando la idea de que el Estado y sus representantes tienen un deber especial de cuidado hacia la sociedad (Zanella Di Pietro, 2024; Justen Filho, 2022; Mazza, 2023; de Bittencourt Murovitsch y Pupe da Nóbrega, 2022; Capes, 2023; Pereira Pinheiro, 2023).

En cuanto a la Ley n.º 8.429/1992, conocida como la Ley de Improbidad Administrativa, este instrumento regula con detalle la responsabilidad personal de los agentes públicos. Esta norma se aplica a situaciones en las que, en el ejercicio de sus funciones, los agentes públicos causen perjuicios al erario o violen los principios fundamentales de la administración pública. Entre las sanciones previstas para los responsables se incluyen el resarcimiento integral del daño, la pérdida de la función pública, la suspensión de derechos políticos, el pago de multas civiles y la prohibición de contratar con el poder público. Estas medidas buscan no solo reparar los daños materiales, sino también preservar la ética y la transparencia en la administración pública (Zanella Di Pietro, 2024; Justen Filho, 2022; Mazza, 2023; de Bittencourt Mudrovitsch y Pupe da Nóbrega, 2022; Capes, 2023; Pereira Pinheiro, 2023).

El soporte normativo se complementa con el desarrollo jurisprudencial y doctrinal. La jurisprudencia brasileña ha sido clara al consolidar la distinción entre la responsabilidad objetiva del Estado y la responsabilidad subjetiva de sus agentes. Mientras que el Estado responde automáticamente por los daños ocasionados en el ejercicio de sus actividades, la responsabilidad del agente público exige la comprobación de dolo o culpa. Por su parte, la doctrina enfatiza la importancia de este mecanismo no solo como una herramienta de reparación patrimonial, sino también como un medio para fomentar la probidad y la diligencia en la actuación de los servidores públicos (Zanella Di Pietro, 2024; Justen Filho, 2022; Mazza, 2023; de Bittencourt Mudrovitsch y Pupe da Nóbrega, 2022; Capes, 2023; Pereira Pinheiro, 2023).

De este modo, el contexto normativo brasileño articula de manera equilibrada la responsabilidad objetiva del Estado y la subjetiva de los agentes públicos, permitiendo que estos últimos sean responsabilizados en los casos en que se compruebe una actuación dolosa o culposa. Este sistema, además de garantizar la reparación de los daños, actúa como un incentivo para que los agentes desempeñen sus funciones con ética y responsabilidad, protegiendo tanto el patrimonio público como los derechos de los ciudadanos.

3. Descripción del mecanismo para obtener el regreso o la repetición

En el derecho administrativo brasileño, la acción de regreso constituye el principal mecanismo para que el Estado recupere los valores pagados a terceros en situaciones en las que los agentes públicos, mediante acción u omisión, han causado daños en el ejercicio de sus funciones. Este instrumento refleja un equilibrio entre la protección del patrimonio público y el debido proceso legal, garantizando que los agentes responsables respondan por sus conductas ilícitas.

Por regla general, la acción de regreso es de naturaleza judicial y tiene como objetivo exigir el reembolso de las indemnizaciones previamente abonadas por el Estado. Antes de la acción judicial, es habitual realizar un procedimiento administrativo destinado a investigar los hechos, delimitar las responsabilidades y reunir pruebas que fundamenten la demanda. Este proceso también puede facilitar acuerdos extrajudiciales que eviten una judicialización innecesaria.

La competencia para juzgar estas acciones varía dependiendo de la esfera en la que actúe el agente responsable. En casos que involucren a agentes federales, corresponde a la justicia federal tramitar el proceso. Por otro lado, si se trata de agentes estatales o municipales, la competencia recae en la justicia estatal. Este esquema jurisdiccional busca adecuar el tratamiento de la causa a la estructura administrativa involucrada.

El plazo de prescripción para interponer la acción de regreso es de cinco años, conforme al Decreto n.º 20.910/1932, que regula los plazos aplicables a las deudas pasivas de la Unión, los estados y los municipios. Dicho plazo comienza a contarse desde el momento en que el Estado realiza el pago al tercero perjudicado, configurando así el hecho generador del derecho de regreso. Además, cabe destacar que las recientes modificaciones a la Ley n.º 14.230 introdujeron plazos específicos de prescripción en las acciones de improbidad administrativa, estableciendo ocho años para este tipo de acciones (Zanella Di Pietro, 2024; Justen Filho, 2022; Mazza, 2023; de Bittencourt Mudrovitsch y Pupe da Nóbrega, 2022; Capes, 2023; Pereira Pinheiro, 2023).

En cuanto a su iniciativa, la acción de regreso no se tramita de oficio, como ocurre en ciertos procedimientos penales. La decisión de promover la acción recae exclusivamente en el ente estatal perjudicado, que evalúa la conveniencia y oportunidad del proceso. No obstante, al tratarse de un instrumento destinado a proteger el patrimonio público, la obligación de investigar y, en su caso, demandar al agente responsable está alineada con el deber estatal de probidad y transparencia en la gestión de los recursos públicos.

Es importante destacar que el Estado no tiene discrecionalidad para reducir el monto a ser resarcido por el agente, incluso si las circunstancias subjetivas del acto ilícito o la situación económica del agente pudieran justificar tal flexibilización. La acción de regreso busca la reparación integral del daño efectivamente pagado por el Estado, asegurando que los recursos del erario no sean comprometidos sin justificación.

En relación con la posibilidad de compensación con los derechos salariales del agente, esta medida está permitida siempre que exista respaldo legal y que la deuda haya sido debidamente reconocida en un proceso administrativo o judicial. Sin embargo, esta compensación debe ser realizada con prudencia, respetando principios constitucionales como el de la dignidad humana y el de no confiscación, a fin de evitar que el agente quede en una situación de extrema vulnerabilidad económica.

Así, la responsabilidad civil de los agentes públicos se configura en situaciones en las que, en el ejercicio de sus funciones, causan daños a terceros mediante dolo o culpa, estableciendo su responsabilidad civil personal. El dolo se caracteriza por la intención deliberada de causar el daño, mientras que la culpa abarca negligencia, imprudencia o impericia, aunque no implique intención.

Dichos daños pueden derivar tanto de acciones como de omisiones. En el caso de acciones, se incluyen conductas como el abuso de autoridad o la práctica de actos administrativos ilegales que vulneren derechos de terceros. Las omisiones, por su parte, se producen cuando el agente incumple un deber legal de actuar, como en casos de omisión de socorro o falta de supervisión que resulta en perjuicio.

Ejemplos típicos de estas conductas incluyen el exceso de poder, cuando un agente público utiliza su posición para obtener ventajas personales o causar daño a otros; actos administrativos ilegales que ocasionan perjuicios a particulares; y conductas irresponsables que, por descuido o negligencia, generan daños patrimoniales o morales.

La obligación de promover la acción de regreso en estos casos está intrínsecamente relacionada con la comprobación del dolo o la culpa del agente. Cuando se verifica la responsabilidad, el Estado tiene el deber de buscar la reparación de los daños causados al erario. Este mandato se deriva del principio constitucional de responsabilidad civil, consagrado en el artículo 37, § 6.º, de la Constitución Federal, que refuerza el compromiso estatal con la protección del patrimonio público (Zanella Di Pietro, 2024; Justen Filho, 2022; Mazza, 2023; de Bittencourt Mudrovitsch y Pupe da Nóbrega, 2022; Capes, 2023; Pereira Pinheiro, 2023).

Sin embargo, existen situaciones excepcionales en las que el Estado puede optar por no ejercer la acción de regreso. Factores como la gravedad del daño, la situación económica del agente o el impacto del cobro en

su vida personal pueden ser considerados en un análisis de oportunidad y conveniencia, aunque tal discrecionalidad debe ser siempre justificada y aplicada con cautela.

Además, el proceso administrativo previo desempeña un papel crucial en este contexto. No solo permite investigar de manera interna los hechos y delimitar responsabilidades, sino que también puede llevar a acuerdos extrajudiciales que eviten la judicialización del caso. Estos acuerdos, cuando son posibles, contribuyen a resolver conflictos de manera más ágil y eficiente, garantizando al mismo tiempo el resarcimiento al erario.

En definitiva, el mecanismo de regreso o repetición en el derecho administrativo brasileño refleja un equilibrio entre la obligación estatal de preservar los recursos públicos y el respeto por los derechos de los agentes involucrados. Aunque su ejercicio es obligatorio en casos de dolo o culpa, la posibilidad de evaluar circunstancias excepcionales permite adaptar su aplicación a las particularidades de cada situación, siempre dentro de los límites establecidos por los principios de la Administración pública.

4. Sujetos del mecanismo de regreso o repetición

En el derecho administrativo brasileño, los sujetos involucrados en la acción de regreso o repetición se dividen entre pasivos, quienes son los destinatarios de la acción, y activos, quienes están legitimados para ejercerla. Esta distinción refleja las diversas relaciones funcionales y jerárquicas dentro de la Administración pública y su interacción con la sociedad.

Los sujetos pasivos de la acción de repetición son aquellos contra quienes se dirige la demanda para obtener una indemnización en favor del erario, tras haber causado un daño en el ejercicio de sus funciones públicas. Este grupo incluye varias categorías de agentes:

Primero, están los servidores públicos, quienes ocupan cargos permanentes o temporales bajo regímenes estatutarios o laborales, como los regulados por la Consolidación de Leyes del Trabajo (CLT). También están incluidos los agentes políticos, tales como alcaldes, gobernadores, diputados y concejales, quienes, aunque disfruten de prerrogativas específicas, pueden ser responsables en caso de dolo o negligencia grave (Zanella Di Pietro, 2024; Justen Filho, 2022; Mazza, 2023; de Bittencourt Mudrovitsch y Pupe da Nóbrega, 2022; Capes, 2023; Pereira Pinheiro, 2023).

Por otro lado, se encuentran los particulares que desempeñan funciones públicas, como concesionarios y permisionarios de servicios públicos. Estos actores, al ejecutar actividades delegadas por el Estado, también pueden ser responsabilizados si causan perjuicios al erario. Finalmente, figuran los particulares investidos de autoridad soberana, como jurados o síndicos en procesos de quiebra, quienes, a pesar de no tener vínculos permanentes con la Administración pública, ejercen funciones relevantes en nombre del Estado (Zanella Di Pietro, 2024; Justen Filho, 2022; Mazza, 2023; de Bittencourt Mudrovitsch y Pupe da Nóbrega, 2022; Capes, 2023; Pereira Pinheiro, 2023).

Cabe señalar que los agentes políticos electos no están automáticamente excluidos como sujetos pasivos de estas acciones. Aunque suelen beneficiarse de prerrogativas como el foro privilegiado, siguen siendo responsables por los daños al erario que deriven de actos dolosos o negligentes. Sin embargo, los procedimientos que los involucran pueden ser más complejos, debido a la naturaleza de sus funciones y las instancias judiciales competentes.

Con la reforma de 2021, la Ley de Improbidad Administrativa (Ley n.º 14.230) delimitó el alcance de la responsabilidad de los agentes políticos. Actualmente, aquellos cuyas funciones no están vinculadas a decisiones de alta dirección política, como alcaldes y gobernadores, permanecen sujetos a la Ley de Improbidad Administrativa, siempre que se demuestre dolo en sus actos. Por otro lado, agentes políticos de alta jerarquía, como el Presidente de la República y ministros, están regidos por regímenes especiales, como los previstos en la Constitución y la Ley del Impeachment (Ley n.º 1.079/1950, que define los delitos de responsabilidad y regula el proceso judicial respectivo) (Zanella Di Pietro, 2024; Justen Filho, 2022; Mazza, 2023; de Bittencourt Mudrovitsch y Pupe da Nóbrega, 2022; Capes, 2023; Pereira Pinheiro, 2023).

Esta diferenciación asegura que decisiones legítimas de carácter político-administrativo no sean interpretadas como improbidad, garantizando mayor seguridad jurídica. Sin embargo, los agentes políticos siguen siendo responsables por actos dolosos que violen principios de la Administración pública, pudiendo ser sujetos a acciones de repetición tras una condena en los términos legales aplicables.

En el contexto brasileño, los funcionarios públicos se dividen en categorías con características y regímenes específicos que determinan la posibilidad y el alcance de las acciones de regreso. Entre estas categorías están: 1) servidores estatutarios, regidos por normas específicas que regulan sus

derechos y deberes, ocupando cargos permanentes o de confianza; 2) empleados de la CLT, que tienen una relación laboral contractual con el Estado, desempeñando funciones en empleos públicos; 3) agentes temporales, contratados para satisfacer necesidades excepcionales de interés público durante períodos determinados; 4) agentes delegados, como concesionarios y permisionarios, quienes realizan actividades delegadas por el Estado; 5) agentes honorarios, como jurados y miembros de mesas electorales, cuya actuación es ocasional y sin vínculo laboral permanente; y 6) agentes políticos, que ocupan cargos electivos o de alta jerarquía administrativa, como ministros y gobernadores (Zanella Di Pietro, 2024; Justen Filho, 2022; Mazza, 2023; de Bittencourt Mudrovitsch y Pupe da Nóbrega, 2022; Capes, 2023; Pereira Pinheiro, 2023).

La posibilidad de recurso contra estas categorías varía. En el caso de servidores estatutarios y empleados de la CLT, el dolo o la culpa justifican la acción de regreso. Para agentes temporales y honorarios, la responsabilidad es más limitada, dadas las particularidades de sus funciones. Los agentes delegados pueden ser civilmente responsables dependiendo del tipo de delegación y de su vínculo con el poder público, mientras que la responsabilidad de los agentes políticos puede estar condicionada por prerrogativas como el foro privilegiado (Zanella Di Pietro, 2024; Justen Filho, 2022; Mazza, 2023; de Bittencourt Mudrovitsch y Pupe da Nóbrega, 2022; Capes, 2023; Pereira Pinheiro, 2023).

Además, en relación con los sujetos activos de la acción de regreso, esta puede ser ejercida por diversas entidades públicas, cada una dentro de sus respectivas competencias, según corresponda al daño causado y a la responsabilidad atribuida al agente público. La Unión, los estados, los municipios y el distrito federal tienen legitimidad para demandar a sus propios agentes en caso de daño al erario. Además, las autarquías y fundaciones públicas también están facultadas para interponer estas acciones cuando el perjuicio sea resultado de conductas dolosas o negligentes de sus servidores.

Asimismo, las empresas públicas y las sociedades de economía mixta, que operan bajo regímenes de derecho privado, pueden ejercer la acción de regreso si el daño proviene de la actuación de sus empleados o colaboradores en actividades que afecten el patrimonio público. La organización de estas acciones puede ser centralizada o descentralizada. En el ámbito federal, por ejemplo, la Abogacía General de la Unión (AGU) coordina las acciones de regreso contra agentes federales. En los niveles estadual y municipal, la descentralización es más común, siendo responsabilidad de fiscalías locales o regionales llevar a cabo estas demandas, asegurando así la protección de

los recursos públicos en todas las esferas (Zanella Di Pietro, 2024; Justen Filho, 2022; Mazza, 2023; de Bittencourt Mudrovitsch y Pupe da Nóbrega, 2022; Capes, 2023; Pereira Pinheiro, 2023).

Sin embargo, la diferencia de tratamiento entre agentes públicos y trabajadores privados se basa en la naturaleza de las funciones públicas, que implican mayores riesgos e impactos colectivos. Este marco tiene como objetivo proteger a los servidores públicos, permitiéndoles desempeñar sus funciones sin temor a represalias personales, siempre que actúen dentro de los límites legales y éticos establecidos.

Esta protección, no obstante, no se considera discriminatoria, sino una adaptación necesaria a las particularidades de las funciones públicas. En este sentido, la acción de regreso no solo garantiza la reparación de los daños al erario, sino que también refuerza el compromiso del Estado con la transparencia y la rendición de cuentas, equilibrando la responsabilidad de los agentes con su autonomía funcional.

En conclusión, la acción de regreso en el derecho administrativo brasileño involucra una estructura compleja que considera las particularidades de cada caso. Desde los servidores públicos hasta los particulares con funciones delegadas, todos están sujetos a este mecanismo bajo condiciones específicas. La legitimidad para promover estas acciones recae en diversas entidades públicas, que operan dentro de un sistema centralizado o descentralizado, según corresponda. Este equilibrio garantiza tanto la protección del patrimonio público como la defensa de los derechos de los agentes responsables.

5. La exigencia de elementos subjetivos o de valoración de la conducta del sujeto pasivo

En el derecho administrativo brasileño, la responsabilidad civil de los agentes del Estado se caracteriza por un enfoque complejo que requiere la evaluación de elementos subjetivos y objetivos. Este análisis incluye el establecimiento de estándares de culpa, la carga de la prueba, posibles presunciones y las justificaciones para limitar la responsabilidad de los agentes, diferenciándolos de los trabajadores del sector privado.

Para atribuir responsabilidad personal a los agentes públicos, el derecho administrativo brasileño exige un estándar subjetivo de culpa. Esto significa que es necesario demostrar dolo o culpa para responsabilizarlos. El dolo se configura cuando el agente actúa con la intención deliberada de

causar daño o con mala fe. Por otro lado, la culpa comprende negligencia, imprudencia o impericia, y no necesariamente requiere que sea grave; incluso una culpa leve puede ser suficiente para generar responsabilidad en determinados casos.

La carga de la prueba recae sobre la parte que alega el daño. En el caso de las acciones de regreso, corresponde al Estado demostrar que el agente público actuó con dolo o culpa al causar el perjuicio que motivó la obligación de indemnización. Este requisito asegura un equilibrio entre la protección del patrimonio público y los derechos de los agentes acusados.

En el marco jurídico brasileño, no se admiten presunciones automáticas de dolo o culpa contra los agentes públicos. La responsabilidad debe ser demostrada mediante pruebas concretas de que el agente actuó de manera incorrecta. Sin embargo, la jurisprudencia ha reconocido que algunas conductas pueden constituir indicios fuertes de dolo o culpa, lo que obliga al agente a presentar una justificación o pruebas en contrario. Este enfoque refuerza el principio del debido proceso y protege a los agentes de evaluaciones arbitrarias.

Las restricciones a la responsabilidad de los agentes públicos encuentran su fundamento en la naturaleza de las funciones que desempeñan y en la necesidad de proteger el interés público. Estas limitaciones no solo buscan garantizar un entorno de trabajo seguro para los agentes, sino también evitar que el miedo a represalias paralice la toma de decisiones esenciales para el funcionamiento del Estado.

La naturaleza de las funciones públicas implica, en muchas ocasiones, decisiones complejas y riesgos inherentes que pueden tener impactos significativos sobre la colectividad. A diferencia de los trabajadores del sector privado, quienes generalmente ejecutan actividades de menor complejidad, los agentes públicos enfrentan un escrutinio mayor por el alcance social de sus decisiones. En este contexto, limitar su responsabilidad resulta crucial para evitar una “cultura de la inhibición”, en la que el temor a ser sancionados pueda afectar la eficiencia y eficacia de la Administración pública (Zanella Di Pietro, 2024; Justen Filho, 2022; Mazza, 2023; de Bittencourt Mudivitsch y Pupe da Nóbrega, 2022; Capes, 2023; Pereira Pinheiro, 2023).

Además, al comparar con los trabajadores del sector privado, en este sector la responsabilidad de los empleados suele ser más objetiva, lo que implica que las empresas o los empleadores asumen directamente los daños ocasionados por sus trabajadores, independientemente de la intención.

En contraste, la responsabilidad de los agentes públicos se centra en un análisis subjetivo de su conducta, lo que justifica la necesidad de pruebas claras de dolo o culpa.

Esta diferencia no debe interpretarse como discriminación, sino como una adaptación necesaria a las particularidades de las funciones públicas. El Estado tiene un deber constitucional de garantizar que los agentes puedan actuar con autonomía en la implementación de políticas públicas, lo que exige un marco que combine responsabilidad con protección jurídica.

El Estado, en su papel de empleador, tiene la obligación de proteger a sus agentes contra evaluaciones indebidas y represalias desproporcionadas. Este deber de cuidado tiene un carácter tanto constitucional como legal y garantiza que los agentes puedan actuar de buena fe y dentro de los límites de la legalidad.

Así, el artículo 37, § 6.º de la Constitución Federal establece que el Estado es responsable objetivamente por los daños causados por sus agentes en el ejercicio de sus funciones. Sin embargo, solo puede buscar el reembolso contra el agente que tiene responsabilidad subjetiva en casos de dolo o culpa, proporcionando así un marco seguro para que los servidores públicos actúen sin temor. Además, principios como la legalidad y la eficiencia respaldan la necesidad de decisiones audaces y efectivas, las cuales a menudo implican riesgos inherentes. La protección contra la responsabilidad excesiva garantiza que los agentes puedan cumplir con estas exigencias de manera adecuada.

En conclusión, la responsabilidad personal de los agentes del Estado en el derecho administrativo brasileño está definida por un estándar subjetivo que requiere dolo o culpa, y la carga de la prueba recae sobre quien alega el daño. Las limitaciones a esta responsabilidad están justificadas por la naturaleza de las funciones públicas y por el deber del Estado de proteger a sus agentes. Estas diferencias, lejos de ser discriminatorias, reflejan una adaptación necesaria para equilibrar la responsabilidad individual con las exigencias de las políticas públicas y la gestión eficiente del interés colectivo.

6. La transmisibilidad de la responsabilidad

En el derecho administrativo brasileño, la cuestión de la responsabilidad civil de los agentes del Estado y su transferibilidad *mortis causa* involucra la posibilidad de acciones de reembolso contra los herederos de un funciona-

rio público fallecido que causó daño al erario. A continuación, exploraremos en detalle cómo se aplica esta responsabilidad después de la muerte del agente y cuáles son las formas de ejecución contra los herederos.

En el ámbito del derecho administrativo brasileño, la responsabilidad civil de los agentes públicos y su eventual transmisibilidad *mortis causa* plantea la posibilidad de que el Estado reclame una indemnización contra los herederos de un funcionario fallecido que haya causado daños al erario. Este mecanismo, aunque limitado, se enmarca en principios legales que protegen tanto los derechos de los herederos como la obligación del Estado de preservar el patrimonio público.

La legislación brasileña establece que la responsabilidad civil de los agentes del Estado puede ser transferida a sus herederos, pero únicamente dentro del límite de los bienes heredados. Este principio, recogido en el artículo 1.997 del Código Civil, asegura que las deudas del fallecido sean pagadas exclusivamente con el patrimonio dejado por él, sin exceder el valor de la herencia (Zanella Di Pietro, 2024; Justen Filho, 2022; Mazza, 2023; de Bittencourt Mudrovitsch y Pupe da Nóbrega, 2022; Capes, 2023; Pereira Pinheiro, 2023).

El fundamento jurídico de esta transmisibilidad se encuentra, además, en el artículo 37, § 6.º de la Constitución Federal, que consagra la responsabilidad objetiva del Estado por los daños causados por sus agentes y permite el recurso contra el agente, en caso de dolo o culpa. Asimismo, el artículo 391 del Código Civil refuerza que las deudas, incluidas las indemnizaciones, pueden ser exigidas a los herederos siempre dentro del límite de la herencia (Zanella Di Pietro, 2024; Justen Filho, 2022; Mazza, 2023; de Bittencourt Mudrovitsch y Pupe da Nóbrega, 2022; Capes, 2023; Pereira Pinheiro, 2023).

En cuanto al ejercicio de la acción de reembolso contra los herederos, cuando un agente público fallecido ha causado un daño al erario, el Estado tiene la facultad de interponer una acción de regreso para recuperar el valor correspondiente. Sin embargo, este proceso debe respetar ciertas restricciones y garantías.

En primer lugar, la reclamación contra los herederos solo puede realizarse mediante una acción judicial. No es posible que el Estado utilice actos administrativos para exigir el reembolso, pues ello violaría el derecho al debido proceso legal. Este procedimiento judicial garantiza la contradicción y la defensa plena de los herederos, además de determinar con precisión

el alcance de la deuda y la responsabilidad patrimonial (Zanella Di Pietro, 2024; Justen Filho, 2022; Mazza, 2023; de Bittencourt Mudrovitsch y Pupe da Nóbrega, 2022; Capes, 2023; Pereira Pinheiro, 2023).

Durante el juicio, los herederos son convocados para presentar su defensa, y la competencia judicial dependerá del nivel administrativo involucrado. Si la sentencia es favorable al Estado, su ejecución estará estrictamente limitada al valor de los bienes heredados, evitando cualquier perjuicio que supere la capacidad patrimonial de los herederos.

Con relación a los procedimientos judiciales y recursos, el proceso para reclamar indemnización contra los herederos sigue reglas específicas para garantizar un equilibrio entre la obligación de resarcir el daño y la protección de los derechos de los herederos. Estos últimos tienen derecho a recurrir la decisión judicial mediante apelación, siempre dentro de los plazos establecidos por el Código de Procedimiento Civil. Además, durante la ejecución de la sentencia, los herederos pueden presentar embargos para cuestionar el monto o las formas de pago establecidas por el tribunal. Estas medidas son esenciales para garantizar que el proceso se ajuste a los principios de justicia y proporcionalidad (Zanella Di Pietro, 2024; Justen Filho, 2022; Mazza, 2023; de Bittencourt Mudrovitsch y Pupe da Nóbrega, 2022; Capes, 2023; Pereira Pinheiro, 2023).

En cuanto a la discrecionalidad y las limitaciones: aunque el Estado tiene la obligación de resarcir el patrimonio público, la decisión de interponer una acción de regreso contra los herederos puede depender de un análisis discrecional. Este análisis considera aspectos como el valor del daño causado, la situación financiera de los herederos y la viabilidad de la recuperación (Zanella Di Pietro, 2024; Justen Filho, 2022; Mazza, 2023; de Bittencourt Mudrovitsch y Pupe da Nóbrega, 2022; Capes, 2023; Pereira Pinheiro, 2023).

A pesar de esta discrecionalidad, existen limitaciones claras. En primer lugar, el cobro administrativo está expresamente prohibido, dado que cualquier intento de recuperar la deuda sin el debido proceso judicial contravendría los principios constitucionales. Además, el respeto al límite hereditario garantiza que los herederos no enfrenten cargas superiores al valor de los bienes heredados, protegiendo así su capacidad financiera y sus derechos fundamentales.

Así, la transmisibilidad mortis causa de la responsabilidad civil en el derecho administrativo brasileño refleja un equilibrio entre el deber del Estado de preservar el patrimonio público y la protección de los derechos de los

herederos. Aunque el Estado puede reclamar una indemnización en estos casos, este derecho está restringido al límite de los bienes heredados y debe ser ejercido exclusivamente a través de procedimientos judiciales que garanticen el debido proceso y la defensa plena. Este enfoque asegura que las reclamaciones se realicen de manera justa y proporcional, sin comprometer la dignidad o la estabilidad económica de los herederos.

7. Las consecuencias de la condena en regreso o repetición

En el derecho administrativo brasileño, las condenas en acciones de repetición o de regreso tienen implicaciones tanto individuales como sistémicas para los agentes involucrados y para la Administración pública en general. Estas consecuencias van desde inhabilitaciones y despidos hasta efectos sobre la dinámica de toma de decisiones dentro del aparato estatal.

Así, las consecuencias individuales de la condena están relacionadas con la inhabilitación para ejercer cargos públicos, esto es, la condena en acciones de repetición puede derivar en la inhabilitación del agente público para ejercer funciones en la Administración estatal. Este escenario es particularmente relevante cuando la acción de repetición se origina en actos calificados como improbidad administrativa, regulados por la Ley de Improbidad Administrativa (Ley n.º 8.429/1992). Entre las sanciones previstas en su artículo 12, figuran la suspensión de derechos políticos, la prohibición de contratar con el poder público o de recibir beneficios fiscales y crediticios, así como la inhabilitación para ocupar cargos públicos por un período determinado (Zanella Di Pietro, 2024; Justen Filho, 2022; Mazza, 2023; de Bittencourt Mudrovitsch y Pupe da Nóbrega, 2022; Capes, 2023; Pereira Pinheiro, 2023).

Además, la Ley Complementaria n.º 135/2010, conocida como Ley de Registro Limpio, refuerza estas medidas al establecer la inelegibilidad de los condenados por improbidad administrativa. De manera complementaria, el artículo 37, § 4.º de la Constitución Federal señala que los actos de improbidad conllevan la pérdida del cargo público y la inhabilitación para ejercer funciones públicas por hasta ocho años, fortaleciendo la respuesta legal a conductas contrarias al interés público.

Por lo tanto, con relación a ejecución de la condena y mérito ejecutivo, se observa que las sentencias derivadas de acciones de repetición poseen mérito ejecutivo, permitiendo al Estado adoptar medidas coercitivas, como el embargo de bienes, para recuperar los perjuicios ocasionados al erario. Este carácter ejecutivo de las condenas garantiza la eficacia del mecanismo y refuerza la obligación de los agentes responsables de resarcir los perjuicios ocasionados.

También es evidente que, en el despido o la extinción de la relación laboral, la condena en una acción de repetición puede justificar la destitución de un servidor público cuando los hechos involucren improbidad administrativa. Según el artículo 132 de la Ley n.º 8.112/1990 (Estatuto de los Servidores Públicos Federales), la práctica de actos de improbidad constituye una infracción grave que justifica la demisión. En el caso de empleados públicos regidos por la CLT, los actos de improbidad también pueden configurar justa causa para la rescisión del contrato de trabajo, conforme al artículo 482 de dicha norma. Estas consecuencias pueden implicar tanto la pérdida de un vínculo laboral permanente como la extinción de funciones temporales o de confianza en el sector público (Zanella Di Pietro, 2024; Justen Filho, 2022; Mazza, 2023; de Bittencourt Mudrovitsch y Pupe da Nóbrega, 2022; Capes, 2023; Pereira Pinheiro, 2023).

Además, con respecto a resolución de contratos con el Estado, cuando el condenado es un contratista del Estado, como proveedor o prestador de servicios, la condena en una acción de repetición puede justificar la rescisión del contrato. La Ley de Licitaciones y Contratos (Ley n.º 14.133/2021) establece que la falta de idoneidad moral o la incapacidad para contratar con la Administración pública constituyen razones suficientes para dar por terminado un contrato. La Ley n.º 14.133/2021 permite la rescisión de contratos con el Estado en casos de condena por improbidad administrativa, conforme a los artículos 155 y 156. Además, se aplican sanciones como la inhabilitación para licitar o contratar (Zanella Di Pietro, 2024; Justen Filho, 2022; Mazza, 2023; de Bittencourt Mudrovitsch y Pupe da Nóbrega, 2022; Capes, 2023; Pereira Pinheiro, 2023).

Así, los contratos con el Estado generalmente incluyen cláusulas que prevén la rescisión en caso de condenas por improbidad administrativa, además de permitir la aplicación de sanciones administrativas, como la suspensión de la capacidad de licitar o contratar con el poder público, de acuerdo con el artículo 155 de la Ley n.º 14.133/2021.

En cuanto a los procesos administrativos paralelos y los recursos de defensa, se observa que, de manera complementaria a las sanciones judiciales, el servidor público condenado puede ser sometido a un proceso administrativo disciplinar (PAD). Este procedimiento puede derivar en medidas como advertencias, suspensiones o dimisiones, dependiendo de la gravedad de los actos cometidos. Durante estos procesos, el condenado mantiene el derecho a la contradicción y a una amplia defensa, así como la posibilidad de interponer recursos contra las decisiones administrativas o judiciales (Zanella Di Pietro, 2024; Justen Filho, 2022; Mazza, 2023; de Bittencourt Mudrovitsch y Pupe da Nóbrega, 2022; Capes, 2023; Pereira Pinheiro, 2023).

Con relación a las consecuencias sistémicas de las acciones de repetición y el impacto en la toma de decisiones administrativas, es evidente que la posibilidad de enfrentar una acción de repetición puede generar un efecto desalentador entre los agentes públicos, conocido como “síndrome de la pluma pesada”. Este fenómeno surge del miedo a asumir riesgos que puedan derivar en responsabilidad personal, lo que lleva a los servidores públicos a evitar decisiones importantes o innovadoras, optando por alternativas conservadoras que minimicen riesgos personales, incluso a costa de la eficacia administrativa (Zanella Di Pietro, 2024; Justen Filho, 2022; Mazza, 2023; de Bittencourt Mudrovitsch y Pupe da Nóbrega, 2022; Capes, 2023; Pereira Pinheiro, 2023).

Sobre los mecanismos de mitigación del desincentivo, para contrarrestar estos efectos, algunas entidades públicas han implementado seguros de responsabilidad civil que cubren a los agentes en caso de condenas, aunque esta práctica aún no es común ni de amplia cobertura. Asimismo, proporcionar apoyo y orientación jurídica continua a los servidores puede reducir la incertidumbre sobre los límites de sus atribuciones y fomentar decisiones más informadas y asertivas.

Es importante destacar la efectividad y frecuencia de las acciones de repetición, ya que, aunque el ejercicio de estas acciones está previsto en la legislación brasileña, su implementación es relativamente poco frecuente. Esto se debe a factores como la complejidad del procedimiento, los costos procesales y la dificultad para probar dolo o culpa grave en la actuación del agente público. Incluso cuando las acciones son interpuestas, los procesos judiciales suelen ser largos y no siempre resultan en condenas efectivas.

Para mejorar la eficacia de este mecanismo, el Estado puede adoptar medidas cautelares, como la indisponibilidad de bienes del agente, durante el proceso judicial. Además, la posibilidad de acuerdos de pago entre el Estado y el condenado, aunque poco explorada, podría facilitar la recuperación de recursos de manera menos onerosa y más eficiente. Así, con respecto a las consideraciones legislativas, la legislación brasileña busca un equilibrio entre la responsabilidad de los agentes públicos y la necesidad de evitar parálisis administrativas. La exigencia de dolo o negligencia grave en las acciones de repetición refuerza este balance, al tiempo que protege a los servidores de sanciones desproporcionadas por errores menores o de buena fe (Zanella Di Pietro, 2024; Justen Filho, 2022; Mazza, 2023; de Bittencourt Mudrovitsch y Pupe da Nóbrega, 2022; Capes, 2023; Pereira Pinheiro, 2023).

De esta manera, las acciones de repetición en el derecho administrativo brasileño tienen un impacto significativo tanto a nivel individual como sistémico. Aunque su propósito principal es garantizar la reparación de daños al erario, estas acciones también actúan como un incentivo para la responsabilidad administrativa. Sin embargo, su aplicación enfrenta desafíos que incluyen el miedo a la toma de decisiones y la baja frecuencia de su ejercicio. A través de mecanismos como el apoyo jurídico, la gobernanza eficiente y el cumplimiento de normas de responsabilidad, el sistema busca equilibrar la protección del interés público con la salvaguarda de los derechos de los agentes y contratistas implicados.

8. La eficacia del mecanismo de regreso o repetición

La acción de repetición, concebida como un mecanismo para responsabilizar a los agentes públicos por los daños causados al erario, enfrenta múltiples desafíos en su aplicación práctica dentro del derecho administrativo brasileño. Su eficacia depende tanto de la frecuencia con que se ejercita como de los resultados obtenidos, los mecanismos disponibles para garantizar el cumplimiento de las condenas y la previsión legislativa que sustenta este instituto jurídico.

Así, en términos prácticos, la acción de repetición presenta baja frecuencia de ejercicio debido a factores como la complejidad procesal, los costos asociados a los litigios y las dificultades para probar la culpa o el dolo. Aunque más habitual en casos de improbidad administrativa, su aplicación sigue siendo limitada por barreras técnicas y prácticas. La subnotificación de conductas perjudiciales y la falta de interés o capacidad técnica por parte de las Administraciones públicas para iniciar acciones judiciales agravan esta baja frecuencia de uso (Zanella Di Pietro, 2024; Justen Filho, 2022; Mazza, 2023; de Bittencourt Mudrovitsch y Pupe da Nóbrega, 2022; Capes, 2023; Pereira Pinheiro, 2023).

Con respecto a los resultados de los procedimientos judiciales, se observa que los procesos judiciales derivados de acciones de repetición presentan una serie de desafíos que limitan su efectividad. Obtener condenas es una tarea compleja, ya que la responsabilidad subjetiva exige pruebas claras de dolo o negligencia grave por parte del agente público. Esta exigencia probatoria constituye una barrera significativa en muchos casos, prolongando los procedimientos y reduciendo las posibilidades de éxito (Zanella Di Pietro, 2024; Justen Filho, 2022; Mazza, 2023; de Bittencourt Mudrovitsch y Pupe da Nóbrega, 2022; Capes, 2023; Pereira Pinheiro, 2023).

Incluso cuando las condenas son obtenidas, la ejecución de las sentencias enfrenta dificultades adicionales, como la localización de bienes del condenado y la obtención de recursos suficientes para cubrir la deuda. Estas limitaciones ilustran las debilidades prácticas del mecanismo y la necesidad de estrategias más eficaces para garantizar su implementación (Zanella Di Pietro, 2024; Justen Filho, 2022; Mazza, 2023; de Bittencourt Mudrovitsch y Pupe da Nóbrega, 2022; Capes, 2023; Pereira Pinheiro, 2023).

Sobre a los mecanismos para garantizar el cumplimiento de las condenas, a pesar de los desafíos, el ordenamiento jurídico brasileño prevé diversos mecanismos para facilitar la recuperación de los valores adeudados al erario: 1) Medidas cautelares: durante el proceso, el juez puede decretar la indisponibilidad de bienes del agente público para garantizar que los recursos estén disponibles en caso de una eventual condena. Esta medida es crucial para evitar el desvío o la dilapidación del patrimonio del deudor. 2) Ejecución de sentencias: la condena en una acción de repetición genera un título ejecutivo judicial, permitiendo al Estado proceder con medidas coercitivas como el embargo de bienes inmuebles, cuentas bancarias y otros activos (Zanella Di Pietro, 2024; Justen Filho, 2022; Mazza, 2023; de Bittencourt Mudrovitsch y Pupe da Nóbrega, 2022; Capes, 2023; Pereira Pinheiro, 2023).

Además, otros mecanismos son: 3) Acuerdos de pago: aunque no es una práctica extendida, el Estado puede negociar acuerdos de pago con el condenado. Estos acuerdos permiten recuperar los valores de forma más eficiente y menos costosa, incorporando modalidades como pagos fraccionados. 4) Seguros de responsabilidad civil: en ciertos casos, los agentes públicos cuentan con seguros de responsabilidad civil que cubren daños al erario. Sin embargo, estos seguros son poco comunes y generalmente no aplican en situaciones que involucren dolo o negligencia grave. 5) Ejecución fiscal: las deudas activas del Estado pueden ser ejecutadas bajo los términos de la Ley de Ejecución Fiscal (Ley n.º 6.830/1980), transformando las obligaciones derivadas de condenas en débitos públicos sujetos a ejecución forzosa (Zanella Di Pietro, 2024; Justen Filho, 2022; Mazza, 2023; de Bittencourt Mudrovitsch y Pupe da Nóbrega, 2022; Capes, 2023; Pereira Pinheiro, 2023).

El legislador brasileño, tanto en el ámbito constitucional como en el ordinario, ha reconocido la importancia de la acción de repetición como un instrumento esencial para proteger el patrimonio público y fomentar la responsabilidad de los agentes públicos. En el artículo 37, § 6.º de la Constitución Federal de 1988, se establece la posibilidad de acción regresiva contra agentes públicos que, por dolo o culpa, hayan causado daños al erario, complementando el principio de responsabilidad objetiva del Estado. Esta

disposición busca asegurar la recuperación de recursos públicos malversados o indebidamente gastados (Zanella Di Pietro, 2024; Justen Filho, 2022; Mazza, 2023; de Bittencourt Mudrovitsch y Pupe da Nóbrega, 2022; Capes, 2023; Pereira Pinheiro, 2023).

De manera complementaria, la Ley de Improbidad Administrativa (Ley n.º 8.429/1992) y la Ley n.º 8.112/1990 (Estatuto de los Servidores Públicos Federales) incluyen normas específicas para viabilizar la acción de repetición, detallando las sanciones aplicables y reforzando los estándares de probidad administrativa. A pesar de estas previsiones, la implementación del mecanismo enfrenta desafíos importantes. La necesidad de pruebas contundentes, la complejidad de los procedimientos y la falta de una cultura administrativa enfocada en la responsabilidad, dificultan su aplicación práctica (Zanella Di Pietro, 2024; Justen Filho, 2022; Mazza, 2023; de Bittencourt Mudrovitsch y Pupe da Nóbrega, 2022; Capes, 2023; Pereira Pinheiro, 2023).

De esta manera, al reflexionar sobre la eficacia del mecanismo, se observa que la acción de repetición constituye un instrumento clave para promover la responsabilidad y la transparencia en la gestión pública, aunque su eficacia requiere una mayor movilización de las Administraciones y la simplificación de los mecanismos procesales. Además, es crucial promover una cultura de integridad y responsabilidad en la Administración pública, integrando prácticas de gobernanza y cumplimiento que reduzcan la necesidad de recurrir a acciones judiciales. Al mismo tiempo, la implementación de seguros de responsabilidad civil más accesibles y la promoción de acuerdos de pago podrían contribuir a una mayor eficacia del mecanismo sin comprometer el interés público (Zanella Di Pietro, 2024; Justen Filho, 2022; Mazza, 2023; de Bittencourt Mudrovitsch y Pupe da Nóbrega, 2022; Capes, 2023; Pereira Pinheiro, 2023).

En conclusión, aunque la acción de repetición enfrenta limitaciones significativas en su ejercicio y efectividad, sigue siendo una herramienta valiosa para garantizar la integridad del patrimonio público. Su fortalecimiento requiere no solo ajustes legislativos y operativos, sino también un compromiso más amplio con la promoción de prácticas administrativas responsables y eficientes (Zanella Di Pietro, 2024; Justen Filho, 2022; Mazza, 2023; de Bittencourt Mudrovitsch y Pupe da Nóbrega, 2022; Capes, 2023; Pereira Pinheiro, 2023).

Así, la acción de repetición en el derecho administrativo brasileño tiene baja frecuencia de ejercicio y enfrenta importantes desafíos para resultar en condenas. Cuando se utilizan, existen mecanismos legales como medidas cautelares, ejecución de sentencias y acuerdos de pago, que ayudan a

asegurar la efectividad del reembolso al erario. El legislador constitucional y ordinario considera estas posibilidades en sus normas, pero la efectividad del sistema depende aún de una mayor movilización y eficiencia en la aplicación de las leyes, además de una cultura administrativa que valore la responsabilidad y la integridad en la gestión pública.

9. Conclusiones

En este sentido, la acción de repetición, establecida en el derecho administrativo brasileño, es una herramienta fundamental para proteger el patrimonio público y garantizar la responsabilidad de los agentes estatales por los daños que ocasionen al erario. Sin embargo, su aplicación práctica enfrenta obstáculos significativos. Entre ellos se encuentran la dificultad para demostrar el dolo o la culpa grave, la complejidad y los costos de los procesos judiciales, y una limitada movilización por parte de las Administraciones públicas para ejercer este mecanismo.

La reforma introducida por la Ley n.º 14.230/2021 representó un avance al delimitar el alcance de la responsabilidad de los agentes públicos y reforzar principios como la proporcionalidad y la seguridad jurídica. No obstante, el éxito de la acción de repetición depende no solo de disposiciones legales bien estructuradas, sino también de una implementación práctica eficiente que reduzca las barreras existentes.

Para fortalecer este mecanismo, resulta esencial fomentar una cultura administrativa basada en la integridad y la transparencia, complementada con medidas como la promoción de seguros de responsabilidad civil, la simplificación de procedimientos procesales y la capacitación constante de los agentes públicos. Además, la inclusión de acuerdos de pago podría aumentar la eficacia del sistema, logrando un equilibrio entre la recuperación del daño y la protección de los derechos de los agentes.

En conclusión, la acción de repetición es un instrumento poderoso pero subutilizado dentro del derecho administrativo brasileño. Su correcto empleo no solo garantizará la protección del erario, sino que también contribuirá al fortalecimiento de la gestión pública responsable, equilibrando la rendición de cuentas con la promoción de decisiones audaces y eficientes en beneficio del interés colectivo.

10. Bibliografía

- Brasil. Constituição. (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 05 out. 1988*. Disponible en <http://www.planalto.gov.br>. Acceso el 28 sept. 2024.
- Brasil. Lei n. 8429, de 02 de junho de 1992. (1992). Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. Disponible en <http://www.planalto.gov.br>. Acceso el 28 sept. 2024.
- de Bittencourt Mudrovitsch, R. y Pupe da Nóbrega, G. (2022). *Lei de Improbidade Administrativa Comentada. De acordo com a Reforma pela Lei n. 14.230/2021*. Río de Janeiro: Lumen Juris.
- Capes, F. (2023). *Nova Lei de Improbidade Administrativa. Limites constitucionais* (3.ª ed.). São Paulo: SaraivaJur.
- Justen Filho, M. (2022). *Reforma da lei de improbidade administrativa. Comparada e comentada* (1.ª ed.). Río de Janeiro: Forense.
- Mazza, A. (2023). *Manual de direito administrativo* (13.ª ed.). São Paulo: SaraivaJur.
- Pereira Pinheiro, I. (2023). *Nova lei de Improbidade Administrativa Comentada* (2.ª ed.). São Paulo: Editora Mizuno.
- Zanella Di Pietro, M. S. (2024). *Direito Administrativo* (37.ª ed.). Río de Janeiro: Forense.