amministrativ@mente
Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo (Classe A)

Pubblicata in internet all'indirizzo www.amministrativamente.com

Rivista di Ateneo dell'Università degli Studi di Roma "Foro Italico"

Direzione scientifica
Gennaro Terracciano, Gabriella Mazzei, Julián Espartero Casado

Direttore Responsabile
Gaetano Caputi

Redazione
Carlo Rizzo

FASCICOLO N. 4/2025

Estratto

Iscritta nel registro della stampa del Tribunale di Roma al n. 16/2009

ISSN 2036-7821

Comitato scientifico

Annamaria Angiuli, Antonio Barone, Vincenzo Caputi Jambrenghi, Francesco Cardarelli, Enrico Carloni, Maria Cristina Cavallaro, Guido Clemente di San Luca, Andry Matilla Correa, Chiara Cudia, Gianfranco D'Alessio, Mariaconcetta D'Arienzo, Ambrogio De Siano, Ruggiero Dipace, Valentina Maria Donini, Luigi Ferrara, Pierpaolo Forte, Gianluca Gardini, Biagio Giliberti, Emanuele Isidori, Bruno Mercurio, Francesco Merloni, Giuseppe Palma, Alberto Palomar Olmeda, Attilio Parisi, Luca Raffaello Perfetti, Fabio Pigozzi, Alessandra Pioggia, Helene Puliat, Francesco Rota, Josè Manuel Ruano de la Fuente, Leonardo J. Sańchez-Mesa Martĩnez, Ramón Terol Gómez, Antonio Felice Uricchio.

Comitato editoriale

Jesús Avezuela Cárcel, Giuseppe Bettoni, Sveva Bocchini, Salvatore Bonfiglio, Vinicio Brigante, Sonia Caldarelli, Giovanni Cocozza, Andrea Marco Colarusso, Sergio Contessa, Beatrice Coppa, Giuseppe Doria, Manuel Delgado Iribarren, Fortunato Gambardella, Flavio Genghi, Jakub Handrlica, Margherita Interlandi, Laura Letizia, Giuseppina Lofaro, Federica Lombardi, Gaetano Natullo, Carmen Pérez González, Giovanni Pesce, Benedetta Piazza, Marcin Princ, Sara Pugliese, Bianca Nicla Romano, Antonio Saporito, Giuliano Taglianetti, Esper Tedeschi, Simona Terracciano, Stefania Terracciano, Salvatore Villani.

Coordinamento del Comitato editoriale

Valerio Sarcone.

ISSN 2036-7821

amministrativ@mente
Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

La responsabilidad administrativa de los funcionarios públicos en el modelo de administración y gestión pública para resultados

di Giuseppina Lofaro

(Investigadora post-doctoral en Derecho Administrativo de la Universidad Mediterránea de Reggio Calabria)

Sommario

1. ¿Un nuevo paradigma de la responsabilidad administrativa en Italia? – 2. El "estado" actual de la administración pública y el contexto en el que opera funcionario público en Italia, o la "fatiga de administrar" – 3. La función disuasoria de la responsabilidad administrativa y la visión expansiva de las consecuencias de la "burocracia defensiva" – 4. De iure condendo – 5. Breves notas sobre la responsabilidad administrativa de los funcionarios públicos en América Latina y sobre el enfoque de la administración por resultados – 5.1 Mejoras y Desafíos – 6. El futuro de la responsabilidad administrativa por resultados – 7. Gestión pública para resultados como clave del desarrollo sostenible.

Abstract

This article highlights the contradictions between the need for administrative efficiency and the complications arising from excessive regulation and the complexity of the public administration profession in today's "results-oriented society". The judgment analyzed lays the theoretical foundation for an evolution of the concept of administrative discretion and for a proposed reform of the model of administrative and disciplinary liability. The article, in its second part, delineates, even if by brief notes, a comparison with the administrative and disciplinary responsibility of public officials in Latin America and the results-oriented administration model, focusing specifically on the administrative responsibility in public service according to constitutional rights in Ecuador, in Chile and on the principles of the double function of the public officer in Peru. The conclusions focus on the results-oriented public management as the key for sustainable development.

* *Il presente lavoro è stato sottoposto al preventivo referaggio secondo i parametri della double blinde peer review*

ISSN 2036-7821

1. ¿Un nuevo paradigma de la responsabilidad administrativa en Italia?.

Desde una perspectiva reconstructiva, el decreto legislativo de 16 de julio de 2020, n. 76, cuyo objetivo era limitar el alcance de la responsabilidad de los empleados públicos (tanto penal como financiera), se consideró que este era un factor que explicaba los retrasos y la inercia en el desempeño de las actividades administrativas. Esto era inaceptable en un momento en que el país comenzaba a recuperarse de los daños causados por la pandemia mediante el uso de fondos vinculados al Plan Nacional de Recuperación y Resiliencia (PNRR).

De aquí proviene la reciente sentencia núm. 132/2024[1], objeto primario de profundización doctrinal y jurisprudencial, debido a los importantes relevancia sistemática de los principios allí establecidos de iure condendo; el Tribunal Constitucional se ha manifestado acerca de las cuestiones de legitimidad relativas al art. 21, párrafo 2, del decreto legislativo de 16 de julio de 2020, n. 76, convertido, con modificaciones, en la ley del 11 de septiembre de 2020, n. 120, planteado por el Tribunal de Cuentas, apartado jurisdicción para la Región de Campania, con ordenanza de 18 de diciembre de 2023.

Como es sabido, la mencionada disposición preveía la denominada "escudo fiscal"[2], es decir, la limitación, en el estado actual hasta el 31 de diciembre de 2024, de obligación tributaria, sólo a hipótesis maliciosas.

Están resaltados algunos pasajes motivacionales de absoluta importancia, analizados en las reflexiones que siguen en el cuerpo de este trabajo de investigación.

En primer lugar, se refiere a la naturaleza y a la función de la responsabilidad

---

* Este trabajo de investigación constituye la versión ampliada y actualizada de la ponencia "La responsabilidad administrativa de los funcionarios públicos en el modelo de administración por resultados", informe presentado por Giuseppina Lofaro el 26 de noviembre de 2024 en la Conferencia magistral del Congreso Internacional de Derecho Disciplinario, organizado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

** Afiliada experta en Derecho Administrativo en la Universidad de Catania.

Experta en Derecho Administrativo y Urbanístico. Gestión de procesos administrativos y administrativo-contables complejos y evaluación coste-beneficio de la actividad administrativa, dentro de la Estructura de Misión Técnica para la dirección estratégica, el desarrollo de infraestructuras y la Alta Supervisión del Ministerio de Infraestructuras y Transportes.

[1] La Sentencia n.º 132 de 2024 de la Corte Constitucional ha establecido definitivamente la urgente necesidad de una intervención legislativa integral, que también aborde las funciones de control y asesoramiento, así como la definición de la naturaleza subjetiva y objetiva de la responsabilidad del Tesoro Público, así como la especificación de su naturaleza sancionadora. En este sentido, el Proyecto de Ley n.º 1621 (AC) del 19 de diciembre de 2023, actualmente en trámite (aprobado con enmiendas por la Cámara de Diputados el 9 de abril de 2025 y remitido al Senado), apenas ha anticipado ligeramente la decisión de la Corte Constitucional, respondiendo a las necesidades que han surgido claramente en el debate político-institucional y doctrinal. Véase a este respecto el lúcido análisis de G. TERRACCIANO, *La riforma della responsabilità amministrativa, tra esigenze di efficienza delle PP.AA e di protezione degli interessi erariali, per consentire un'autonomia decisionale dei funzionari pubblici più consapevole e meno timorosa*, en *Amministrativ@mente*, 3/2024, 881-895.

[2] L. MERCATI, *Lo 'scudo erariale' dinanzi alla Corte costituzionale: la «fatica dell'amministrare» tra disposizioni 'a tempo' e riforme in itinere*, en *Sistema Penale*, 2/2025, 89-101.

ISSN 2036-7821

administrativa[3] que tiene un carácter compuesto en motivo de la concurrencia de funciones preventivas, compensatorias y sancionadoras, pero no pierde su carácter indemnizatorio subyacente, quedando anclado al daño sufrido, desde que a falta del mismo y más allá de él no puede haber responsabilidad.

También es necesario anclar la responsabilidad administrativa[4] a la evolución del modelo de administración. En efecto esta resaltada, preliminarmente, la transición de una administración que, según el modelo del Estado liberal de derecho, simplemente tenía que implementar la ley, adoptando un acto administrativo único y oportuno, a lo definido "administración por resultados"[5], es decir, una administración que debe alcanzar ciertos objetivos de política y que sea responsable de los resultados económicos y sociales logrados a través de su actividad global. La amplia discreción, ejercida además en un entorno en el que el la complejidad institucional, social y jurídica ha ido creciendo progresivamente, es una componente esencial y característica de este tipo de administración. La necesidad de elegir, dentro de un período predeterminado, a menudo entre una amplia gama de posibilidades y en un área que ya no está completamente definida por la ley aumenta inevitablemente la posibilidad de errores por parte del agente público, generando el riesgo de su inacción. Correlativamente, en opinión del Tribunal Constitucional, el sistema de responsabilidad de la administración debe, por necesidad de armonía institucional, comportarse de manera diferente en relación con el cambio en el modelo de administración al que pertenece[6].

Entonces surge la necesidad de un punto de equilibrio adecuado para el "riesgo de actividad" entre los aparatos administrativos y el agente público y entre los peligros de la "sobredisuasión" y la "infradisuasión". Es necesario equilibrar la función disuasoria de la responsabilidad administrativa, dirigida a desalentar no sólo el comportamiento malicioso sino también el comportamiento extremadamente negligente de los funcionarios públicos, que comprometen el buen desempeño de la administración pública *ex* art. 97 de la Constitución italiana y los intereses de los administrados con la necesidad de impedir que, en relación con método de actuación administrativa, el riesgo de la actividad administrativa sea percibido por el agente público tan alto como para actuar de modo desincentivante de la acción, comprometiendo en este caso el progreso. Este punto de equilibrio tiene una

[3] P. MADDALENA, *La sistemazione dogmatica della responsabilità amministrativa*, en *Lexitalia.it*, 1, 2002, *passim;* A. POLICE, *La disciplina della responsabilità amministrativa e la natura della responsabilità amministrativa*, en *La responsabilità amministrativa ed il suo processo*, editado por F.G. SCOCA, Padova, 1997, 61 ss.

[4] G. TERRACCIANO, *Una nuova configurazione della responsabilità erariale funzionale all'autonomia decisionale dei funzionari pubblici in coerenza con i principi del risultato e della fiducia*, en *Amministrativamente*, 3/2023, 1275-1290.

[5] M. R. SPASIANO, *Funzione amministrativa e legalità di risultato*, Nuovi problemi di amministrazione pubblica, 6, 04/2003, Torino, XII-300.

[6] D. PALUMBO, *La sentenza della Corte costituzionale n. 132/2024: verso un nuovo punto di equilibrio nella ripartizione del rischio tra la P.A. e l'agente pubblico?*, en *Giustizia insieme*, 18 novembre 2024, *passim*.

ISSN 2036-7821

naturaleza dinámica, ya que se va modulado, según el contexto institucional, jurídico e histórico en el que opera el agente público el equilibrio que el legislador que pretende llevar a cabo su labor respetando el límite de razonabilidad.

2. El "estado" actual de la administración pública y el contexto en el que opera funcionario público en Italia, o la "fatiga de administrar"

En las décadas posteriores a la reforma de la responsabilidad administrativa de 1994[7] la complejidad del entorno en el que actúan los agentes públicos se ha hecho aún mayor, a nivel institucional, legal y factual, lo que dificulta las decisiones administrativas en las que se expresa discrecionalidad y los errores, incluso los graves, son más fáciles de cometer.

A este respecto basta recordar algunas tendencias. En primer lugar, debe subrayarse como la identificación de las reglas que se aplicarán al caso específico es extremadamente problemática y a menudo no da lugar a resultados inequívocos, debido a un sistema jurídico multinivel en el que operan fuentes de diferentes orígenes (eurounitario, estatal, regionales y locales), a menudo no coordinados entre sí. A esto se suman las dificultades de interpretaciones derivadas de una producción legislativa caótica, alimentada por el "hambre de normas" de las sociedades modernas y por el uso frecuente en la ley de "compromisos dilatadores", que transfieren la tarea de determinar la estructura de intereses y necesidades en conflicto.

En segundo lugar, es útil tener en cuenta los constantes recortes de recursos financieros, humanos e instrumentales de las administraciones, debido a las notorias necesidades presupuestarias, en presencia de una deuda pública muy elevada.

La administración con medios a menudo inadecuados aumenta el riesgo que el empleado público cometa un error, el cual podría calificarse en el contexto de responsabilidad administrativa como negligencia grave[8].

En tercer lugar, hay algunas tendencias estructurales de las sociedades actuales y de sus sistemas administrativos. Por un lado, el pluralismo social y el pluralismo institucional se proyectan en los procedimientos administrativos y en las instituciones públicas, lo que lo hace cada vez más problemático y expuesto a la impugnación de la ponderación de estos intereses en la que se resuelve el ejercicio de la discrecionalidad administrativa[9]. Por otro lado, está la multiplicación de los riesgos provocados por la propia actividad humana y que muchas veces son consecuencias no deseadas del desarrollo tecnológico y económico: riesgos

[7] Legge 14 gennaio 1994, n. 20, *Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti*.

[8] A. RIPEPI, *La sentenza n. 132/2024 della Corte costituzionale e la "fatica dell'amministrare": alcune proposte operative per un cambio di paradigma*, en *Rivista della Corte dei Conti*, 2/2025, 38-50.

[9] L. R. PERFETTI, *Discrezionalità amministrativa e principio del risultato*, en *PA Persona E Amministrazione*, Ricerche Giuridiche sull'Amministrazione e l'Economia, I - Sezione monografica, v. 14. n. 1, 2024, 69-96.

ISSN 2036-7821

ambientales, de salud, relacionados con el clima, vinculados a la dinámica de las cadenas globales de valor, financieros, relacionados con la seguridad pública, etc. Así se impone la carga al agente público de difícil elección entre cuál de las dos debe favorecer considerando la necesidad de precaución, con sus costes, es decir, el de fomentar la iniciativa económica, la creación de empleo y la recaudación de recursos en los mercados financieros, en general, todas las actividades que, en caso de realización de es probable que algunos de los riesgos mencionados causen daños a la administración y a la comunidad[10].

3. La función disuasoria de la responsabilidad administrativa y la visión expansiva de las consecuencias de la "burocracia defensiva"

No puede materializarse, en el nivel específico del elemento subjetivo, en un régimen ordinario que limita la responsabilidad administrativa a la única hipótesis de fraude. En este caso, de hecho, no se realizaría distribución razonable del riesgo, que en cambio sería asumido absolutamente por la comunidad, la cual debe soportar íntegramente los daños causados por el agente público. Un comportamiento macroscópicamente negligente no sería desanimado y, por tanto, la función disuasoria de la responsabilidad administrativa, fundamental para el buen desempeño de la administración, sería así irremediablemente debilitada[11].

Sin embargo, es diferente cuando la disciplina se limita únicamente a los casos de fraude, el elemento subjetivo de la responsabilidad concierne exclusivamente a un número limitado de agentes públicos o determinadas actividades administrativas, que cuando surjan por sus características intrínsecas, el grado de riesgo de daño tan alto que resulta desalentador actuar sistemáticamente y dar lugar a una "administración defensiva"[12].

Esta última no es necesariamente anidada sólo en actividades procesales o provisionales o en actividades de grandes centros de toma de decisiones, pero es capaz de afectar transversalmente a todo el funcionamiento del sector público administrativo[13]. Esto - en el contexto tan peculiar dado y junto con la dificultad objetiva de identificar ex ante y exhaustivamente las actividades de respuesta inmediata a la urgente necesidad de promover la recuperación económica - no hace que sea manifiestamente incongruente la opción legislativa inicial de luchar "a gran

[10] F. LIGUORI, *Questione amministrativa e Corte dei conti*, en *Amministrativ@mente*, 4/2024, 1326-1339.

[11] V. TENORE, *La "paura della firma" e "la fatica dell'amministrare" tra mito e realtà: categorie reali o mera giustificazione per l'impunità normativa degli amministratori pubblici? dalla "Corte dei conti" alla "Corte degli sconti"*, en *Rivista della Corte dei conti*, 1/2025, 1-12.

[12] G. BOTTINO, *La burocrazia «difensiva» e le responsabilità degli amministratori e dei dipendenti pubblici*, en *Analisi Giuridica dell'Economia, Studi e discussioni sul diritto dell'impresa*, 1/2020, 117-146.

[13] S. BATTINI, *Burocrazia difensiva e responsabilità amministrativa: la sentenza "Pitruzzella"*, en *Giornale di diritto amministrativo*, 1/2025, 73-85.

ISSN 2036-7821

escala" contra la "burocracia defensiva"[14], generar un clima general de confianza entre los agentes públicos, encaminado a fomentar el impulso de toda la maquinaria administrativa[15].

4. De iure condendo

La consolidación de la gestión de resultados y los cambios en los elementos estructurales del contexto institucional, legal y social en el que opera, como ya lo he destacado, justifican la búsqueda, una vez que sea plenamente operativa, de nuevos puntos de equilibrio en la distribución del riesgo de la actividad entre la administración y el agente público, con el objetivo de hacer de la responsabilidad un estímulo y no un desincentivo para la acción. A falta de similares intervenciones, el fenómeno de la "burocracia defensiva", tras la expiración del régimen provisional objeto de la disposición impugnada, estaría destinado a ampliarse nuevamente y la percepción por parte del agente público de un exceso de disuasión ralentizaría la acción administrativa. Se vería perjudicado, el principio constitucional del buen desempeño de la administración pública, incluidos también otros intereses constitucionales relevantes.

Por lo tanto, se requiere una reforma integral de la responsabilidad administrativa[16] para restablecer la coherencia entre su disciplina y las tantas veces referidas transformaciones de la administración y el contexto en el que debe operar. El legislador no podrá limitar, como se enfatiza cuidadosamente en este artículo científico, el elemento subjetivo de la intención - limitación que tiene - encontró

---

[14] L. LORENZONI, *Prospettive di riforma della responsabilità amministrativo-contabile per contrastare la cosiddetta "burocrazia difensiva"*, en *Continuità e discontinuità nella finanza pubblica italiana nel contesto post-pandemico. Opportunità di riforma o risposte contingenti?*, 2024, *passim*.

[15] Hoy más que nunca, la burocracia parece ser un problema ancestral, y la percepción colectiva es la de una administración como un aparato ineficiente, incapaz de responder a las necesidades de la comunidad, que requiere una reforma integral. Este problema, ciertamente no nuevo, ha cobrado relevancia en el período pospandémico, que inevitablemente trajo consigo una grave crisis económica, seguida de la necesidad de promover la revitalización de la economía nacional mediante intervenciones regulatorias específicas. Entre estas, una de las más controvertidas introdujo cambios significativos en la cuestión de la responsabilidad administrativa: la "intentio legislatoris" busca aliviar la carga de los funcionarios, ya que, en medio del equilibrio de los múltiples intereses en torno a la implementación del PNRR, la preocupación emergente es evitar la paralización de la actividad administrativa. El ensayo, a través de la clave interpretativa ofrecida por la intervención consultiva conjunta de las Secciones, pretende investigar este complejo fenómeno, ofreciendo además una perspectiva *de condito* y *de iure condendo* sobre la posible reexpansión de la jurisdicción ordinaria con respecto a la jurisdicción contable en relación con la comisión de agravio caracterizado por negligencia calificada. Ver F. A. CANCILLA, S. GRECO, *Burocrazia difensiva e responsabilità amministrativa: criticità, attualità e prospettive dell'illecito erariale*, en *Rivista della Corte dei Conti*, 2/2025, 18-37.

[16] M. T. POLITO, *La Riforma della Corte dei conti. Si smantellano le funzioni per valorizzare l'esimente relativa alla responsabilità erariale a danno dei cittadini*, en *Giustizia insieme*, 7 aprile 2025, *passim*; V. TENORE, *Vuolsi così colà dove si puote ciò che si vuole, e più non dimandare: lo "scudo erariale" è legittimo perché temporaneo e teso ad alleviare "la fatica dell'amministrare", che rende legittimo anche l'adottando progetto di legge Foti C1621*, en *Rivista della Corte dei conti*, n. 4/2024, 195-209.

ISSN 2036-7821

justificación exclusivamente en una disciplina provisional basada en la características peculiares del contexto de emergencia pandémica mencionado, pero puede, en el ejercicio de la discreción responsable, basarse en el conjunto de propuestas ilustradas en los numerosos análisis de aspectos científicos de la materia, modulándolos además de forma conjunta y considerando diferentes perfiles del elemento psicológico, con el fin de hacer más equitativa la distribución del riesgo de daño, aliviando así el esfuerzo de administrar sin disminuir la función disuasoria de responsabilidad administrativa.

Se hace referencia, en primer lugar, a la hipótesis de una adecuada tipificación de negligencia grave ya conocida en sectores específicos del ordenamiento jurídico, dado que, como se ha dicho, la incertidumbre sobre su declinación real confiada a la obra póstuma de el juez es uno de los aspectos más temidos por los administradores.

Otra hipótesis para considerar con cuidado es la generalización de una medida ya prevista para algunas especificaciones categorías, es decir, la introducción de un límite máximo más allá del cual se produce el daño, por razones de equidad en la distribución del riesgo, no se transmite al empleado público, sino que sigue siendo responsabilidad de la administración en cuyo interés actúa, se trata de una medida que puede ir acompañada también la provisión de cuotas de la deuda compensatoria. La oportunidad de los llamados "techos" no puede excluirse debido a la existencia del mencionado poder reductor, ya que dado que el primero, establecido ex ante por el legislador, sería obligatorio para todos, mientras que el segundo se deja fisiológicamente a una apreciación discrecional[17] *ex post* de la juez contable.

Más bien, sería útil evaluar también una modificación de la regulación de poder reductor, previendo, además de las actuales hipótesis generales confiadas a la discreción del juez, otros casos obligatorios tipificados normativamente en los requisitos previos. Asimismo, digno de consideración podría ser el fortalecimiento de las funciones de control de la Tribunal de Cuentas, con la combinación simultánea de una exención de responsabilidad por negligencia para aquellos que siguen sus instrucciones. Otro aspecto que se podría tener en consideración, en interés tanto del agente público como de la propia administración perjudicada, es el incentivo de las pólizas de seguros (que, en la actualidad, no son obligatorios), incentivos, además, que ya ha sido utilizado, como se ha mencionado, por nuevo Código de contratos públicos D. Lgs. 31 marzo 2023, n. 36 y modificaciones posteriores[18]. Nuevamente,

[17] F. CINTIOLI, *La sentenza della Corte costituzionale n. 132 del 2024: dalla responsabilità amministrativa per colpa grave al risultato amministrativo*, en *Federalismi*, 19/2024, 121-136.

[18] H. BONURA, *La paura della firma e la "nuova" responsabilità amministrativa: il decreto Semplificazioni tra equilibri ed equilibrismi (primo commento agli articoli 21 e 22 del "decreto Semplificazioni")*, en D. BOLOGNINO, H. BONURA, A. STORTO, *I contratti pubblici dopo il decreto Semplificazioni. Le principali novità in materia di contratti pubblici, responsabilità, controlli, procedimento e processo, tra emergenza e sistema "a regime"*, Piacenza, 2020, 87 ss.

ISSN 2036-7821

como ya se señaló, se podría considerar exclusión excepcional de responsabilidad por negligencia para categorías específicas de públicos empleados, incluso sólo en relación con ciertos tipos de actos, debido a la naturaleza particular complejidad de sus funciones o tareas y/o el alto riesgo financiero asociado.
Por último, el legislador podría intervenir para evitar la posible multiplicación de responsabilidad de los administradores por los mismos hechos materiales y muchas veces no coordinada entre ellos.
El breve análisis de la sentencia propuesta anteriormente pretende centrarse, como se ha anticipado, en los perfiles de impacto sistemático determinado por el examen de reglas excepcionales de aplicación temporal limitada.
La sentencia constituye, en verdad, un importante punto de fracaso en el amplio debate doctrinal relativo al mantenimiento del actual modelo de responsabilidad administrativa y disciplinaria[19] y relacionadas las propuestas de reforma regulatoria si como un ejemplo relevante de "sentencia de advertencia" (*rectius*: "sentencia de advertencia de política legislativa"), tipo de pronunciaciones siempre sujetas a constante reflexión interpretativa.
Una vez más, en la primera lectura no puede dejar de quedar claro cómo la misma frase conducirá más una de una ocasión a reflexionar sobre temas clásicos, cíclicamente a la atención del intérprete[20] y del operador del derecho administrativo y disciplinario[21].
Por último, las repercusiones de la sentencia en el comentario sobre lo concreto parecen igualmente significativas en el concreto ejercicio de la competencia contable[22].

5. Breves notas sobre la responsabilidad administrativa de los funcionarios públicos en América Latina y sobre el enfoque de la administración por resultados

La responsabilidad administrativa de los funcionarios públicos en América Latina ha sido un tema crucial, especialmente en el contexto de lucha contra la corrupción[23] y la

[19] E. D'ALTERIO, *I codici di comportamento e la responsabilità disciplinare*, en B. G. MATTARELLA, M. PELISSERO (editado por), *La legge anticorruzione. Prevenzione e repressione della corruzione*, Torino, 2013, 211-233.
[20] Ver el reciente trabajo científico de G. TROPEA, *Un nuovo super-principio?*, en *Diritto Processuale Amministrativo*, Anno XLIII, 2, 2025, 463-488.
[21] B. G. MATTARELLA, *Le regole dell'onestà. Etica, politica, amministrazione*, Bologna, 2007, 1-211.
[22] L. BALESTRA, *Per un ripensamento della responsabilità erariale e, più in generale, delle funzioni della Corte dei conti*, en *Giurisprudenza italiana*, 10/2024, 2166-2169.
[23] R. CARREÑO PIZARRO, *Corrupción y administración pública: una necesaria revisión al sistema*, 29 octubre 2024, en *www.ciperchile.cl*, cree necesario revisar el sistema público para incorporar cambios que rompan la actual cultura organizacional, modernizar la gestión pública para lograr un aparato público que sea eficiente, eficaz, transparente y probo, fortaleciendo toda medida que propenda a la integridad pública no sólo dirigida hacia la dotación de personal "permanente "de las instituciones públicas, sino también, y principalmente, hacia las autoridades y los equipos que se incorporan al sistema con cada gobierno, los que también deberían ser limitados hasta cierto nivel jerárquico que no afecte el funcionamiento normal y permanente del aparato público. Se deben

ISSN 2036-7821

necesidad de mejorar la gestión pública.
Se destaca la importancia de la profesionalización a través de la formación, la transparencia y la rendición de cuentas.
En el caso de los servidores públicos, la ley que regula las responsabilidades administrativas es la Ley General de Responsabilidades Administrativas LGRA vigente a partir del 19 de julio de 2017[24], que disciplina, como su nombre lo indica, las responsabilidades administrativas de los servidores públicos.
La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, ordenamiento abrogado por la LGRA, continúa aplicándose para procedimientos iniciados al amparo de esta[25].
En el ámbito de la Administración Pública Federal, son autoridades competentes para aplicar la Ley: la Secretaría de la Función Pública, los Órganos internos de control que existen en cada institución pública, la Auditoría Superior de la Federación, y, para los casos graves, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.
La responsabilidad administrativa, también llamada disciplinaria[26], se refiere a la obligación de los funcionarios públicos de actuar conforme a la ley y los principios de la administración pública, respondiendo por los daños que puedan causar en el ejercicio de sus funciones[27]. Esta responsabilidad puede ser: responsabilidad personal, cuando el funcionario actúa con dolo o culpa en la comisión de un acto ilícito; responsabilidad objetiva, cuando la responsabilidad se establece por el daño causado, sin necesidad de demostrar dolo o culpa.

---

fortalecer además las unidades de control al interior de las instituciones con un cambio de dependencia, pasando de la dependencia del Jefe de Servicio a la dependencia jerárquica del Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno (CAIGG) o, más aún de la Contraloría General de la República. No se puede quedarnos solo en el castigo (procesos disciplinarios), se debe intervenir la organización y su gestión introduciendo medidas que lleven a mejorar el sistema y que permita recuperar la legitimidad del mismo ante la opinión pública. En Italia, ver para todos con fines comparativos, E. CARLONI, *L'anticorruzione e la trasparenza nel sistema di procurement pubblico: tendenze e prospettive ai tempi del PNRR*, en *Dir. Amm.*, n. 3/2022, *passim*.

[24] Última reforma publicada en DOF 02-01-2025, in *https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGRA.pdf*.

[25] Comparar LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1982, última reforma publicada en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el 01 de abril de 2024.

[26] J. VARGAS MORGADO, *Impertinencia del principio di tipicidad en las sanciones de derecho administrativo a los servidores públicos*, en *El derecho administrativo ante la crisis actual del estado liberal*, coord. por J. FERNÁNDEZ RUIZ, T. RENDÓN HUERTA BARRERA, Campus Guanajuato de la Universidad de Guanajuato, INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, ASOCIACIÓN MEXICANA DE DERECHO ADMINISTRATIVO, ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO, ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE DERECHO MUNICIPAL, Primera edición, noviembre de 2018, Ciudad de México, 467-477.

[27] R. RIVERO ORTEGA, *¿Cómo probar la culpabilidad para exigir responsabilidades a los servidores públicos?*, en *Revista Digital de derecho Administrativo*, Universidad Externado de Colombia, 32, jun. 2024, 69-90, observa que la exigencia de responsabilidades a los servidores públicos debería respetar las garantías propias del Estado de derecho. Contra la manipulación política de los procesos y también frente a la impunidad, una correcta aplicación de las reglas probatorias favorecería la seguridad jurídica y la confianza en la rendición de cuentas. El Autor examina cómo la prueba de conocimiento del carácter ilícito de las conductas de servidores públicos puede lograrse a través advertencias desatendidas, señales de alarma insertas en los procedimientos administrativos.

El enfoque de la administración por resultados, los funcionarios son evaluados no solo por lo que hacen, sino por los resultados que logran en la consecución de objetivos públicos.
Además, se hace hincapié en la gestión eficiente: el objetivo es optimizar el uso de los recursos públicos para lograr mejores resultados al menor coste.
Nuevamente, existe un objetivo de mejora continua, como se busca identificar áreas de mejora en la gestión pública para lograr un mayor impacto en la calidad de vida de la población.
En América Latina, en línea con lo observado hasta ahora, la responsabilidad administrativa es un tema de especial importancia debido a alta percepción de corrupción: a pesar de que la conciencia sobre los procesamientos por corrupción ha mejorado, la percepción de altos niveles de corrupción[28] sigue siendo un desafío. Además, existe la necesidad de transparencia y rendición de cuentas, fundamentales para garantizar la confianza de la ciudadanía[29] en la administración pública[30].
Lo que, es más, en lo que se refiere a los desafíos en la gestión pública, la ineficiencia, la falta de profesionalización y la falta de participación ciudadana dificultan la promoción del desarrollo social, económico y sostenible.
Específicamente, en Ecuador, la responsabilidad administrativa de los servidores públicos se vincula a la protección de derechos constitucionales como el debido proceso y la seguridad jurídica. Doctrina ilustre[31] analiza el marco normativo y su aplicación, identificando la determinación de responsabilidades por parte de la Contraloría General del Estado (CGE). Mediante una metodología teórico-documental (inductivo-deductivo, analítico-sintético y hermenéutico-jurídico), se examinan casos como la Sentencia n. 1123-17-EP/22, donde la Corte Constitucional evidenció arbitrariedades en decisiones de la CGE, como la inversión indebida de la carga probatoria y la falta de motivación en resoluciones. Los resultados revelan que la vaguedad normativa y la discrecionalidad en procedimientos administrativos

[28] AA. VV., *Encuesta sobre Corrupción en América Latina*, 2024, 1-67, en *www.millerchevalier.com.*

[29] G. SCHEIBLER, *Gordillo, La Participación Ciudadana Y La Nueva Reforma A La Ley De Procedimientos Administrativos*, en G. SCHEIBLER ET M. R. SPASIANO (editado por), *Studi in memoria di Agustín A. Gordillo*, ASSOCIAZIONE ITALO-ARGENTINA DEI PROFESSORI DI DIRITTO AMMINISTRATIVO, Editoriale Scientifica Napoli, 2025, 535-552.

[30] R. D. PRADO LAFUENTE, *Retos actuales de la administración pública en América latina. Current challenges of public administration in latin america,* en *REBA. Revista Boliviana de Administración,* Volumen 6, Número 5 / enero – junio 2024, 15-29, *https://revistareba.org/*, destaca que la administración pública latinoamericana enfrenta constantes retos para alcanzar la sostenibilidad de sus proyectos nacionales, entre los que se encuentran: lograr una administración pública profesional, eficiente, transparente, abierta e innovadora; alcanzar los niveles pertinentes de profesionalización y capacitación del personal, así como el incremento de la efectividad del combate a la corrupción.

[31] T. J. HEREDIA DE LA CRUZ, M. J. ALVEAR CALDERÓN, *Responsabilidad administrativa en el servicio público conforme a los Derechos Constitucionales en Ecuador*, en *Revista de Investigación en Ciencias Jurídicas*, volumen 8, no. 29, abril-junio 2025, 687-700.

ISSN 2036-7821

comprometen derechos fundamentales. Se concluye que es esencial armonizar leyes, fortalecer protocolos de transparencia y capacitar a los funcionarios para garantizar sanciones proporcionales, procesos equitativos y el respeto a los principios constitucionales.

En cambio, en Chile la responsabilidad administrativa es relativa a la infracción de las normas estatutarias. En este sentido, se encuentra restringida a los funcionarios afectos a las normas estatutarias y no es de carácter general. Se trata de una consecuencia jurídica que deriva de una infracción a los deberes y obligaciones a las cuales se encuentran sujetos los funcionarios públicos. Las formas de hacer efectiva la responsabilidad administrativa son a través de dos mecanismos:

1. Investigación sumaria: opera respecto de la investigación de hechos de poca gravedad o cuando la ley ordena expresamente emplear este tipo de procedimiento disciplinario. Su instrucción será dispuesta por el Jefe Superior del Servicio, el Secretario Regional Ministerial o el Director Regional de servicios nacionales descentralizados, según corresponda, y su resultado no puede ser la destitución, a menos que la ley lo autorice (artículos 126 y siguientes de la Ley N°18.834);
2. Sumario administrativo: se instruye este proceso para investigar hechos de gravedad o cuando la ley ordena expresamente este tipo de proceso sumario. Su instrucción es dispuesta por el Jefe Superior de la Institución, el Secretario Regional Ministerial o el Director Regional de los servicios nacionales desconcentrados, según corresponda (artículos 128 y siguientes de la Ley N°18.834)[32].

Aún, a modo de ejemplo, en Perú la sanción por la responsabilidad administrativa de servidores públicos deriva de la ley pertinente al caso, según lo establece el tercer párrafo del Artículo 41 de la Constitución Política del Perú: «La ley establece la responsabilidad de los funcionarios y servidores públicos, así como el plazo de su inhabilitación para la función pública». Según la naturaleza de la infracción se tiene responsabilidad administrativa disciplinaria o responsabilidad administrativa funcional.

La responsabilidad administrativa disciplinaria es regida por Ley Nº 30057 desde 14 de setiembre de 2014 y por Directiva Nº 02-2015-servir; contempla sanciones que van desde la amonestación verbal hasta destitución pasando por amonestación escrita y la suspensión sin goce de remuneraciones.

En el régimen de responsabilidad administrativa funcional, si la falta es contra la entidad en la que el funcionario desarrolla sus funciones, corresponde el trámite de un procedimiento disciplinario. En cambio, si la falta es grave de modo que se llega a contravenir el ordenamiento jurídico administrativo y no solo a las normas internas de la entidad pública se incurre en responsabilidad funcional o responsabilidad por

[32] M. S. Mortera De Iruarrizaga, *Responsabilidad del personal del Estado*, en *Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, Asesoría Técnica Parlamentaria*, Abril 2025, 1-14.

ISSN 2036-7821

daño a la eficiencia o funcionamiento del Estado[33].

La doble función de los funcionarios públicos en Perú requiere un equilibrio entre su rol en lo público y lo privado. Estos servidores tienen dos responsabilidades esenciales: una como representantes del Estado encargados de la gestión pública, y otra como ciudadanos con derechos y obligaciones en su vida privada. Esta dualidad exige que actúen con imparcialidad, transparencia y responsabilidad, siempre orientados al bienestar común y al respeto de los intereses colectivos, sin menoscabar sus derechos personales.

La obligación de servicio público está estrechamente vinculada al principio de legalidad, lo que implica que los funcionarios deben desempeñar sus funciones dentro del marco legal, respetando principios constitucionales como la legalidad, la eficiencia y la transparencia en la administración pública. La doble función refuerza la necesidad de cumplir con las normas legales y éticas, previniendo conflictos de interés y el uso indebido de recursos públicos para fines personales.

Este principio es esencial para el buen funcionamiento del Estado, ya que no solo promueve una gestión eficaz de los recursos públicos por el resultado, sino también un compromiso ético con la justicia, la transparencia y el bienestar común. Sin embargo, problemas como la corrupción, los conflictos de intereses y la desigualdad en la aplicación de la ley siguen siendo retos importantes que afectan su cumplimiento.

Por tanto, es fundamental fortalecer la ética pública mediante una formación adecuada, el establecimiento de controles eficaces y la promoción de la participación ciudadana. Sólo mediante estos esfuerzos se puede avanzar hacia una administración pública más justa, eficiente, orientada a resultados y legítima, capaz de satisfacer las necesidades de la sociedad peruana[34].

5.1 Mejoras y Desafíos

La administración por resultados requiere de mecanismos de supervisión y control para asegurar que los funcionarios públicos cumplan con sus responsabilidades y logren los resultados esperados.

La evaluación de los resultados es fundamental para identificar áreas de mejora y para ajustar las estrategias de gestión.

En 2024, se ha avanzado en algunos aspectos en relación con una mayor conciencia sobre los procesamientos: un 75% de los encuestados manifestó estar consciente de que los delincuentes están siendo procesados por corrupción.

---

[33] Y. M. YARANGA SERRANO, G. CASTILLO AQUIÑO, R. I. CORTEGANA MORENO, *La responsabilidad administrativa funcional de los servidores públicos en el Perú*, en *Revista de Administración "Impulso"*, Volumen 4, Número 7 / Julio - diciembre 2024, 213 – 224.

[34] S.A. MEDINA GONZALES, P. LEON CRISPIN, *Los principios de la doble función del funcionario público*, en *Revista Tribunal*, Potosí, v. 5, n. 10, Enero 2025, 515-525.

ISSN 2036-7821

Además, se ha propuesto fortalecer las unidades de control al interior de las instituciones públicas, buscando una mayor independencia y eficacia.
En ese tiempo, se requiere un cambio de paradigma en la gestión pública, que incorpore enfoques interdisciplinarios, el uso de tecnologías y la participación ciudadana.

6. El futuro de la responsabilidad administrativa por resultados

Para el futuro, se destaca la necesidad de profesionalizar la administración pública, a través de la formación y la capacitación de los servidores públicos[35].
También es apropiado fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas, publicando información relevante y facilitando el acceso de la ciudadanía[36].
De nuevo, es fundamental promover la participación ciudadana, involucrando a los ciudadanos en la toma de decisiones y en el control de la gestión pública[37].
Combatir la corrupción es posible, con una estrategia integral que involucre la prevención, la persecución y la sanción.
En resumen, hoy en día la responsabilidad administrativa de los funcionarios públicos en América Latina es un tema clave para la mejora de la gestión pública, la lucha contra la corrupción[38] y la construcción de una sociedad más justa y equitativa, también basado en la ética[39].
La implementación de la administración por resultados requiere un cambio cultural en la Administración Pública, que implique una mayor orientación hacia los resultados y una mayor responsabilidad en la gestión de los recursos públicos.
En conclusión, la responsabilidad administrativa de los funcionarios públicos en el modelo de administración por resultados en América Latina se enfoca en la consecución de metas y la gestión eficiente de los recursos públicos, buscando una mayor transparencia, participación y mejor calidad de vida para la población[40].

---

[35] OCDE, *Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe 2024*, OECD Publishing, 2024, en *https://doi.org/10.1787/0f191dcb-es*.

[36] F. MARIÑEZ, *Innovación pública en América Latina: conceptos, experiencias exitosas, desafíos y obstáculos. Revista de Gestión Pública*, VI (1), 2017, 5-18, en *https://doi.org/10.22370/rgp.2017.6.1.2212*.

[37] N. CARDOZO, *Estado, administración y políticas públicas en América Latina. Civilizar: Ciencias Sociales y Humanas*, 20(39), 2020, 11-34.

[38] I. A. DAMSKY, *Sobre el discurso jurídico anticorrupción dentro de un sistema que la promueve*, in AA. VV., *Ética pública y sistemas de responsabilidad del Estado y del agente público*, Derivaciones del III Seminario de Actualización en Derecho Administrativo, coord. por M. R. ESPINOZA MOLLA, G. F. RIZZI, 1ª. Ed. La Plata, Universidad Nacional de La Plata, 2017, 166-204.

[39] S. CASSESE, *Varcare le frontiere. Un'autobiografia intellettuale*, en *Collana Orizzonti*, Mondadori, 3 settembre 2024, 1-288.

[40] J. RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, *Sobre el derecho fundamental a la buena administración y la posición jurídica del ciudadano*, *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 12, n. 47, jan./mar. 2012, 13-50.

ISSN 2036-7821

7. Gestión pública para resultados como clave del desarrollo sostenible

La Administración Pública ha tenido que adaptarse a cambios que plantean innumerables desafíos. En este esfuerzo, se han implementado múltiples formas de gestión y experimentos, algunos exitosos, otros no tanto; pero todos, de alguna manera, forman parte del proceso evolutivo de la gestión pública a nivel global y, por lo tanto, han sido debidamente documentados y estudiados desde la perspectiva de enfoques científicos, económicos y administrativos.

Para fines de reconstrucción histórica, vale la pena recordar que en los albores de la década de 1980 los estados y las sociedades, especialmente en América Latina, empiezan a enfrentar un delicado fenómeno: inestabilidad económica, mayor demanda de servicios por parte de la ciudadanía y menos recursos para financiar la adecuada prestación de estos servicios; esta situación contrastaba con lo que había ocurrido años antes, pues, aunque se había producido una expansión importante de las actividades administrativas del Estado, el crecimiento económico sostenible de los países permitía disponer de los recursos suficientes para sostenerlas. A partir de la fecha indicada, los países entraron, de forma abrupta, en una crisis fiscal que cambió totalmente el escenario de los gobiernos y de la Administración Pública.

Este periodo se caracterizó, concretamente, por una importante brecha entre las demandas sociales y la capacidad del Estado para responder. Esto motivó el inicio de un proceso de reforma y modernización dirigido a lograr una mayor eficiencia de las instituciones estatales. La idea era que los entes y órganos se involucraran en una dinámica tendente al logro de resultados que pudieran impactar en el bienestar de la gente, lo que debía constituirse en el indicador natural de eficiencia de la gestión estatal, en lo ateniente al uso de los recursos públicos.

Es en este contexto de reforma estatal que surge la Nueva Gestión Pública (NGP), con el objetivo de provocar cambios profundos en las formas de gestionar lo público; con ella se procuraba insertar prácticas de gestión, propias del ámbito privado, en el sector público. Para esta misma época, específicamente a partir de 1990, muchos de los Países de la región latinoamericana y caribeña se habían sumergido en un proceso de reforma legal e institucional, por lo que se vieron impactados, necesariamente, por los enfoques de la NGP.

Es aquí donde aparece con gran impulso en la Región el bien conocido enfoque Gestión para Resultados en el Desarrollo (GpRD)[41], que, si bien fue concebida anteriormente para los países desarrollados, hacía parte del paquete de reformas estructurales que se imponían a nuestros Países desde los centros del poder internacional. El enfoque de GpRD promovió en sus orígenes prácticas gerenciales en

[41] G. MONTERO, *Gestión pública para resultados como clave del desarrollo sostenible*, 10 de Abril del 2025, Gobierno de la República Dominicana, Instituto Nacional de Administración Pública, DEPARTAMENTO DE COMUNICACIONES INAP.

ISSN 2036-7821

el sector público que impactaban la forma de organizar la Administración Pública y las modalidades de entrega de los servicios públicos, fundamentándose en una corriente economicista y de discrecionalidad gerencial, bajo el argumento de la eficiencia y la eficacia administrativas.

La Gestión Pública para Resultados de Desarrollo pretendía convertirse en un instrumento para la transformación social e institucional al servicio del cumplimiento de los programas de gobierno, con base en el diseño y rediseño de procesos que facilitaran la toma de decisiones y su puesta en marcha, y con ello, según intención expresada, agregar valor público a los procesos de gestión estatal. Propuso interesantes herramientas para el seguimiento y evaluación de políticas públicas y la gestión gubernamental desde perspectivas más objetivas; de la misma manera, procuraba recuperar la confianza perdida de la ciudadanía en las instituciones públicas.

El modelo conceptual en que se sustenta el enfoque de la gestión basada en resultados, válido y replanteado en la actualidad, aunque requiere de serias y profundas adaptaciones, comporta ejes como la planificación orientada a resultados de corto, mediano y largo plazo, que no es otra cosa que la agenda pública que traza las pautas que orientan la gestión gubernamental. Aquí la necesaria visión estratégica y prospectiva de la planificación, en el que la participación social juega un rol determinante.

En el modelo de la GpRD se hace un énfasis particular en la gestión financiera, en la auditoría y en los sistemas de contrataciones públicas, pues aportan, respectivamente, los elementos jurídicos, técnicos, administrativos y de control que garantizan la captación de recursos públicos, su buen uso y la dotación de los bienes, obras y servicios que las instituciones estatales requieren para atender de forma adecuada el interés general y los servicios públicos y trámites.

Así mismo, la evaluación para resultados, como es natural, otorga importancia y aporta herramientas de monitoreo y evaluación de la gestión y metodologías para la construcción de indicadores, como vía para recopilar y disponer de datos e informaciones confiables que permitan a las instituciones verificar sus avances en la gestión y la obtención de resultados, tomar decisiones más acertadas e implementar acciones de mejora.

Todo esto se ha visto sellado con la aprobación por ley de la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030[42], que resulta ser un esfuerzo de sistematización de todo el esfuerzo

[42] La Ley Orgánica de la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030 (END 2030), identificada como la Ley 1-12, es el marco legal dominicano que define el futuro deseado para la República Dominicana, buscando un país próspero, justo y con igualdad de oportunidades para todos, garantizando servicios básicos y desarrollo social, y articulando las políticas públicas nacionales a través de planes plurianuales y presupuestos para alcanzar estos objetivos a largo plazo. Ver Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el

ISSN 2036-7821

realizado, colocando en perspectiva la agenda a largo plazo de la Administración Pública, la que, bajo la idea de continuidad del Estado, tiene efecto vinculante y obliga a todos los gobiernos.

Como se puede notar, aunque manteniendo un enfoque de gestión pública para resultados de desarrollo, adaptada a los desafíos de hoy, queda claro que hay un nuevo componente, que es el enfoque de ciudadanía, por lo que se trata de gestión y producción de resultados con la mirada puesta en el desarrollo sostenible y el bienestar de la gente.

Caribe, 2012, en *https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/marcos-regulatorios/ley-organica-de-la-estrategianacionaldedesarrollo de-la-republica-dominicana.*

ISSN 2036-7821