

¿Cómo probar la culpabilidad para exigir responsabilidades a los servidores públicos?

RICARDO RIVERO ORTEGA¹

RESUMEN

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 presente artículo 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.

Palabras clave: rendición de cuentas, dolo, negligencia, servidores públicos, culpabilidad, función pública.

1 Doctor por la Universidad de Salamanca, Salamanca, España. Catedrático de Derecho Administrativo en la Universidad de Salamanca, Salamanca, España. Correo-e: ricriv@usal.es. Enlace Orcid: 0000-0002-0593-3470. Fecha de recepción: 11 de enero de 2024. Fecha de modificación: 12 de abril de 2024. Fecha de aceptación: 7 de mayo de 2024. Para citar el artículo: Rivero Ortega, Ricardo, "¿Cómo probar la culpabilidad para exigir responsabilidades a los servidores públicos?", *Revista digital de Derecho Administrativo*, Universidad Externado de Colombia, n.º 32, 2024, pp. 69-90. DOI: <https://doi.org/10.18601/21452946.n32.04>.

How to Prove Culpability to Demand Accountability from Public Servants

ABSTRACT

The demand for accountability among public servants must adhere to the principles of the rule of law. To counter impunity and political interference in processes, ensuring the proper application of evidentiary rules is crucial for upholding legal certainty and fostering trust in accountability. This paper delves into the methods by which proof of knowledge of the illicit nature of public servants' behavior can be established through overlooked warnings and alarm signals inherent in administrative procedures.

Keywords: Accountability, Mens Rea, Public Servants, Public Function, Culpability.

INTRODUCCIÓN

El problema jurídico que aborda este artículo es la prueba de la culpabilidad para la exigencia de responsabilidades a los servidores públicos. Aquellos supuestos en los cuales intervienen otros órganos que pueden alertar de las ilegalidades y riesgos, al emitir advertencias, nos permiten acreditar la existencia de dolo o negligencia grave si sus alertas resultan desatendidas. Así, tanto las declaraciones testificales de los funcionarios como los documentos que reflejen las advertencias –informes y otros contenidos del expediente administrativo– sirven para integrar el tipo subjetivo de los tipos de responsabilidad que por su carácter personal requieren en su exigencia dolo o culpa grave.

La preocupación social por la corrupción provoca en ocasiones respuestas desproporcionadas y poco respetuosas de los principios jurídicos básicos. Para condenar o exigir responsabilidades a las autoridades y empleados públicos, es preciso probar escrupulosamente su dolo o culpa en la comisión de los ilícitos. En un Estado de derecho no es aceptable la relajación de los niveles de exigencia de cumplimiento de las normas, pero tampoco puede permitirse una renuncia a las garantías que convertiría la gestión pública en un oficio de alto riesgo, sin apenas seguridad jurídica².

2 Ricardo Rivero Ortega, *Responsabilidad personal de autoridades y empleados públicos. El antídoto de la arbitrariedad*, Madrid: Iustel, 2021.

Si consideramos que los derechos procesales representaron un progreso civilizatorio, no podemos aceptar una vuelta a los métodos compilados en el *Manual de inquisidores para uso de las inquisiciones de España y Portugal*, un texto que incluía agudos comentarios sobre los inconvenientes de la tortura y la efectividad de la persuasión. "El tormento no se deben mandar hasta haber apurado sin fruto todos los demás medios de averiguar la verdad, porque muchas veces basta para hacer que confiese el reo los buenos modos, la maña, sus propias reflexiones, las exhortaciones de sujetos bien intencionados y las incomodidades de la cárcel"³.

Tan aberrantes apuntes nos escandalizan hoy, pero nos mostramos insensibles cuando las personas incursores en procesos penales u otros medios de exigencia de responsabilidad padecen las consecuencias de su tramitación. El sufrimiento psicológico y la vergüenza pública, incluyendo la "pena de banquillo", son modos de tortura que llevan en muchos casos a resultados similares a los pretendidos por la Inquisición: delaciones a terceros y distorsiones de los hechos para mayor satisfacción de los encargados de reprimir la herejía contemporánea en el sector público (la corrupción)⁴.

Así, la protección del denunciante ha resucitado con gran brío en este tipo de acciones, al igual que los acuerdos de condonación de penas a cambio de delaciones. El secreto del sumario, por supuesto, afianza la efectividad de la persecución, incitando a los enemigos a aprovechar la vulnerabilidad de quien resulta inculcado, para saldar viejas cuentas. Hoy en día, la liza política ha ocupado el espacio judicial con efectos perniciosos sobre la imagen de independencia e imparcialidad, tan necesaria para legitimar a los tribunales⁵.

Los procesos de exigencia de responsabilidades afectan ya a los más altos mandatarios, con circunstancias desiguales, siempre trascendentes en sus efectos sobre el devenir político de los países. El futuro de unas elecciones, el cambio de gobierno o la imagen en la opinión pública de un partido político pueden ser condicionadas por una acción penal o cualquier acusación de haber incurrido en conductas reprochables, sin siquiera determinar con precisión el alcance o la auténtica autoría de los hechos.

Un ejemplo reciente de las drásticas consecuencias que pueden derivarse de procesos de determinación de responsabilidades nos lo ofrece Portugal. El 7 de noviembre de 2023 presentó la dimisión su primer ministro, Antonio Costa, al ser vinculado a una trama de corrupción en proyectos tecnológicos

3 Nicolau Eymeric, *Manual de inquisidores*, s. d., 1376.

4 Ricardo Rivero Ortega, *Instituciones administrativas, desarrollo y control de la corrupción (proyecciones sobre el caso de Colombia)*, Granada: UIM, 2005; Aníbal Zárata y Juan Carlos Henao, *Corrupción en Colombia*, t. IV, *Estado e instrumentos jurídicos*, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2018.

5 José Antonio Martín Pallín, *La guerra de los jueces. El proceso como arma política*, Madrid: Catarata, 2022.

y de energía. El afectado renunció "con la conciencia tranquila" y decidido a "preservar la dignidad de las instituciones democráticas". Poco después se supo que varias de las grabaciones tratadas por la fiscalía confundían al Costa con su ministro de Economía, otro político con el mismo apellido.

El juez instructor del caso discrepó de la Fiscalía en sus apreciaciones de corrupción y prevaricación, ordenando la puesta en libertad de los detenidos, entre los que se encontraba el jefe de gabinete del primer ministro. La convocatoria de las elecciones portuguesas en marzo de 2024 ha dado lugar a un cambio de gobierno, precipitado por la investigación penal, cuyos efectos trastornan la normal gestión pública en un país de la Unión Europea.

No todo proceso penal de investigación de un alto mandatario presenta, sin embargo, estas mismas características distorsionadoras, aunque por supuesto el punto de vista del observador es relevante. El caso Estados Unidos de América contra Donald Trump nos ofreció, menos de un mes después de la dimisión del primer ministro portugués, la sentencia dictada por una jueza del distrito de Columbia sobre la pretendida inmunidad de los presidentes de los Estados Unidos frente al procesamiento criminal. Los abogados del inculpado, el expresidente Trump, alegaban su invulnerabilidad frente a las acciones penales, argumento contestado de manera tajante por la jueza.

Los abogados de Trump consideraban que una eventual condena al expresidente abriría las puertas a futuras acciones penales contra otros jefes del Estado por la responsabilidad de las decisiones adoptadas en su ejercicio. Este argumento no fue atendido por la jueza de Columbia ni por los tribunales supremos de Colorado y Maine (sí por el de Illinois), que aplicaron la *insurrection clause* (sección 3 de la 14.^a enmienda: "Ninguna persona podrá [...] ocupar cargos, civiles o militares, en los Estados Unidos [...] si, habiendo prestado juramento [...] para defender la Constitución, ha incurrido en insurrección o rebelión contra los mismos, o ha dado auxilio o consuelo a sus enemigos"). El Tribunal Supremo habrá de decidir finalmente si la ausencia de referencia al presidente en este texto constitucional es razón suficiente para no aplicárselo a Donald Trump, quien ha llegado a afirmar que se autoindultaría si fuera condenado y luego elegido de nuevo⁶.

El derecho español no ofrece por el momento situaciones tan extremas, pero muy cerca del nivel más elevado de la política también encontramos controversias sobre el alcance de la exigencia de responsabilidades a cargos públicos representativos. El caso de los Eres (expedientes de regulación de empleo) de Andalucía es uno de los más sobresalientes y próximos en el tiempo, pues concluyó con la condena de expresidentes de la comunidad autónoma y un buen número de altos cargos. Los votos particulares en esta

6 Ricardo Rivero Ortega, "Guardar y hacer guardar la Constitución", *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n.º 108-109, 2023.

sentencia, el debate político sobre sus implicaciones y el posterior indulto tramitado por el gobierno para varios de los condenados ponen de manifiesto las controversias jurídicas en torno a los hechos.

Más allá de sus derivadas políticas, esta sentencia nos interesa especialmente por su interpretación del tipo subjetivo del delito de malversación. Además de recordar que para apreciar el elemento subjetivo es suficiente con la existencia de dolo eventual, los fundamentos se pronuncian sobre un debate en torno a la prueba del dolo. Y la existencia de informes de alerta se muestra determinante para la consideración positiva de la existencia de culpa. La sentencia considera probado que las autoridades a las que considera responsables de la malversación "participaron activamente en la aprobación de las partidas presupuestarias conociendo las gravísimas irregularidades que se estaban cometiendo en la tramitación de las ayudas". Este conocimiento se derivaría de un informe de cumplimiento de la Agencia de Innovación y Desarrollo de Andalucía de 2003.

Por supuesto, también en Colombia se encuentran casos de exigencia de responsabilidades a servidores públicos con implicaciones políticas y electorales. Así, basta con recordar el emblemático asunto Petro Urrego vs. Colombia, resuelto finalmente por la Corte Interamericana de derechos humanos el 8 de julio de 2020 con una declaración de nulidad de las sanciones impuestas por la Procuraduría o la Contraloría, en este caso por la naturaleza administrativa de la autoridad, así como por la falta de separación entre la fase investigativa y la sancionadora del proceso. Esta falta de imparcialidad determinó la anulación de las inhabilitaciones como candidato de quien hoy es nada menos que el presidente⁷.

Si una sentencia o un proceso de exigencia de responsabilidades puede incidir sobre el futuro político de un país, debemos preocuparnos de su perfecta motivación probatoria de la culpabilidad.

En este escrito se pretende responder la siguiente pregunta: ¿cómo probar la culpabilidad para exigir responsabilidades a los servidores públicos? Y para responderla, en primer lugar, se aborda el tema relativo a la responsabilidad subjetiva, para lo cual nos referiremos a los temas del dolo y la culpa. En un segundo momento haremos un estudio comparativo del tema en el derecho hispanoamericano. Asimismo, se estudia en torno al dolo y la culpa las claves para probarlos tanto de manera testifical como documental, y le dedicaremos un espacio importante al análisis de las advertencias y su papel clave en materia preventiva y de prueba en caso de omisión. Por último, se

7 Hugo Andrés Arenas Mendoza, "La estabilidad laboral de los servidores públicos de elección popular y la potestad disciplinaria. El caso de Gustavo Petro vs Colombia en la Corte Interamericana de Derechos Humanos", en *Debates actuales del derecho laboral. Libro Homenaje a Gustavo Arenas Monsalve*, Bogotá: Grupo Editorial Ibáñez, 2022.

presentan al lector una serie de conclusiones con las que esperamos haber resuelto la pregunta que nos planteamos y de la que partió esta investigación.

1. LA RESPONSABILIDAD SUBJETIVA REQUIERE DOLO O CULPA

Toda responsabilidad personal administrativa, contable, disciplinaria o penal de autoridades o empleados públicos tiene por propia naturaleza carácter subjetivo, lo que significa que incluye entre sus presupuestos el dolo o la culpa. Nadie debería ser condenado solo por hechos sucedidos, sin demostrar que participó en los mismos ora con la conciencia de su carácter ilícito y el daño producido por su comisión, ora de manera negligente. Así me he pronunciado en un estudio anterior⁸.

Esta condición de la responsabilidad se encuentra profundamente arraigada en nuestra cultura y creencias sociales. Ya Aristóteles, a diferencia de Platón, atribuía responsabilidad a los seres humanos como agentes. Su maestro consideraba que nadie actuaba incorrectamente a sabiendas, mientras el estagirita construyó su ética sobre la convicción de la libertad de elección de las personas. Además, vinculaba con la predisposición del carácter esta correlación e impelía a la forja de las virtudes de la conciencia, la temperancia o la justicia⁹.

Toda vez que descendemos de Grecia en muchos de nuestros conceptos, no es extraño que la construcción del derecho penal y otras teorías de la responsabilidad denoten la influencia aristotélica. Así, las definiciones de dolo y culpa reflejan la atribución de una capacidad de decidir sobre los propios actos. Este reconocimiento de la libertad personal es indispensable para poder asignarnos responsabilidad como agentes, rechazando la versión determinista del comportamiento humano de la teología dominica, recreada hoy por la neurociencia¹⁰.

En el derecho penal es clave la definición de los conceptos de dolo y culpa. Su caracterización legal y jurisprudencial determinará la atribución de responsabilidades a los autores de conductas. Cada uno de los matices de la teoría jurídica en torno a estos presupuestos de la responsabilidad importa, así que conviene detenerse en su regulación e interpretación por la doctrina. Por supuesto, los manuales más reconocidos por los penalistas

8 Ricardo Rivero Ortega, *Responsabilidad personal de autoridades y empleados públicos*, op. cit.

9 Susan Sauvé Meyer, *Aristotle on Moral Responsibility*, Oxford: Oxford University Press, 2011.

10 Ricardo Rivero Ortega, *¿Para qué sirve el derecho?*, Buenos Aires: Porrúa, 2020.

son una fuente de conocimiento del marco conceptual, junto a otras obras generales en torno a la teoría de la responsabilidad¹¹.

El Código Penal colombiano, a diferencia del español, define estos conceptos. El primero en su artículo 22 ("la conducta es dolosa cuando el agente conoce los hechos constitutivos de la infracción penal y quiere su realización. También será dolosa la conducta cuando la realización de la infracción penal ha sido prevista como probable y su no producción se deja librada al azar"). Y el artículo 23 define la culpa ("la conducta es culposa cuando el resultado típico es producto de la infracción al deber objetivo de cuidado y el agente debió haberlo previsto por ser previsible, o habiéndolo previsto, confió en poder evitarlo").

También en el derecho administrativo (sancionador y disciplinario) rige el principio de culpabilidad, aunque la doctrina y la jurisprudencia han diferenciado las proyecciones del dolo y la culpa en estos ámbitos, restringiendo el sentido de reproche y poniendo el foco sobre la reorientación de las conductas hacia el cumplimiento de las normas¹².

La literatura penalista aporta algunos estudios concienzudos sobre el dolo y la culpa. Así, ante la dificultad de acreditar el dolo derivado de la creación de situaciones de peligro, se han diseñado soluciones dogmáticas de aplicaciones prácticas. El dolo eventual o la teoría de la imputación objetiva cumplen este cometido¹³. La gravedad y el daño producidos por las conductas que se quieren prevenir explican este recurso alternativo a ciertas presunciones por probabilidad, aunque en las organizaciones complejas sus efectos se contrarrestan en parte con la nueva disciplina del *compliance* (programas de cumplimiento), cuyo propósito principal parece ser excluir las responsabilidades de quienes dirigen las organizaciones (personas jurídicas públicas y privadas). Así se desarrolla una verdadera competencia entre mecanismos de atribución y técnicas de exención de responsabilidades, un "juego de la culpa" que es particularmente intenso en el ámbito político¹⁴.

Aunque soluciones técnicas como el dolo eventual o la imputación objetiva no se formulan en la jurisprudencia del orden jurisdiccional contencioso, el principio de culpabilidad en su versión de derecho administrativo sí incluye modulaciones de la culpa basadas en deberes de evitación del daño, modulaciones reconocidas por la jurisprudencia y explicadas por la doctrina. Algún autor ha llegado a señalar la diferencia en la "inversión de

11 Alfonso Cossío, *El dolo en el derecho civil*, Madrid: Comares, 2016; Gonzalo Quintero Olivares. *Manual de derecho penal*, Madrid: Aranzadi, 2018.

12 Ángeles Palma del Teso, *El principio de culpabilidad en el derecho administrativo sancionador*, Madrid: Tecnos, 1996.

13 Pablo Soto Delgado, *El reproche personal en el derecho administrativo sancionador*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2021.

14 Christopher Hood, *El juego de la culpa*, Lima: INAP, 2015.

la carga de la prueba"¹⁵, un razonamiento que refleja situaciones reales, pero cuya aceptación es equiparable a afirmar la inaplicación de la presunción de inocencia en este ámbito.

Las infracciones de mero desconocimiento son aquellas que pueden plantear más dudas de vigencia del principio de culpabilidad, apunta Baca Oneto, así que la prueba de la conciencia del ilícito y riesgo no será trivial, como explicaremos más adelante. El derecho administrativo sancionador admite la responsabilidad con el mero concurso de una culpa muy leve, la "simple inobservancia", pero para aceptar tal relajación del tipo subjetivo han de garantizarse otros principios realizadores de la seguridad jurídica: publicidad, legalidad/tipicidad, irretroactividad o proporcionalidad.

A mi juicio, la presunción de inocencia es una garantía irrenunciable en toda exigencia de responsabilidades subjetivas, basadas pues en dolo o culpa. Algunos ordenamientos han afectado la vigencia de este principio básico al incluir delitos de sospecha o de resultado en sus códigos penales, muy destacadamente el enriquecimiento ilícito del funcionario público, pero también otros delitos vinculados a la gestión de contratos públicos parecieran no requerir en su comisión ni dolo ni culpa, interpretándose en una clave más propia del derecho administrativo sancionador de "simple inobservancia", pues basta con el incumplimiento de normas procedimentales u omisiones puramente técnicas para formular condenas que incluyen también penas de cárcel, nada menos¹⁶.

2. DERECHO COMPARADO HISPANOAMERICANO

Aunque otras aproximaciones internacionales son posibles (por ejemplo, la de los países del norte de Europa)¹⁷, este trabajo se centrará en el derecho comparado en español, en el de la América que comparte influencias comunes con España y en otras tradiciones administrativas continentales (Francia, Italia o Alemania). Las principales diferencias o que se perciben entre ordenamientos se traducen en las instituciones juzgadoras de las responsabilidades, debido al papel de las contralorías o procuradurías en varios

15 Víctor Sebastián Baca Oneto, "El principio de culpabilidad en el derecho administrativo sancionador, con especial mirada al caso peruano", *Revista Digital de Derecho Administrativo*, n.º 21, 2019.

16 Carlos Castro Cuenca, *Aproximación a la corrupción en la contratación pública. Especial referencia a las formas de tipificación de la corrupción en la contratación pública* (tesis), Universidad de Salamanca, 2007.

17 Sten Bonsing *et al.*, "Status and Criminal Liability of Civil Servants in modern Public Administration: A Comparative Study of Denmark, Finland and Sweden", *European Public Law*, n.º 29, 2023.

países, y no tanto en la definición dogmática y la regulación de las mismas, muy similar en sus vertientes penal y administrativa.

Los problemas de base son también comunes. En Colombia, Argentina, México o Brasil, los efectos de la corrupción han sido enormemente dañinos para la credibilidad de las instituciones, lo que explica medidas de reacción igualmente extremas. La regulación de las infracciones de la normativa de contratos públicos, por ejemplo, presenta un alcance penal inusitado en otros ordenamientos. Al cabo de los años, sin embargo, también en España se encuentran sentencias penales condenatorias por prácticas como el fraccionamiento de contratos públicos para utilizar la adjudicación directa¹⁸.

Los derechos hispanoamericanos a menudo se ven influidos por circunstancias tan crudas y dificultades tan grandes que resultan un referente para analizar qué soluciones funcionan y cuáles no. Además, suelen atender a recomendaciones de organismos internacionales, toda vez que muchas de sus reformas institucionales se realizan para cumplir con requerimientos asociados a programas de financiación o lograr la credibilidad requerida para atraer inversiones de todo tipo. A esta presión externa se une la demanda interna de los electores, cansados de la impunidad y exigentes en sus programas a los nuevos candidatos y partidos, a quienes se reclaman leyes tajantes contra la corrupción¹⁹.

La tradición republicana es otro factor que ayuda en la recepción de instituciones de rendición de cuentas, aunque a menudo son desactivadas por la interferencia del poder ejecutivo presidencialista en el nombramiento de sus responsables. Ahora bien, incluso cuando los mecanismos constitucionales de exigencia de responsabilidad han devenido independientes y comenzaron a funcionar con un grado de efectividad notable, dando la impresión de control de los conflictos de intereses, el caso Odebrecht mostró la vulnerabilidad real de las instituciones, permeadas por una red estructurada de sobornos para conseguir obras públicas de alcance regional, convirtiéndose en "la madre de todos los casos de corrupción"²⁰.

Es importante saber si tras esta gran tormenta de procesos y condenas el sistema de respuesta para prevenir y exigir responsabilidades se ha reforzado, continúa igual, presenta oportunidades de mejora o existen modelos de referencia que puedan inspirar a los más rezagados. Un estudio comparativo de ordenamientos también puede ayudarnos a vislumbrar mejor el grado de exigencia de dolo o culpa en los regímenes de responsabilidad de

18 Ricardo Rivero Ortega, "Corrupción y contratos públicos: Las respuestas europea y latinoamericana", en AA. VV., *Corrupción y delincuencia económica*, Madrid: Universidad Santo Tomás, 2008.

19 Antonio Hernández, *La corrupción en América Latina*, México: UNAM, 2022.

20 Francisco Durand, *Odebrecht. La empresa que capturaba gobiernos*, Lima: Fondo Editorial, 2018.

autoridades y empleados públicos. El reconocimiento y la interpretación del principio de culpabilidad nos interesan tanto como su aplicación posterior, al probar su concurrencia.

En Argentina, la doctora Miriam Ivanega estudió los mecanismos de control externo e interno (Sindicatura General y Auditoría de la República) y sus atribuciones para exigir responsabilidades a autoridades y empleados públicos en virtud de la Ley 24.156^[21]. Posteriormente se aprobó la ley de responsabilidad estatal, Ley 26.9444 de 2014, cuyo artículo 9.º establece: "La actividad o inactividad de los funcionarios y agentes públicos en el ejercicio de sus funciones por no cumplir sino de una manera irregular, incurriendo en culpa o dolo, las obligaciones legales que les están impuestas, los hace responsables de los daños que causen". El tipo subjetivo queda pues bien caracterizado, siendo los tribunales los que pueden valorar si las pretensiones resarcitorias que pueden activarse en el plazo de tres años o las acciones de repetición en el mismo plazo (desde la sentencia firme que estableció la indemnización) respetan este requisito²².

Colombia aprobó en 2019 su Código General Disciplinario mediante la Ley 2159, norma que atribuye a la Procuraduría General de la Nación "la vigilancia de quienes desempeñan funciones públicas, inclusive los de elección popular y adelantar las investigaciones disciplinarias e imponer las sanciones de destitución, suspensión e inhabilitación".

Esta norma enuncia los principios de la potestad disciplinaria y, entre ellos, el de culpabilidad (artículo 10): "En materia disciplinaria solo se podrá imponer sanción por conductas realizadas con culpabilidad. Las conductas solo son sancionables a título de dolo o culpa. Queda proscrita toda forma de responsabilidad objetiva". El artículo 14 de la misma ley enuncia la presunción de inocencia: "El sujeto disciplinable se presume inocente y debe ser tratado como tal mientras no se declare su responsabilidad en fallo ejecutivo. Durante la actuación disciplinaria toda duda razonable se resolverá a favor del sujeto disciplinable".

Otro detalle digno de destacar de la legislación colombiana es la inclusión de sendos conceptos de dolo y culpa, en los artículos 28 y 29 respectivamente. Así, según el primero, "la conducta es dolosa cuando el sujeto disciplinable conoce los hechos constitutivos de falta disciplinaria, su ilicitud y quiere su realización". Y la conducta se considera culposa cuando "el sujeto [...] incurre en los hechos constitutivos de la falta disciplinaria por la

21 Miriam Ivanega, *Mecanismos de control público y argumentaciones de responsabilidad*, Buenos Aires: Ábaco, 2023.

22 Miriam Ivanega y Ricardo Ruvero Ortega, "Acerca de la ley de Responsabilidad Estatal", *Revista la Ley*, 2014.

infracción del deber objetivo de cuidado funcionalmente exigible y debió haberla previsto por ser previsible o habiéndola previsto confió en evitarla”.

En esta norma la culpa se gradúa en tres niveles: gravísima, grave y leve (no sancionable). La gravísima se asocia a “ignorancia supina, desatención elemental o violación manifiesta de reglas de obligatorio cumplimiento”. Y la grave a “inobservancia del cuidado necesario que cualquier persona del común imprime a sus actuaciones”²³.

El artículo 109 de la Constitución de México prevé la responsabilidad del funcionario público. Este precepto contempla la posibilidad y límites del juicio político, la sujeción a la legislación penal de los delitos cometidos por servidores públicos, la sanción del enriquecimiento ilícito, las sanciones administrativas disciplinarias y las competencias de la Auditoría Superior de la Federación y el Tribunal de Justicia Administrativa. Pocos modelos constitucionales comparados incluyen una regulación tan prolija en este nivel, así que se pone de manifiesto la preocupación mexicana por el comportamiento de sus servidores públicos²⁴.

Aunque por supuesto hay otros antecedentes legislativos previos, la más reciente Ley General de Responsabilidades Administrativas en México fue aprobada tras la reforma constitucional de 2015 para luchar contra la corrupción. Esta norma atribuye a la Auditoría Superior de la Federación y a otras entidades de fiscalización las funciones de control (Sistema Nacional Anticorrupción).

No regula el principio de responsabilidad ni la culpabilidad, pero si contiene esta ley una prolija regulación de la prueba (artículos 130 a 181, nada menos). Y en este régimen sí se reconoce el principio de presunción de inocencia y la necesidad de demostrar la culpabilidad, en el artículo 135: “Toda persona señalada como responsable de una falta administrativa tiene derecho a que se presuma su inocencia hasta que no se demuestre, más allá de toda duda razonable, su culpabilidad. Las autoridades investigadoras tendrán la carga de la prueba para demostrar la veracidad sobre los hechos que demuestren la existencia de tales faltas, así como la responsabilidad de aquellos a quienes se imputen las mismas. Quienes sean señalados como presuntos responsables de una falta administrativa no estarán obligados a confesar su responsabilidad, ni a declarar en su contra, por lo que su silencio no deberá ser considerado como prueba o indicio de su responsabilidad en la comisión de los hechos que se le imputan”²⁵.

23 Hugo Andrés Arenas Mendoza, *La acción de repetición*, Bogotá: Legis, 2018.

24 José Fernando Vázquez Avedillo, *Responsabilidades de los servidores públicos en México*, México: Tirant lo Blanch, 2022.

25 Bernardo Ángeles Vargas, *La teoría de la responsabilidad administrativa y su tipo abierto*, México: Tirant lo Blanch-UNAM, 2023.

Más de cincuenta artículos para regular las pruebas en estos procesos ponen de manifiesto la complejidad y relevancia de la determinación de los hechos antes de apreciar la culpabilidad.

En Chile, el Estatuto Administrativo (Ley 18.834) regula las responsabilidades administrativas y disciplinarias de los funcionarios. También se contempla la posibilidad de embargar el salario de los funcionarios para hacer frente a las responsabilidades civiles que provengan de "los actos realizados [...] en contravención a sus obligaciones funcionarias"²⁶. La Contraloría General de la República ha dictaminado que esta rendición de cuentas no puede ser apreciada solo por la Administración. La Ley 10.336 reguladora de la organización y atribuciones de la Contraloría dedica el artículo 61 a esta responsabilidad: "Los funcionarios que tengan a su cargo fondos o bienes [...] serán responsables de su uso, abuso o empleo ilegal y de toda pérdida o deterioro de los mismos que se produzca, imputables a su culpa o negligencia". El juicio de cuentas por supuesto ha de acreditar la concurrencia de este tipo subjetivo²⁷.

3. CLAVES PROBATORIAS DEL DOLO Y LA CULPA. TESTIFICAL Y DOCUMENTAL

Aunque a menudo se olvide o relativice, la carga de la prueba de la responsabilidad corresponde a quien acusa al funcionario o autoridad por sus posibles faltas. Para apreciar la culpabilidad es preciso demostrar tanto su comisión como la concurrencia de dolo o negligencia. Todos los ordenamientos coinciden formalmente en esta garantía, aunque después su aplicación en los casos concretos varía en cada institución y dependiendo también de la naturaleza del tipo de responsabilidad (penal, administrativa o contable).

Esas diferencias de alcance de la presunción de inocencia no son triviales, lo que incorpora un primer elemento de relativismo en la acreditación del dolo o la culpa. La tendencia a exigir responsabilidades por "mera inobservancia" se acentúa en el caso de las responsabilidades de tipo administrativo y contable. Aunque se definan también por su condición subjetiva, no presentan las garantías ni se aplican con los mismos escrúpulos propios del derecho penal.

Por otro lado, a mi modo de ver, la exigencia de responsabilidades penales se ha visto influida por la rebaja de exigencias probatorias clásicas en su versión más ortodoxa. Los conceptos de dolo eventual e imputación objetiva,

26 Eduardo Cordero, *Curso de derecho administrativo*, Santiago: Libromar, 2023.

27 Carlos Hanssen Tallar, *La función jurisdiccional de la Contraloría General de la República. El juicio de cuentas*, Santiago: Ius Civile, 2022.

así como la expansión de la negligencia grave, se pueden observar en un número creciente de sentencias. Así pues, el principio de culpabilidad común a todos los tipos de responsabilidad parece estar igualándose por el nivel más bajo de acreditación del dolo o la culpa, una consecuencia achacable al contexto de lucha decidida contra la corrupción.

Tal tendencia, comprensible, pone en cuestión principios básicos del Estado de derecho. Esta rebaja de garantías puede llevar a situaciones en las que se incurra en el "error fundamental de atribución", un sesgo cognitivo descrito por la psicología para explicar situaciones en las que pensamos (mal) sobre las intenciones de terceros, atribuimos propósitos maliciosos a circunstancias casuales y confundimos correlación con causalidad, construyendo un relato de los hechos afectado por nuestra mera creencia en los móviles de los agentes (autoridades y empleados públicos).

¿Cómo puede suceder esto? Ocurre debido a la dificultad de probar en muchos casos el dolo o la culpa. Los hechos se pueden probar, pero las intenciones deben colegirse. La prueba de los hechos subjetivos o psicológicos presenta una dificultad mayor que la de aquellos de carácter objetivo. Por supuesto, la confesión es prueba concluyente de la intencionalidad, pero en la mayoría de los casos es preciso recurrir a la prueba indiciaria.

La valoración de indicios nos lleva a conceptos jurídicos clásicos como la sana crítica: la íntima valoración del juez, con sus riesgos derivados de un arbitrio en el que las características subjetivas del juzgador, sus prejuicios y condicionantes socioculturales pueden ser determinantes. El arbitrio judicial necesita un tratamiento doctrinal intenso, al igual que la discrecionalidad administrativa. Y si quien exige las responsabilidades no es un órgano judicial, los riesgos son aún mayores en la deducción de la existencia de intencionalidades, tanto más cuanto menor sea el grado la imparcialidad o independencia.

Entre las aproximaciones bien concienzudas a la teoría del dolo podemos señalar la de Ragués i Vallés, quien nos ofrece algunas claves para despejar cuando concurren los elementos del tipo subjetivo, desde el reconocimiento de la dificultad de recrear lo que tuviera en la cabeza el presunto responsable. Así, las reglas de experiencia sobre el conocimiento ajeno, según Ragués i Vallés, "sirven para determinar, a partir de la concurrencia de ciertos datos externos, qué es lo que se representó una persona en el momento de llevar a cabo una determinada conducta". Y, según su explicación, la corrección de las reglas de la experiencia se infiere del "amplio consenso social" sobre su vigencia²⁸.

28 Ramón Ragués i Vallés, "Consideraciones sobre la prueba del dolo", *Revista de Estudios de la Justicia*, n.º 4, 2004.

Así pues, se podría considerar que una persona tenía conocimiento del ilícito cuando, se cumplen las reglas sociales admitidas para atribuir conocimiento entre personas, esto es, "el punto de vista de la interacción social"²⁹. La propuesta de Ramón Ragués i Vallés aporta un análisis detallado tanto desde la teoría del dolo como de la prueba³⁰. Respecto del primer concepto, puntualiza la sustitución del concepto que incluía conocimiento y voluntad en el dolo por otro en el que es suficiente con el primer presupuesto –conocimiento– abandonando el requisito de la voluntad.

Si aceptamos esta comprensión del dolo, bastaría con demostrar el conocimiento del carácter ilícito y las consecuencias potencialmente dañinas de los actos para apreciar la concurrencia del presupuesto subjetivo del tipo. Este requisito facilita sobremanera la prueba, porque entonces las declaraciones o pruebas de testigos adquirirían un valor relevante, aunque el principal mecanismo probatorio sería la aportación de documentos (informes cualificados de funcionarios) que hubieran señalado al presunto responsable este riesgo o la ilicitud. Otros documentos sin la consideración de públicos u oficiales también podrían contribuir al mismo objetivo, como pueden hacerlo las declaraciones que dejan clara la intencionalidad de los autores de las conductas por el relato de los hechos.

Un ejemplo lo aporta la descripción de hechos de la sentencia del Tribunal Supremo español que condena a un alto cargo asturiano por acordar un fraccionamiento de contratos con un fin de interés público, pero consciente de su ilegalidad. Así, una funcionaria, la señora Tomasa, declaró ante los tribunales que "cuando ya se encontraba preparando los pliegos modelo para la contratación por el procedimiento negociado, que era el legalmente procedente, acudió a su despacho el viceconsejero manifestándole que no se podía tramitar el contrato por este procedimiento negociado porque llevaba mucho tiempo y él lo quería hacer urgentemente. Tras esta conversación la Sra. Tomasa acudió al despacho del secretario general y este le dijo que tenía que hacerse la contratación en la forma que quería el Vice Consejero indicándole que hiciese tres contratos menores de suministro agrupándolos por áreas de servicios sociales. La Sra. Tomasa manifestó su oposición y su renuncia a tramitar la contratación en dichos términos, por no ser el procedimiento legal, por lo que llamó al Sr. Luis Pablo, subalterno encargado de la contratación menor, se le entregaron los presupuestos y el secretario general coacusado le indicó que hiciese tres contratos menores por áreas de servicios sociales".

Este ejemplo tan sencillo no resulta trivial, sino capital por la recurrencia de situaciones de este mismo tipo en las organizaciones administrativas,

29 *Ibid.*, p. 20.

30 Ramón Ragués i Vallés, *El dolo y su prueba en el proceso penal*, Barcelona: Bosch, 1999.

circunstancias que confrontan la voluntad política de retorcer la norma y la oposición del criterio funcional, celoso del cumplimiento estricto de las formalidades de forma y fondo en la gestión pública. La declaración de la Sra. Tomasa determinó la condena por prevaricación del viceconsejero, al igual que los informes antes citados en el caso de los ERE en Andalucía explican la condena por malversación de los expresidentes de la Junta y otros altos cargos.

Al señalar en la prueba testifical y la documental alternativas resolvemos otras deficiencias de la acreditación del tipo subjetivo. Así, por ejemplo, los informes de peritos. Ragués i Vallés niega la idoneidad de la prueba pericial para acreditar o desacreditar el dolo, toda vez que un perito a su juicio no podría conocer lo que el autor sabía en el momento de incurrir en la conducta típica.

Todo indica que es la libre valoración del juez la clave para apreciar la prueba de la culpabilidad, así que convendría reforzar los medios a su alcance para formar una opinión conforme a la "sana crítica" e incrementar su capacidad de discernimiento de la situación a partir de los antecedentes; en especial cuando incluyen procedimientos administrativos en los que participan funcionarios cualificados que pueden declarar o cuyos informes pueden aportarse como pruebas documentales. Una formación de los jueces en estas cuestiones probatorias ha sido recomendada por la doctrina³¹.

Por supuesto, convendría incorporar nociones de derecho administrativo a ese análisis, incluyendo este punto de vista en la jurisdicción penal. El conocimiento de las circunstancias y condicionantes procedimentales de la toma de decisiones es imprescindible para diferenciar las situaciones de omisión del deber de observancia, con negligencia, y otras en las que se plantea un riesgo normal propio de toda gestión pública, hechos que ni los directivos más sagaces podrían anticipar o prevenir porque escapan a su control real o son imprevisibles. Si nadie ha advertido de la existencia de un riesgo, difícilmente puede prevenirse su comisión.

Las advertencias, pues, devienen fundamentales. Toda organización está compuesta por una serie de instancias con funciones de control y prevención de los errores decisionales. Los profesionales que se integran en la estructura son copartícipes de las gestiones seguidas, y a menudo señalan los riesgos y puntualizan en los casos más complejos o atípicos si la opción seguida es más o menos adecuada. Esta intervención técnica suele reflejarse en documentos cuando se trata de instituciones públicas y, en todo caso, puede trazarse con la llamada a declarar de quienes participaron con ese perfil profesional. El régimen de la exigencia de responsabilidades debería, por tanto, tener presente su papel probatorio y aprovecharlo con una finalidad preventiva.

31 Jordi Nieva Fenoll, *La valoración de la prueba*, Madrid: Marcial Pons, 2010.

4. LAS ADVERTENCIAS: SU CLAVE PREVENTIVA Y VALOR PROBATORIA EN CASO DE OMISIÓN

Si el concepto de dolo ha evolucionado, según Ragués i Vallés, en el sentido de prescindir del requisito de la voluntad para su apreciación, el conocimiento o conciencia de realización de un comportamiento o conducta típico objetiva sería suficiente para apreciar la culpabilidad³². La demostración de que se sabía se muestra clave en la prueba de la existencia de dolo para atribuir la responsabilidad.

Toda la discusión del tipo subjetivo en un proceso o procedimiento de exigencia de responsabilidades puede girar, entonces, sobre si se era consciente de que se estaba incurriendo en ilegalidades graves que podían ocasionar daños al interés público (o los derechos de terceros). Si es posible probar que se disponía de ese conocimiento y no se despejaron las incógnitas sobre la ilegalidad, se podrán aplicar las sanciones.

Las decisiones en la gestión pública van precedidas de un procedimiento o protocolo de actuación en la práctica totalidad de los casos. Raras veces se adopta una decisión sin ninguna consulta ni trámite, sin participación de varias personas que asumen competencias profesionales en la organización. El papel de esa intervención, además, consiste en propiciar el acierto y evitar el error. Su sentido institucional, precisamente, radica en esa necesaria sujeción a la legalidad y el interés público.

Si un servidor público participa en una intervención o tiene un papel destacado en un proceso decisorio (como órgano técnico, asesor jurídico, fiscalizador financiero o controlador del gasto, por ejemplo), no debería y en muchos casos no suele permanecer totalmente pasivo ante la detección de graves irregularidades. Aunque no siempre refleje su parecer de manera palmaria o plenamente documentada, su carácter profesional lleva a estas personas a expresar sus dudas y advertir de los posibles riesgos legales.

Así pues, en la revisión posterior de las responsabilidades, debe atenderse al papel de los funcionarios cualificados en la protección de la legalidad. Las señales de alarma forman parte de los procedimientos administrativos y son garantías de la buena administración³³. La clave probatoria del tipo subjetivo en la responsabilidad de autoridades y empleados públicos estará en el caso omiso de las advertencias, que de haberse expresado con total contundencia y claridad constituirán serios indicios objetivos de la concurrencia de dolo o culpa.

32 Ramón Ragués i Vallés, "Consideraciones sobre la prueba del dolo", *op. cit.*

33 Juli Ponce Solé, "La prevención de riesgos de mala administración y corrupción: la inteligencia artificial y el derecho a la buena administración", *Revista Internacional de Transparencia e Integridad*, vol. 22, n.º 65, 2020.

¿Qué dicen las advertencias? Los informes y mensajes de precaución o señales de riesgo son alertas de los profesionales con experiencia y conocimiento técnico de los problemas de legalidad o posibles consecuencias negativas de las actuaciones o decisiones. Funcionan, pues, como las líneas rojas o los semáforos, previenen peligros. Quien los subestima o directamente decide contrariar ha de tener razones muy poderosas o desacreditar su criterio con otros argumentos de igual o superior valor.

Las advertencias, pues, no tienen por qué ser definitivas, pero obligan a una respuesta para desactivar la preconstitución de la prueba de la culpabilidad. Esta alternativa permite mantener en su lugar natural el poder decisorio en las organizaciones. Si admitiéramos que una advertencia de ilegalidad o riesgo puede paralizar cualquier decisión administrativa, entonces estaríamos situando en el nivel técnico las resoluciones, limitándose las autoridades políticas a ejecutar lo que los funcionarios les admiten como adecuado.

La disparidad entre el criterio político y el técnico es aún posible, pero en nuestros días las señales de alarma o indicios de fraude pueden ser cada vez más precisos debido a la utilización de herramientas algorítmicas desarrolladas para prevenir la corrupción³⁴. También la carrera profesional desempeña un papel relevante en este sentido, pues funcionarios seleccionados conforme a los principios de mérito y capacidad son mucho más fiables, desarrollan una mayor conciencia profesional y temen menos las represalias al señalar las ilegalidades³⁵.

Las advertencias, además, no solo sirven como pruebas preconstituidas. Su principal cometido habría de ser el favorecimiento del cumplimiento de las normas, fijando la atención sobre las normas –la denominada saliencia–, tal y como he explicado refiriéndome a normas ambientales en un trabajo anterior³⁶.

En definitiva, para la “prueba del conocimiento”, clave en la determinación del dolo, la existencia de señales de advertencia que ponen de manifiesto la concurrencia de elementos del tipo constituye un auxilio fundamental, al constatar la inadecuada (por pasiva) respuesta del destinatario del mensaje de alerta. Si la respuesta es positiva y se actúa, estas mismas advertencias demuestran su capacidad para la prevención de las conductas delictivas o determinantes de responsabilidad.

34 Óscar Capdeferro Villagrasa, “Nudging e inteligencia artificial contra la corrupción en el sector público: posibilidades y riesgos”, *Revista digital de Derecho Administrativo*, n.º 28, 2022.

35 Ricardo Rivero Ortega, *Instituciones administrativas, desarrollo y control de la corrupción*, op. cit.

36 Ricardo Rivero Ortega, “Innovación para la efectividad de las normas ambientales”, en Ricardo Rivero Ortega (dir.), *Innovación en las normas ambientales*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2019.

CONCLUSIONES: NI IMPUNIDAD NI INDEFENSIÓN

La principal contribución de este trabajo es señalar las técnicas probatorias que pueden servir para acreditar la culpabilidad –dolo o culpa grave– en los tipos de responsabilidad del servidor público de carácter persona. Nos referimos a las responsabilidades penales, las disciplinarias y aquellas asociadas al incumplimiento de deberes que pueden comportar sanciones pecuniarias o inhabilitaciones. En estos casos, la incorporación de advertencias en los procedimientos administrativos, a modo de “banderas rojas”, son útiles como pruebas posteriores si los funcionarios de carrera encargados de alertar declaran (prueba testifical) o se presentan los informes (prueba documental) que evidencian la desatención de las advertencias.

El principio de culpabilidad es una exigencia imprescindible en el régimen de responsabilidad personal (subjética) de autoridades y empleados públicos. Su interpretación comporta el nexo necesario entre un comportamiento intencional o negligente del autor, la ilicitud y un perjuicio a tercero o al interés público. Si falta la intencionalidad o la conducta, no puede ser considerada culpable no cabe la misma exigencia de rendir cuentas (si cabrán otras responsabilidades políticas). Esto es claro cuando el funcionario no quería ni podía prever en modo alguno el resultado producido.

La prueba de la intención en la conducta inadecuada se complica en aquellos casos en los que la normativa es confusa y puede dar lugar a diversas interpretaciones. De ahí que la claridad y la buena regulación sean medidas necesarias para prevenir este tipo de responsabilidades. Además, son necesarias reglas probatorias precisas y reconocidas.

El derecho administrativo francés diferenció tempranamente la falta de servicio de la falta personal. Se considera falta de servicio aquella derivada de actos impersonales en los que no puede inferirse las debilidades, intencionalidades o imprudencias de la persona que ocupa el cargo o ejerce la función. También se diferencian aquellas actuaciones que han seguido los procedimientos de las vías de hecho o decisiones plenamente contrarias a las formalidades legales. Las pasiones e intenciones subjetivas son el presupuesto de la falta personal (beneficio o venganza). En todo caso, la doctrina y la jurisprudencia francesa del Consejo de Estado siempre ha puesto énfasis en los criterios intencionales³⁷.

Todos los derechos públicos comparados desarrollados en democracias sujetas al imperio de la ley aceptan a día de hoy el principio de responsabilidad. Los servidores públicos deben responder por sus actos, no ser inmunes. En el caso *United States vs. Lee* (1882), la Supreme Court de los Estados Unidos lo afirmó con estas palabras: “*No officer of the law may set the*

37 Cita de bibliografía francesa.

law at defiance with impunity. All the officers of the government, from the highest to the lowest, are creatures of the law, and are bound to obey it. It is the only supreme power in our system of government, and every man who by accepting office participates in its functions is only the more strongly bound to submit to that supremacy, and to observe the limitations which it imposes upon the exercises of the authority which it gives".

Esta misma doctrina se encuentra en la sentencia de Nueva York que se pronuncia en el caso del expresidente Trump. Su texto nos ofrece lúcidas reflexiones sobre los riesgos de conceder o no inmunidad a los presidentes. Por supuesto, la Constitución de los Estados Unidos prevé el *impeachment*³⁸, pero no se aplica a los delitos que se cometen al final del mandato, cuando el riesgo por cierto puede aumentar. La doctrina estadounidense y su Corte Suprema está por ello ante una encrucijada interpretativa. Tras los pronunciamientos de los tribunales supremos de varios estados, a favor y en contra de la inhabilitación de Trump, será el supremo intérprete de la Constitución quien defina el alcance y los efectos de los actos del expresidente.

El juicio político también se prevé en otras constituciones americanas. Paraguay o Brasil ofrecen sendos ejemplos de aplicación de sus previsiones para destituir jefes del Ejecutivo elegidos democráticamente. Sobre el caso de Dilma Roussef, en Brasil, se ha afirmado que fue un juicio político poco respetuoso con la exigencia de acreditar la comisión de ilícitos por parte de la expresidenta. Aunque se respetaron las apariencias formales de la tramitación, tal y como señaló la Corte Suprema, no se demostró la intención de la presidenta de cometer los delitos de los que fue acusada³⁹.

La exigencia de responsabilidades requiere la prueba de la intencionalidad o la negligencia, no la mera constatación de la existencia de irregularidades en la gestión pública, circunstancias que concurren en cualquier ámbito tan complejo en el que intervienen miles de personas. Si todos los hechos ilícitos o dañinos pudieran imputarse a quienes ostentan los puestos de mayor responsabilidad en la organización, siempre habría una razón para condenar. Ninguna organización ni persona es perfecta, esto es un hecho, pero el derecho requiere probar el conocimiento anticipado del riesgo y el ilícito.

Las autoridades y funcionarios públicos son personas investidas de poder, sin duda, pero no pueden considerarse tan diferentes del resto de la gente, con sus fortalezas y debilidades. Así pues, deben estar rodeadas de garantías que sirvan para evitar sus errores en la toma de decisiones profesionales que les adviertan antes de la comisión de ilegalidades que puedan causar daños. También tienen derecho a juicios justos e imparciales, en los que se acredite de forma verosímil su culpabilidad, sin incurrir en el error cognitivo de atribución de intencionalidades.

38 Cass R. Sunstein, *Impeachment. A citizen's Guide*, Oxford: Harvard University Press, 2018.

39 José Eduardo Martins Cardozo, *La crisis del Estado de derecho y el derecho administrativo* (tesis doctoral), Universidad de Salamanca, 2022.

El grado de diligencia exigible a un responsable público puede ser superior al propio de una persona normal, pero acreditar la insuficiente diligencia requiere una prueba para evitar incumplir la presunción de inocencia. La adopción de medidas que subsanen las deficiencias organizativas en la adopción de irregularidades es un buen indicio de diligencia. También lo es la comunicación de las posibles infracciones detectadas, no permaneciendo pasivo cuando se producen estas situaciones. No tomar ninguna medida ante los riesgos y problemas puede considerarse en sí mismo una rebaja de diligencia, pero su constatación plena requiere la advertencia de tales riesgos o irregularidades.

Así pues, los deberes de "previsibilidad y evitación del daño y de agotamiento de la diligencia", que son condiciones de la exigencia de la responsabilidad contable, por ejemplo, pueden considerarse estándares de conducta en la administración del interés general, pero tales conceptos jurídicos indeterminados han de integrarse con medios de prueba que han sido descritos en este trabajo: testificales y documentales. Las advertencias de los funcionarios y los trámites procedimentales orientados a garantizar el cumplimiento sirven para prevenir y realizar las obligaciones de quienes deben servir al interés público.

La rendición de cuentas es un pilar básico del derecho público porque si no fuera posible exigir responsabilidades a los funcionarios públicos, se pondrían en cuestión el principio de legalidad y el Estado de derecho. El respeto a la presunción de inocencia de las autoridades elegidas por la ciudadanía también es muy importante en democracia, para evitar los perniciosos usos alternativos de las normas.

BIBLIOGRAFÍA

Ángeles Vargas, Bernardo. *La teoría de la responsabilidad administrativa y su tipo abierto*. México: Tirant lo Blanch-UNAM, 2023.

Arenas Mendoza, Hugo Andrés. *La acción de repetición*, Bogotá: Legis, 2018.

Arenas Mendoza, Hugo Andrés. "La estabilidad laboral de los servidores públicos de elección popular y la potestad disciplinaria. El caso de Gustavo Petro vs. Colombia en la Corte Interamericana de Derechos Humanos". En *Debates actuales del derecho laboral. Libro Homenaje a Gustavo Arenas Monsalve*. Bogotá: Grupo Editorial Ibáñez, 2022.

Baca Oneto, Víctor Sebastián. "El principio de culpabilidad en el derecho administrativo sancionador, con especial mirada al caso peruano". *Revista Digital de Derecho Administrativo*, n.º 21, 2019.

- Bonsing, Sten, et al. "Status and Criminal Liability of Civil Servants in modern Public Administration: A Comparative Study of Denmark, Finland and Sweden". *European Public Law*, n.º 29. 2023.
- Capdeferro Villagrasa, Óscar. "Nudging e inteligencia artificial contra la corrupción en el sector público: posibilidades y riesgos". *Revista digital de Derecho Administrativo*, n.º. 28, 2022.
- Castro Cuenca, Carlos. *Aproximación a la corrupción en la contratación pública. Especial referencia a las formas de tipificación de la corrupción en la contratación pública* (tesis). Universidad de Salamanca, 2007.
- Cordero, Eduardo. *Curso de derecho administrativo*. Santiago: Libromar, 2023.
- Cossío, Alfonso. *El dolo en el derecho civil*. Madrid: Comares, 1973.
- Durand, Francisco. *Odebrecht. La empresa que capturaba gobiernos*. Lima: Fondo Editorial, 2018.
- Eymeric, Nicolau. *Manual de inquisidores*, s. d., 1376.
- Hanssen Tallar, Carlos. *La función jurisdiccional de la Contraloría General de la República. El juicio de cuentas*. Santiago: Ius Civile, 2022.
- Hernández, Antonio. *La corrupción en América Latina*. México: UNAM, 2022.
- Hood, Christopher. *El juego de la culpa*. Lima: INAP, 2015.
- Ivanega, Miriam Mabel. *Mecanismos de control público y argumentaciones de responsabilidad*. Buenos Aires: Ábaco, 1998.
- Ivanega, Miriam, y Ricardo Rivero Ortega. "Acerca de la ley de Responsabilidad Estatal". *Revista la Ley*, 2014.
- Martín Pallín, José Antonio. *La guerra de los jueces. El proceso como arma política*. Madrid: Catarata, 2022.
- Martins Cardozo, José Eduardo. *La crisis del Estado de derecho y el derecho administrativo* (tesis doctoral). Universidad de Salamanca, 2022.
- Nieva Fenoll, Jordi. *La valoración de la prueba*. Madrid: Marcial Pons, 2010.
- Palma del Teso, Ángeles. *El principio de culpabilidad en el derecho administrativo sancionador*. Madrid: Tecnos, 1996.

- Ponce Solé, Juli. "La prevención de riesgos de mala administración y corrupción: la inteligencia artificial y el derecho a la buena administración". *Revista Internacional de Transparencia e Integridad*, vol. 22, n.º 65, 2020.
- Quintero Olivares, Gonzalo. *Manual de derecho penal*. Madrid: Aranzadi, 2018.
- Ragués i Vallés, Ramón. *El dolo y su prueba en el proceso penal*. Barcelona: Bosch, 1999.
- Ragués i Vallés, Ramón. "Consideraciones sobre la prueba del dolo". *Revista de Estudios de la Justicia*, n.º 4, 2004.
- Rivero Ortega, Ricardo. *Instituciones administrativas, desarrollo y control de la corrupción (proyecciones sobre el caso de Colombia)*. Granada: UIM, 2005.
- Rivero Ortega, Ricardo. "Corrupción y contratos públicos: Las respuestas europea y latinoamericana". En AA. VV., *Corrupción y delincuencia económica*. Madrid: Universidad Santo Tomás, 2008.
- Rivero Ortega, Ricardo. "Innovación para la efectividad de las normas ambientales". En Ricardo Rivero Ortega (dir.), *Innovación en las normas ambientales*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2019.
- Rivero Ortega, Ricardo. *¿Para qué sirve el derecho?* Buenos Aires: Porrúa, 2020.
- Rivero Ortega, Ricardo. *Responsabilidad personal de autoridades y empleados públicos. El antídoto de la arbitrariedad*. Madrid: Iustel, 2020.
- Rivero Ortega, Ricardo. "Guardar y hacer guardar la Constitución". *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n.º 108-109, 2023.
- Sauvé Meyer, Susan. *Aristotle on Moral Responsibility*. Oxford: Oxford University Press, 2011.
- Soto Delgado, Pablo. *El reproche personal en el derecho administrativo sancionador*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2021.
- Sunstein, Cass R. *Impeachment. A Citizen's Guide*. Oxford: Harvard University Press, 2018.
- Vázquez Avedillo, José Fernando. *Responsabilidades de los servidores públicos en México*. México: Tirant lo Blanch, 2022.
- Zárate, Aníbal, y Juan Carlos Henao. *Corrupción en Colombia*, t. IV, *Estado e instrumentos jurídicos*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2018.