

INTERPRETACIÓN LEGISLATIVA SOBRE RESPONSABILIDAD DE LOS JUECES POR ACTO JURISDICCIONAL: ARTÍCULO 11 DE LA LEY N° 19.830

*Jean-Paul Tealdi**

1. RESPONSABILIDAD CIVIL DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS: ESTADO DEL ARTE.

En la doctrina y en la jurisprudencia, existen dos posiciones respecto de la responsabilidad civil de los funcionarios públicos, y sobre la posibilidad de accionar directamente ante el funcionario, y en el caso particular que analizamos, ante los jueces.

En la actualidad, RISSO FERRAND, DURAN MARTÍNEZ y GAMARRA ANTES son quienes sostienen la responsabilidad directa de los funcionarios públicos. RISSO FERRAND señaló que “*a). la Constitución reconoce la responsabilidad directa de los sujetos de derecho público por los daños causados a terceros; b). cuando se indemniza en base al artículo 24, y en los casos del artículo 25, se podrá repetir lo pagado contra el o los funcionarios que correspondan; c). no se establece en nuestra Constitución ningún tipo de inmunidad o impedimento en materia de responsabilidad civil de los funcionarios, salvo la que surge en el caso exclusivo de repetición en base al artículo 25; d). los terceros damnificados podrán optar por demandar directamente al Estado en base al artículo 24, o a los funcionarios que hayan ocasionado los daños en base a las normas legales generales, e incluso podrían demandar en forma conjunta al funcionario y al sujeto de derecho público que corresponda*”¹. Las normas legales generales son las normas contenidas en los artículos 1319, 1324 y 1326 del Código Civil, sosteniendo que la Constitución no es incompatible con lo establecido por el Legislador.

* Procurador. Asistente de Derecho Constitucional (Grado 2), Facultad de Derecho, UDELAR. Ayudante del Instituto de Derecho Constitucional, Facultad de Derecho, UDELAR (2017-2021). Docente de Derecho Constitucional, de Jurisprudencia Constitucional y de Taller de Análisis Crítico I. Aspirante a Profesor Adscripto de Derecho Constitucional en la Facultad de Derecho, UDELAR. Correo electrónico: jampiuru@gmail.com

¹ RISSO FERRAND, Martín. “Responsabilidad civil de los funcionarios públicos”, en *Segundo Coloquio sobre Contencioso de Derecho Público, Responsabilidad del Estado y Jurisdicción*, Edit. F.C.U., 1995, Montevideo, p. 18.

DURAN MARTÍNEZ, luego de sostener la opinión mayoritaria, cambió de posición adhiriéndose a la solución propuesta por RISSO, señalando que la “*responsabilidad civil directa del funcionario no está regulada expresamente, aunque como la obligación de reparar el daño es de raíz supraconstitucional estima que no puede ser eliminada ni neutralizada por la Ley, y afirma que la reclamabilidad se rige contra el funcionario por el Código Civil, bastando la culpa leve o negligencia para configurar su responsabilidad*”².

Por su parte GAMARRA ANTES señala que esta tesis de la responsabilidad civil directa de los funcionarios públicos es correcta en dos sentidos “*a). por un lado se apega al texto constitucional desde la hermenéutica tradicional; y b). por otro lado es la que más se adecúa al Estado Constitucional de Derecho, comulga con la visión del Derecho como un sistema de garantías y con el criterio interpretativo pro homine*”³.

Entre quienes propugnan la tesis clásica o tradicionalista respecto de la imposibilidad de demandar directamente a los funcionarios públicos, se encuentran CASSINELLI MUÑOZ, ETTLIN, MARTINS, CORREA FREITAS, entre otros. Sostienen que la Constitución uruguaya no consagra la irresponsabilidad civil de los funcionarios públicos, si no que por imperio de los artículos 24 y 25 de la Constitución pueden ser demandados por el estado directamente, en caso de repetir lo pagado por la reparación del daño causado por el Estado. Prima la responsabilidad indirecta consagrada constitucional por sobre las normas establecidas en los artículos 1319, 1324 y 1326 del Código Civil, no pudiendo demandar directamente a los funcionarios por responsabilidad civil del Estado, ni pueden demandar conjuntamente al Estado y los funcionarios y tampoco pueden demandar directamente a los funcionarios y al Estado en subsidio, como ha sostenido la tesis minoritaria⁴.

La jurisprudencia por su parte, ha sostenido la tesis mayoritaria, pero existen pronunciamientos jurisprudenciales, que recogen la responsabilidad directa de los funcionarios públicos. En efecto, si bien la Suprema Corte de Justicia en Sentencia 216/2006⁵, mantiene la tesis mayoritaria respecto de la responsabilidad civil del Estado, existen dos discordias en las que se establece la posibilidad de demandar directamente a los funcionarios públicos. Expresó VAN ROMPAEY que “*considero que el Tribunal incurrió en error de derecho al absolver al funcionario autor del ilícito culposo y dañoso de autos. La revocatoria de la Sala se funda en que el art. 24 de la C.N. consagra la responsabilidad exclusiva del Estado, excluyendo al funcionario autor del ilícito culposo, el que sólo podría ser demandado por el Estado. A mi juicio la referida tesis no resulta de recibo legal, pues entiendo que tal como lo ha sostenido reiteradamente esta Corporación (v. sents. de la S.C.J. Nos. 360/03, 401/03, entre muchas otras) la responsabilidad del Estado por hecho ajeno se rige por los mismos principios de la responsabilidad civil desarrollados por el Derecho privado (Cfme. De Cores, ?Reflexiones sobre la naturaleza de la responsabilidad*

² DURAN MARTINEZ, Augusto. “Responsabilidad patrimonial del Estado por error judicial”, *Estudios de Derecho Administrativo*, N° 3, Edit. LA LEY, 2011, Montevideo, pp. 677-696.

³ GAMARRA ANTES, Diego. “La responsabilidad civil de los funcionarios públicos ante los particulares: su fundamento normativo en el ordenamiento jurídico uruguayo”, *Estudios de Derecho Administrativo*, N° 4, Edit. LA LEY, 2011, Montevideo, p. 319.

⁴ Véase: CORREA FREITAS, Ruben. *Derecho Constitucional Contemporáneo*, Tomo II, Quinta Edición, F.C.U., Montevideo, 2016, pp. 290-296.

⁵ ROTONDO, Felipe. “Responsabilidad del funcionario público: ¿directa?”, en *Anuario de Derecho Administrativo*, Vol. 15, Edit. F.C.U., 2008, Montevideo, pp. 145-154.

civil del Estado, A.D.C.U., T. XXII, págs. 399 y ss.). Así las cosas, en hipótesis como la de autos existen dos sujetos obligados a reparar el mismo daño: el autor directo del evento dañoso y el que responde en vía indirecta o vicaria. La víctima puede dirigirse indistintamente o en forma conjunta contra cualquiera de ellos para reclamar el pago de la obligación indemnizatoria (Gamarra, T.D.C.U., t. XX, Ed. F.C.U., año 2003, págs. 183 - 184) en virtud de dos supuestos normativos diferentes, el funcionario responde en su calidad de autor del ilícito culposo y dañoso (art. 1.319 C.C.) y el Estado debe responder como garante ante el daño causado por el ilícito culposo del dependiente (arts. 24 y 25 C.N. y arts. 1.324 y 1.326 del C.C.); y el acreedor, al amparo del instituto de la acumulación inicial de pretensiones (art. 120 C.G.P.) puede reclamar el pago indistintamente a cualquiera de ellos. En efecto, como explica Gamarra, la finalidad de la responsabilidad vicaria es asegurar la reparación del daño. Es por ello que, al lado de quien responde por su propia culpa (por el hecho ilícito del cual es autor), en base a lo dispuesto por el art. 1.319 («impone a aquél por cuyo dolo, culpa o negligencia ha sucedido, la obligación de repararlo»), la Ley agrega en el art. 1.324 una segunda responsabilidad, que se acopla a la primera y la refuerza. Y este segundo sujeto es responsable a título de garantía, para asegurar a la víctima la reparación. Y tal como lo señalara precedentemente, estimo que la referida responsabilidad del dependiente y el empleador es solidaria, conduciendo a tal solución la argumentación desarrollada por Gamarra en T.D.C.U., t. XX, Ed. F.C.U., año 2003, págs. 184 - 191, así como las razones que desarrollara el autor de la presente discordia en ADCU, t. XXII págs. 472 - 474. «¿Es admisible la condena in solidum en la responsabilidad extracontractual?».

Por su parte en la misma Sentencia, BOSSIO señaló que: “debe casarse parcialmente la recurrida en cuanto absolvió al co-demandado Eula y en su lugar condeno en los mismos términos que la sentencia de primera instancia, en tanto la responsabilidad del Estado por hecho ajeno se rige por los mismos principios de la responsabilidad civil desarrollados por el Derecho privado por lo que el Estado responde como garante y el funcionario como autor del ilícito culposo y dañoso, pudiéndose reclamar el pago indistintamente”.

2. UNA SOLUCIÓN LEGISLATIVA: MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 111 DE LA LEY N° 15.750.

2.1. Cámara de Senadores.

La modificación al artículo 111 de la Ley N° 15.750 objeto de estudio del presente trabajo, fue propuesto por la Asociación de Magistrados del Uruguay, cuando compareció a la Comisión de Asuntos Administrativos de la Cámara de Senadores, ya que en el proyecto original no estaba.

En efecto, en la sesión del 31 de julio de 2019, el Presidente de la Asociación de Magistrados del Uruguay, Alberto Reyes propuso que se modificara el artículo 111 con la siguiente redacción “La acción tendiente a la indemnización de los daños y perjuicios causados por dichos actos, solo podrá dirigirse directamente contra la Administración de Justicia. Si los daños y perjuicios provinieren de dolo o culpa grave del juez, el Estado podrá repetir contra este para el reembolso respectivo”.

El senador Charles CARRERA pidió que explicaran *“por qué proponen esta modificación del artículo 111, si esto ya no es así. Al señor senador Heber y a mí nos da la impresión de que hoy es así, pero queremos saber si existe alguna interpretación doctrinaria al respecto o cuáles son las situaciones que, en la práctica, dan lugar a que ustedes soliciten la modificación del artículo 111”*.

Por su parte el senador Pedro BORDABERRY señaló que: *“no me parece mal el segundo inciso del artículo 111, ya que así está establecido en los artículos 24 y 25 de la Constitución de la república que determinan que el Estado es el responsable civilmente y el que puede repetir contra todos los funcionarios. Dejarlo así evitaría que algún particular desnortado empiece una suerte de acción y se aclararía. Desde la ley se le está pidiendo al particular que lea la Constitución. No sé si hay dos tesis sobre este tema y si se puede accionar directamente contra el funcionario en la interpretación. Personalmente, cuando leo la Constitución, no la interpreto de esa forma. Obviamente, la tarea de los magistrados está mucho más expuesta porque, en definitiva, toman muchísimas decisiones que siempre afectan a los particulares y, como en toda actividad humana, hay un porcentaje –en este caso, creo que muy bajo– en el que uno puede equivocarse, que le revoquen la sentencia o que surja un nuevo hecho que no se conocía. En ese sentido, mi duda es si debemos introducirnos o no en esa hondura”*.

El presidente de la Asociación de Magistrados del Uruguay respondió: *“Sí hay dos bibliotecas para todos los funcionarios públicos y, lamentablemente –esto es más reciente–, ha habido algunos casos de acciones directas contra jueces. Lo peor, en nuestro concepto, es que ahora hay algunos casos de amenazas de acción directa, es decir, concretamente, que se diga: «Cámbiame este decreto; de lo contrario te demando o te cito a conciliación». Eso le ha pasado a una jueza de paz del interior que denunció el tema de la corte, la que lo archivó y no pasó nada. Esa posición de acción directa tiene respaldo en algún constitucionalista de nota por lo cual, habida cuenta de que la inmunidad civil en estos términos –no en lo absoluto– es también una garantía de independencia de los jueces a nivel internacional, entendemos que, de esta manera, estamos abrigando cualquier forma sistemática de presión. Los casos que ha habido han sido aislados, pero esto último que señalé no fue hace mucho y nos llamó la atención; nos alarmó en la medida en que podía convertirse en una herramienta de presión alentada por alguna doctrina. Incluso, hubo algún fallo por el que se avanzó en ese sentido”*.

El senador BORDABERRY señaló que: *“Esto nos lleva a una cuestión de técnica legislativa porque si hay dos interpretaciones sobre el alcance, en definitiva, no tendríamos que establecer lo que es esto sino que, cumpliendo con el numeral 20 del artículo 85 de la Constitución, debemos interpretar la Constitución en base a los dos sentidos. Creo que esa sería la solución adecuada porque, de lo contrario, perviviría el problema ya que, por alguna de las dos bibliotecas, alguien podría decir que esta norma que estamos estableciendo es inconstitucional. Entonces, para sellar el tema realmente creo que tendríamos que ir por ese lado. A esos efectos nos vendría bien que nos mandaran las dos tesis, porque para interpretar tiene que haber dudas y, entonces, en base a eso ya dejaríamos asentados los antecedentes”*.

Y finalizando la comparecencia, el presidente de la Asociación de Magistrados del Uruguay, señaló que en el caso de los jueces, la Constitución uruguaya establece en su artículo 23 que *“Todos los Jueces son responsables ante la ley, de la más pequeña agresión*

contra los derechos de las personas, así como por separarse del orden de proceder que en ella se establezca". Por lo que señaló que este artículo es utilizado para fundamentar que los jueces serían responsables directamente.

En la sesión de 7 de agosto de 2019, la Comisión de Asuntos Administrativos propone y aprueba la modificación del artículo 111 de la Ley N° 15.750, con el siguiente texto *"Tratándose de responsabilidad civil de los jueces por actos propios de su función, se aplicará el régimen establecido por la Constitución de la República.*

Declarase con carácter interpretativo, de los artículos 23, 24 y 25 de la Constitución de la República, que la acción tendiente a la indemnización de los daños y perjuicios causados por dichos actos solo podrá dirigirse directamente contra la Administración de Justicia. Si los daños y perjuicios provienen de dolo o culpa grave el Estado podrá repetir contra este para el reembolso respectivo". A solicitud del senador BORDABERRY, se agrega la frase *"Conforme al numeral 20 del artículo 85 de la Constitución de la República, declarase con carácter interpretativo"*.

La Comisión entendió que correspondía modificar el artículo solicitado, en virtud de la peligrosidad que refiere la posibilidad de accionar directamente ante los jueces, en caso de responsabilidad. Fue así que se señaló que *"en defensa de la imparcialidad de la magistratura en nuestro país, asumamos la tesis tradicional en esta materia, según la cual primero la responsabilidad civil va en contra del Poder Judicial y luego este, por la normativa interna, repetirá contra el juez"*.

En el Pleno de la Cámara, el senador informante señaló que respecto de la modificación propuesta, si bien entendían que *"existe una única forma de interpretar lo que establece la Constitución de la república con relación a la responsabilidad civil de los funcionarios. Los artículos 24 y 25 de la Constitución establecen claramente que quien responde primero es la Administración; luego, si el funcionario actuó con dolo o culpa grave, se podrá repetir contra él. Sin embargo, hoy existen dos doctrinas al respecto, así como también jurisprudencia. La otra posición doctrinaria habilita a que se vaya directamente contra el funcionario"*. Y agregó que *"algunos magistrados han denunciado haber recibido presiones en el sentido de que si no actuaban de tal o cual manera, iban a ser objeto de una acción judicial"*.

Con esta modificación se busca establecer *"especie de inmunidad civil para proteger a nuestros jueces. Cuando decimos 'inmunidad civil' no nos referimos a que los jueces no sean responsables civilmente, sino a que primero se vaya contra la Administración y luego se repita contra ellos. Lo que se busca es que los jueces tengan independencia a la hora de decidir, que actúen con imparcialidad y puedan adoptar resolución sin temor a recibir una demanda"*.

La senadora Carmen ASIAIN señaló que el texto propuesto establece que *"solo podrá dirigirse directamente contra la Administración de Justicia"*, y que *"La administración de justicia no es un órgano previsto por la Constitución. Entonces, ¿a quién se dirige? Supongo que se está refiriendo a la Suprema Corte de Justicia en su función de superintendencia correctiva en general y administrativa del Poder Judicial. Deberíamos ser un poquito más precisos en la referencia al órgano.*

Quiere decir que se deben dirigir las acciones a esta administración de justicia –léase Poder Judicial–, pero resulta que este carece de autonomía financiera. Entonces, ¿cómo va

a hacer frente a esa eventual reclamación por daños y perjuicios? Luego agrega el proyectado artículo: ‘Si los daños y perjuicios provienen de dolo o culpa grave, el Estado podrá repetir contra este’ –supongo que con este se está refiriendo al juez, aunque acá no está dicho y habría que agregarlo– ‘para el reembolso respectivo’. Entonces, la acción se tiene que dirigir contra la administración de justicia, que debería responder en primer término, pero el que promueve el reembolso es el Estado. Yo calculo que simplemente se trata de alguna imprecisión que será oportuno corregir, porque si no parecería que se apropiara del reembolso, y no creo que sea la intención”.

El Senado acepta la modificación propuesta por la senadora ASIAÍN, y modifica el artículo tal cual venía de la Comisión, quedando redactado: “*Tratándose de responsabilidad civil de los jueces por actos propios de su función, se aplicará el régimen establecido por la Constitución de la República.*”

Conforme al numeral 20 del artículo 85 de la Constitución de la República, declárase, con carácter interpretativo de los artículos 23, 24 y 25 de la Constitución de la República, que la acción tendiente a la indemnización de los daños y perjuicios causados por dichos actos, solo podrá dirigirse directamente contra la Administración de Justicia. Si los daños y perjuicios provienen de dolo o culpa grave, el Estado podrá repetir contra los magistrados para el reembolso respectivo”.

2.2. Cámara de Representantes.

En el seno de la Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración, de 11 de setiembre de 2019, no hubo discusión parlamentaria respecto del proyecto de ley sobre modificación de la Ley N° 15.750. Solo el diputado PASQUET señaló que “*Por la materia a que refiere, para mí este proyecto claramente requiere un examen detenido, con los asesoramientos correspondientes de las cátedras de Derecho Constitucional y de Derecho Procesal de las universidades habilitadas en el país.*”

Sé que el ánimo del oficialismo es votarlo hoy, en cuyo caso, adelanto mi voto contrario. En mi opinión, no se deben modificar sin estudio previo nada menos que las disposiciones atinentes a la forma en que se designan o trasladan los jueces, sobre todo cuando esas modificaciones podrían, eventualmente, afectar el marco constitucional, que en todo caso debe respetarse.

Creo que esto es muy delicado. Todo lo que tiene que ver con la organización y regulación del Poder Judicial siempre es delicado y debe hacerse con el máximo estudio y detenimiento.

Entiendo que esta es de las materias menos indicadas para incluir en esta maratón legislativa, en la que nos empeñamos en aprobar en dos o tres días lo que no se aprobó en cinco años. Por lo tanto, estoy radicalmente en contra de tratar esto hoy, y así habré de expresarlo en el plenario”.

Por su parte el diputado ZAVALA respondió que: “*Es verdad lo que dice el señor diputado Pasquet en cuanto a que no hemos tenido tiempo de intercambiar opiniones, pero también es cierto que hubo discusión en la Cámara de Senadores. Más allá de la independencia de cada Cámara, es claro que los partidos tenemos una continuidad política, y dado lo exiguo del tiempo, nos parece importante terminar esta legislatura aprobando esta regulación.*”

Más allá de opiniones que se pueda tener sobre algún artículo específico, el corazón de este proyecto establece el instituto del concurso para el ascenso de los magistrados.

La posición de la bancada del Frente Amplio es que este mecanismo debe aplicarse en la carrera administrativa de todo el Estado. Así como lo sostenemos para el ingreso a la función pública, también lo entendemos necesario para los ascensos”.

Se aprobó sin discusiones en bloque todo el proyecto de Ley, incluido el artículo 11 que modifica el artículo 111 de la Ley N° 15.750 aprobado por el Senado.

En el Pleno de la Cámara de Representantes, se aprobó el 12 de septiembre de 2019⁶, en general por cincuenta y tres votos a favor en setenta y tres presentes y en particular por cincuenta y tres votos a favor en setenta y cuatro presentes.

3. ALGUNAS CONSIDERACIONES.

Durante la discusión parlamentaria, uno de los tópicos tratados fue lo referido a lo establecido en el artículo 85 ordinal 20 de la Constitución: las leyes interpretativas. En efecto, la modificación propuesta por la Asociación de Magistrados del Uruguay y aprobada por el Parlamento, dispuso que la norma modificada, es interpretativa de la Constitución uruguaya. La redacción propuesta por el senador BORDABERRY, responde a la buena técnica legislativa, interpretando los artículos 23, 24 y 25 de la Constitución uruguaya señalando que respecto de los jueces aplica lo establecido en la norma modificada.

Las leyes interpretativas son un tipo de leyes ordinarias, aprobadas por el Poder Legislativo, que tienen fuerza obligatoria, pero pueden ser declaradas inconstitucionales por la Suprema Corte de Justicia, conforme a los artículos 256 a 260 de la Constitución de la República.

Sobre este tópico la senadora Carmen ASIAÍN señaló que el artículo propuesto no es interpretativo, sino que la *“propuesta se aventura a innovar y cambia el sentido del artículo 23 la Constitución. ¿Cómo lo hace? Al intentar recortar la responsabilidad de los gobernantes. Es cierto que en nuestro sistema constitucional los jueces están sometidos a un estatuto más estricto que el resto de los gobernantes y los habitantes. ¡Sin duda! No solamente el artículo 23 sino todo el articulado y las normas que reglamentan la Constitución establecen un estatuto estricto con relación a las incompatibilidades, inelegibilidades y restricciones a la actividad política de los jueces”.* *“Esta norma del artículo 23 parecería que es un pilar de nuestra república porque está presente desde 1830. No se puede decir que es una norma antigua porque ha sido mantenida por el constituyente, que es el cuerpo electoral, desde 1830; ha sido refrendada y no se ha querido modificar.*

Obviamente, atendiendo a las consideraciones que ha hecho el señor senador Carrera –que son absolutamente compartibles–, podría ser modificada, pero la inquietud radica en que esa no ha sido la voluntad que nosotros vemos plasmada en la Constitución. Entonces, creemos que esta interpretación que se hace dilata, recorta y restringe la responsabilidad, y la restricción de responsabilidad es una excepción”.

⁶ A la fecha de enviado el presente artículo para su publicación, no se encuentra disponible el Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes.

No compartimos lo expresado por la senadora ASIAÍN, en virtud de que la norma propuesta despeja todo tipo de dudas, respecto de que primero debe responder el Estado y no los jueces, pese a lo que ha interpretado una doctrina minoritaria, que encuentra asiento en la jurisprudencia y en virtud de ello la Asociación de Magistrados del Uruguay propuso la modificación señalada.

Que exista jueces y tribunales que sostengan la posición minoritaria respecto de la posibilidad de accionar directamente contra los jueces, resulta necesaria una norma que despeje todo tipo de dudas: en materia de responsabilidad del Estado, primero contra éste, y luego podrá repetir contra el funcionario.

La reciente incorporación de Tabaré SOSA⁷ como miembro de la Suprema Corte de Justicia, nos hace pensar en la posibilidad, si mantiene su posición, que en discordias o en sentencias, pueda consagrarse la responsabilidad directa de los funcionarios públicos, o incluso si se plantea la inconstitucionalidad de la norma que hemos analizado⁸.

BIBLIOGRAFÍA.

- BELLO, Susana. “Fundamento jurisprudencial de la responsabilidad del Estado por acto legislativo y jurisdiccional”, *Revista de Derecho Público*, N° 8, Edit. F.C.U., noviembre 1995, pp. 53-72.
- BRITO, Mariano. “Responsabilidad extracontractual del Estado: administrativa, legislativa y jurisdiccional” en *Estudios Jurídicos en Memoria de Alberto Ramón Real*, Edit. F.C.U., 1996, Montevideo, pp. 129-143.

⁷ Miembro de la Suprema Corte de Justicia, desde el 11 de septiembre de 2019, designado por la Asamblea General, por 105 votos, ante la vacante producida por el Dr. Jorge Chediak por cumplimiento del plazo constitucional de diez años en el ejercicio del cargo.

⁸ Sentencia 169/2006 del Tribunal de Apelaciones de 2° Turno, en la que el redactor adhiere a la tesis de la responsabilidad directa de los funcionarios públicos, al señalar que “*el tercero puede demandar reparación integral tanto al Estado como al funcionario. Donde hay culpa debe haber responsabilidad (postulado esencial en un Estado de Derecho democrático y garantista). Debe admitirse que pueden coexistir más de un sistema de responsabilidad por el mismo hecho, siendo aplicable el sistema de derecho civil que admite siempre la responsabilidad directa por hecho propio, en el caso del funcionario, sin perjuicio de que responda el principal (Estado -responsabilidad por hecho del dependiente-) conforme DE CORES (ADCU T. XXII p. 404). Debe entonces diferenciarse nítidamente la falta de servicio de la culpa personal del funcionario y la acción de repetición. El régimen de responsabilidad, tanto civil como penal y disciplinaria constituye un incentivo útil para el buen y eficaz funcionamiento del sistema de la administración pública. Se coincide plenamente con RISSO FERRAND (Seg. Coloquio...p. 17-18) cuando dice: ‘...por último, los arts. 24 y 25 no dicen ni que la única vía por la cual los terceros damnificados pueden lograr la reparación del daño sufrido sea la del art. 24, ni que dichos terceros no puedan demandar directamente al o los funcionarios, ya sean en forma principal y exclusiva, o en forma conjunta con el Estado. Pues bien, si la Constitución sólo nos habla de la responsabilidad de los sujetos de derecho público y de la posibilidad de que éstos, en determinadas ocasiones repitan contra los funcionarios, ¿qué se debe concluir del texto constitucional respecto de los funcionarios?. Sostener que tienen una suerte de inmunidad y que su responsabilidad civil (por los daños causados en ejercicio de sus funciones o en ocasión de dicho ejercicio) sólo puede hacerse valer por la vía indirecta del art. 25, parece que no podría admitirse, ya que dicha hipótesis no tiene base constitucional. Parece que lo razonable sería sostener que la eventual responsabilidad directa de los funcionarios es una cuestión no regulada por la Constitución. Lo que es muy distintivo a sostener que existe un vacío constitucional, que en la especie no se configura. La Carta no regula la materia y la misma queda librada a la Ley. Cabe agregar que ante el silencio del ordenamiento jurídico, la solución es claramente la responsabilidad civil de las personas físicas y jurídicas, establecida en forma elocuente, entre otras normas, en el art. 1319 del C. Civil”.*

- CARABAJAL, Sylvia. “Responsabilidad civil por error jurisdiccional: ¿se requiere culpa grave?”, *Revista Crítica de Derecho Privado*, N° 2, Edit. Carlos Álvarez, 2005, Montevideo, pp. 81-91.
- CORREA FREITAS, Ruben. *Derecho Constitucional Contemporáneo*, Tomo II, Quinta Edición, Edit. F.C.U., 2016.
- DURAN MARTÍNEZ, Augusto. “Responsabilidad patrimonial del Estado por error judicial”, *Estudios de Derecho Administrativo*, N° 3, Edit. LA LEY, 2011, Montevideo, pp. 677-696.
- ETTLIN, Edgardo. “De responsabilidades patrimoniales de los jueces, a propósito de un antecedente jurisprudencial”, *Revista CADE: doctrina y jurisprudencia*, N° 44, Año 9, Diciembre 2017, pp. 75-82.
- ETTLIN, Edgardo. *Responsabilidad patrimonial de los funcionarios públicos*, Edit. LA LEY, 2017, Montevideo.
- ETTLIN, Edgardo. “Sobre la responsabilidad civil directa de los funcionarios públicos en las acciones de daños contra el Estado: una posición que interpreta erróneamente el derecho aplicable”, *Revista CADE: doctrina y jurisprudencia*, N° 26, Año 6, Abril 2014, pp. 71-90.
- ETTLIN, Edgardo. “De la responsabilidad civil de los funcionarios públicos o de legitimación pasiva de los funcionarios públicos en demandas de responsabilidad civil, por daños causados en la ejecución de los servicios públicos confiados a su gestión o dirección”, *Revista LA JUSTICIA URUGUAYA*, Vol. 133, 2006, pp. 77-91.
- GAMARRA ANTES, Diego. “La responsabilidad civil de los funcionarios públicos ante los particulares: su fundamento normativo en el ordenamiento jurídico uruguayo”, *Estudios de Derecho Administrativo*, N° 4, Edit. LA LEY, 2011, Montevideo, pp. 307-331.
- KEUROGLIAN, Pedro. “Temas fundamentales en materia de responsabilidad del Estado en la jurisprudencia contenciosa administrativo de reparación: 1990-1993”, en *Coloquio sobre Contencioso de Derecho Público, Responsabilidad del Estado y Jurisdicción*, Edit. F.C.U., 1993, Montevideo, pp. 25-34.
- LOMBARDI, Eduardo. “Principios constitucionales y organizaciones del Poder Judicial uruguayo: forma de ingreso, carrera, responsabilidad administrativa, penal y civil, proceso para la pérdida del cargo”, *Revista da ESMESC. Escola Superior da Magistratura do Estado de Santa Catarina*, Vol. 4, 1998, pp. 173-185.
- PEIRANO FACIO, Jorge. “Responsabilidad del Estado”, en *Anales del Foro*, Vol. 2, N° 109-120, 1992-1993, Montevideo, pp. 59-78.
- RISSO, Martín. *Responsabilidad del Estado por su actividad jurisdiccional*, Edit. F.C.U., 1998, Segunda Edición, Montevideo.
- RISSO, Martín. “Responsabilidad civil de los funcionarios públicos”, en *Segundo Coloquio sobre Contencioso de Derecho Público, Responsabilidad del Estado y Jurisdicción*, Edit. F.C.U., 1995, Montevideo, pp. 11-24.
- ROTONDO, Felipe. “Responsabilidad del funcionario público: ¿directa?”, en *Anuario de Derecho Administrativo*, Vol. 15, Edit. F.C.U., 2008, Montevideo, pp. 145-154.
- SANCHEZ CARNELLI, Lorenzo. *Responsabilidad del Estado por su actividad administrativa, legislativa y judicial*, Edit. F.C.U., 2005, Segunda Edición, Montevideo.
- SANTANA, Ricardo. *Responsabilidad civil de los funcionarios públicos*, Edit. F.C.U., 2009, Montevideo.
- SIMON, Luis María. “Problemática sobre la responsabilidad del Estado por acto jurisprudencial”, en *Coloquio sobre Contencioso de Derecho Público, Responsabilidad del Estado y Jurisdicción*, Edit. F.C.U., 1993, Montevideo, pp. 51-60.
- VAZQUEZ, Cristina. “Fundamentos de la responsabilidad del Estado en la doctrina iuspublicista”, *Revista de Derecho Público*, N° 7, Año 4, Edit. F.C.U., 1995, Montevideo, pp. 21-33.

Fecha de recepción: 1 de octubre 2019

Fecha de aceptación: 31 de octubre 2019

