

RESPONSABILIDAD DIRECTA DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS: CONSAGRACIÓN JURISPRUDENCIAL

*Jean-Paul Tealdi Correa*¹⁰

Resumen

El autor se propone analizar la sentencia de la Suprema Corte de Justicia que consagra la posibilidad de demandar directamente a los funcionarios públicos por la ejecución de servicios públicos confiados a su gestión o dirección. Se describe el estado del arte y se fijan las dos posiciones existentes respecto de la responsabilidad directa de los funcionarios públicos, para concluir que se trata de un retroceso jurisprudencial que no afecta a los magistrados judiciales ni a los magistrados fiscales.

Palabras clave

Responsabilidad civil, funcionarios públicos, responsabilidad directa, casación, jurisprudencia.

1. Introducción

Hace un tiempo, en oportunidad de comentar el artículo 11 de la Ley 19.830, que modificó el artículo 111 de la Ley 15.750, señalábamos que

la reciente incorporación de Tabaré SOSA¹¹ 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 analizado. (Tealdi Correa, 2019, p. 172).

¹⁰ Profesor adjunto (grado 3) interino de Derecho Constitucional (Facultad de Derecho, Udelar). Ayudante del Instituto de Derecho Constitucional (Facultad de Derecho, Udelar, 2017-2023). Miembro titular de dicho Instituto. ORCID: 0000-0003-4705-0024. Contacto: jean.tealdi@fder.edu.uy.

¹¹ 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.

Por su parte, Delpiazzo (2008) expresó que «se ha postulado, en forma aislada y sin respaldo jurisprudencial hasta el momento, que el damnificado particular puede optar por demandar directamente al funcionario y no al Estado, o por demandar a ambos» (p. 65).

Durán Martínez también vaticinó un cambio de jurisprudencia *que inevitablemente vendrá, pues esa es la única interpretación que se adecua al Estado Constitucional de Derecho y a una interpretación del ordenamiento jurídico desde la dignidad de la persona humana* (2009, p. 84).

Pues bien, ha llegado la sentencia que consagra la responsabilidad directa de los funcionarios públicos. En efecto, la Suprema Corte de Justicia, por mayoría conformada por Tabaré Sosa, Bernadette Minvielle, John Pérez Brignani y Doris Morales, ha confirmado una sentencia de segunda instancia que estableció la responsabilidad directa de un funcionario de un servicio descentralizado.

A continuación nos proponemos analizar los fundamentos del fallo, y establecer el estado del arte en la materia, ante tal trascendente y singular cambio jurisprudencial.

2. Estado del arte: responsabilidad directa de los funcionarios públicos

En la doctrina existen dos posiciones respecto de la responsabilidad civil de los funcionarios públicos y sobre la posibilidad de accionar directamente ante el funcionario.

Entre quienes propugnan la tesis clásica o tradicionalista respecto de la imposibilidad de demandar directamente a los funcionarios públicos se encuentran Cassinelli Muñoz, Correa Freitas, Ettlin, Santana, Veloso Giribaldi.

Cassinelli Muñoz (1992) señala que la responsabilidad estatal en Uruguay

se centra en el daño causado por la actividad estatal, garantizando al damnificado la reparación a que tiene derecho en virtud del principio de igualdad, de modo que la circunstancia de haber tenido que sufrir el daño así causado en aras del interés general no lo deje en inferioridad de condiciones respecto de quienes, hallándose en su misma situación, no tuvieron que sacrificar su esfera propia para satisfacer a la comunidad.

Una vez cumplida así esa finalidad de garantía, haciéndose efectiva la responsabilidad del Estado, mediante el reconocimiento al damnificado de un crédito resarcitorio contra el erario, entra en juego la cuestión de cómo se nutre el erario mismo, para poder cumplir con

esa finalidad de garantía: ya no estamos en el tema de la responsabilidad del Estado (que lo es frente al damnificado) sino ante la responsabilidad individual del culpable (art. 25 de la Constitución) si el daño provino de culpa grave o dolo de un funcionario, o ante el ejercicio de la potestad financiera del Estado (ora tributaria, inspirada en la justicia distributiva, ora inspirada en la justicia conmutativa como cuando se financian los egresos del Estado con recursos de origen comercial o industrial o con la emisión de títulos de deuda pública), que debe regirse por los principios generalmente admitidos que se derivan a su vez del principio de igualdad (p. 324).

Por su parte, Correa Freitas (2022) sostiene que:

La Constitución de 1967 no consagra la irresponsabilidad civil de los funcionarios públicos, con excepción de los Senadores y los Representantes Nacionales por sus votos y opiniones (Constitución, art. 112), sino que los funcionarios pueden ser demandados por el Estado, para repetir lo que haya pagado en reparación, en caso de que estos hayan obrado con dolo o culpa grave. Considero que los funcionarios pueden ser demandados directamente por los particulares por responsabilidad civil, en caso de actos personalísimos cometidos en ocasión del servicio.

Los artículos 24 y 25 de la Constitución consagran un sistema especial y autónomo en materia de responsabilidad civil del Estado, cuyo fundamento lo encontramos en el Estado de Derecho y en el principio constitucional de “neaminem leadere” consagrado por el art. 10 inciso primero de la Constitución. El art. 24 de la Constitución permite o habilita la responsabilidad civil objetiva del Estado; en cambio, el art. 25 consagra claramente la responsabilidad subjetiva de los funcionarios, pero en forma subsidiaria. El régimen general en materia de responsabilidad civil del Estado, no son los artículos 1319, 1324 y 1326 del Código Civil, sino los artículos 24 y 25 de la Constitución. El principio de supremacía de la Constitución, así como el criterio de mayor valor y fuerza de las normas constitucionales sobre las normas legales, impone que los arts. 24 y 25 de la Constitución sean la regla en materia de responsabilidad civil del Estado, debiéndose preferir a los arts. 1319, 1324 y 1326 del Código Civil. (p. 388).

Por su parte, Ettlin (2014) expresa que:

La responsabilidad civil del servidor público que afectare a terceros o a administrados, o la responsabilidad del organismo estatal por el hecho o acto de sus funcionarios, se imputa siempre (como legitimada pasiva) a la Administración en forma transitiva, principal y exclusiva.

Los Arts. 24 y 25 de la Constitución son claros en su redacción y texto, en cuanto a que vedan tanto la posibilidad de responsabilizar

civilmente en forma directa, como de demandar “in solidum” o conjuntamente con el Estado, al funcionario público, porque el ordenamiento de la Carta Magna estableció su falta de legitimación pasiva. Esto no significa afirmar que el funcionario es inmune o irresponsable civilmente, porque esa responsabilidad se encuentra articulada en base a los Art. 25 de la Constitución más 400.7 y 401.7 del Código General del Proceso, en cuanto a que la Administración puede repetir contra el funcionario lo que pagó por su actuación o hecho dañoso en casos de dolo o culpa grave.

No hay argumento de raigambre legal ni de derecho positivo que permita a un administrado o a un tercero demandar en forma directa por daños y perjuicios al funcionario público (de la clase que fuere o rango que tuviere), respecto a los hechos o actos cometidos por este en ocasión de sus funciones (quedando excluidas las hipótesis de hechos personalísimos y de cuando el servidor estatal hubiere ocasionado un perjuicio patrimonial o extrapatrimonial a la Administración, en que sí es lícito requerirle patrimonialmente en forma personal). (p. 90).

En síntesis, 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 se concluye que

la postura mayoritaria es la correcta porque así se desprende en comparación entre la redacción del art. 24 de la Constitución de 1934 y de los arts. 24 y 25 de la Constitución vigente, porque así lo indica la disposición transitoria T y porque dicha interpretación ha sido compartida por el legislador en sucesivas leyes. Por otra parte entiendo que no puede sostenerse la existencia de un principio que postule la responsabilidad del funcionario a priori, no sólo porque dicho principio surge de ningún texto positivo, sino porque además entiendo que la Constitución establece una solución distinta. Por último, aun cuando se entendiera que existe un principio de responsabilidad del funcionario, la interpretación de los arts. 24 y 25 realizada por la postura mayoritaria no sería incompatible con el mismo, dado que no se prevé una inmunidad sino una limitación de los legitimados activos para deducir judicialmente dicha responsabilidad. (Velooso Giribaldi, 2012, p. 84).

La posición minoritaria respecto de la responsabilidad directa de los funcionarios públicos es sostenida por Risso Ferrand, Durán Martínez y Gamarra Antes, en la doctrina iuspublicista.

En interpretación de Risso Ferrand, la solución que surge de la Constitución es 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. (1995, p. 18).

Las normas legales generales son las contenidas en los artículos 1319, 1324 y 1326 del Código Civil, sosteniendo que la Constitución no es incompatible con lo establecido por el legislador.

Durán Martínez expresó: «He acompañado en un principio la posición de la doctrina imperante, pero luego de leer el inteligente trabajo de Risso Ferrand sobre el tema he cambiado de opinión» (2009, p. 82).

Y agregó que:

La interpretación tradicional se basa en la historia del texto pero no se desprende del artículo 24. Es más creo que asiste razón a Risso Ferrand en cuanto afirma que la intención del constituyente no coincide con el texto de la norma. (Durán Martínez, 2009, p. 83).

Concluye Durán Martínez que la

interpretación de Risso Ferrand se adecua más que la tradicional al nuevo modelo de Estado, el Estado constitucional democrático basado en la dignidad de la persona humana, porque evita la configuración de islas de irresponsabilidad.

Es más, si bien comparto la opinión de que el tema de la responsabilidad civil directa del funcionario no está regulado expresamente por lo que puede ser regulado por ley, como la obligación de reparar los daños causados es de raíz constitucional —o más bien

supraconstitucional— estimo que no puede ser neutralizada por la ley.

Esta responsabilidad patrimonial del funcionario no es hacia la Administración sino hacia los particulares. Por eso, no está comprendida en el artículo 25 de la Constitución por lo que no se exige en este caso el dolo o culpa grave que el artículo 25 citado requiere para la acción de repetición. Esta responsabilidad se rige por el Código Civil, por lo que basta la culpa leve o negligencia para que se configure la responsabilidad. (2009, p. 84).

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 apeg a 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 (2011, p. 319).

Y expresa que

el art. 24 no hace referencia a la responsabilidad de los funcionarios públicos, es más, ni siquiera los menciona. De modo alguno puede derivarse del antedicho artículo una restricción al principio de responsabilidad en lo que a los funcionarios públicos concierne. Por su parte, efectivamente se deriva del art. 25 una excepción al principio que nos ocupa, puesto que el estado no puede repetir contra el funcionario que actuó sin dolo o culpa grave, pero dicha excepción sólo comprende un supuesto de irresponsabilidad ante el Estado condenado. La exclusión mentada, claramente no comprende los supuestos de responsabilidad ante los particulares generada por actos lesivos y culposos de los funcionarios, máxime considerando que por tratarse de una excepción su interpretación debe ser estricta. (Gamarra Antes, 2011, p. 320).

No existiendo norma expresa que regule la responsabilidad de los funcionarios ante los particulares, dicha situación queda abarcada por la solución constitucional de principio, esto es, la responsabilidad y en los términos específicamente delimitados por la normativa legal siempre que esta última sea concordante. (Gamarra Antes, 2011, p. 320).

Desde la óptica de los particulares

únicamente es posible plantear el problema que nos ocupa en términos de responsabilidad directa versus responsabilidad indirecta desde la óptica del funcionario, desde la óptica de la víctima se trata de un caso de irresponsabilidad del funcionarios ante los particulares

—eventualmente responderá ante el Estado por la acción de la vía de la repetición— versus responsabilidad del funcionario ante los particulares. (Gamarra Antes, 2011, p. 323).

Para Gamarra Antes, la responsabilidad de los funcionarios públicos se origina por su hecho propio, es de naturaleza extracontractual, y es de regla subjetiva y con el alcance conferido por el art. 1319 del Código Civil, no existe restricción alguna a la posibilidad de trabar embargos sobre los bienes de los funcionarios civilmente responsables y las acciones prescriben a los cuatro años conforme el artículo 1332 del Código Civil (2011).

En la doctrina iusprivatista, por su parte, Caumont y Mirande entienden que

en el artículo 24 de la Carta uruguaya como en el resto de los plexos regulatorios en vigencia no existe prohibición alguna de comportar un accionamiento por Responsabilidad del Estado contra el funcionario que comportó la conducta dañosa, accionamiento de corte acumulativo o autónomo a elección de quien fuese víctima del obrar perjudicial.

Como argumento coadyuvante pero no menos trascendente debe de observarse el contrasentido que importa no conceder acción de reparación contra el funcionario público con cuya conducta directa se causó daño. En efecto, esta postura beneficia directamente al agente por cuanto de la indemnización deberá hacerse cargo patrimonial primario el Estado, vale decir, el patrimonio de la totalidad de los ciudadanos que lo componen —incluyendo la cuota a parte que corresponde al propio agente como integrante de la comunidad organizada— situación que no encuentra fundamento razonable alguno desde que la socialización de las pérdidas no puede implicar un enriquecimiento sin causa en favor del funcionario que por acción u omisión produjo el perjuicio a la víctima, la cual, además, podría ser parte del Estado en tanto habitante o portadora de ciudadanía y, como tal, contribuir a su propia reparación tornándose en titular de dos condiciones incompatibles entre sí, a saber: por una parte, víctima; y, por la otra, persona sobre cuyo patrimonio y en la proporción que resulte, se produce el menoscabo cuantitativo inherente a la (auto) reparación del daño sufrido por ella misma. (2015, 107-108).

Venturini y Tabakian (2013, 253) adhieren a la tesis de la legitimación pasiva del funcionario público autor del daño en los supuestos de responsabilidad del Estado por hecho ajeno, y comparten la posición de Van Rompaey en Sentencia de la Suprema Corte de Justicia n.º 216/2006, quien señaló 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. sentencias 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 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 aquel 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?”¹².

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

¹² Véase Rotondo Tornarí (2008).

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.

3. Comentarios

La posición mayoritaria de la Suprema Corte de Justicia consagrando la responsabilidad directa de los funcionarios públicos se asienta en la posición minoritaria sostenida por la doctrina iuspublicista.

Si bien en nuestro país el precedente judicial no es obligatorio, la Suprema Corte de Justicia suele en sus fallos recurrir al fundamento de otros fallos, para sostener una argumentación en determinado sentido. En este caso se cita una sentencia de un Tribunal de Apelaciones, órgano inferior, redactada por dos actuales integrantes de la Corporación, para adherir por cuatro miembros en cinco a la posición de la responsabilidad directa de los funcionarios públicos.

Con esta postura, la Suprema Corte de Justicia consagra la posibilidad de demandar al Estado por el artículo 24 de la Constitución, y a los funcionarios públicos por aplicación de las disposiciones establecidas en el Código Civil.

Sobre la posibilidad de demandar al Estado y a los funcionarios, respecto de lo previsto en la Constitución de 1942, señalaba Couture, un

sistema de doble responsabilidad: la responsabilidad directa del funcionario y la responsabilidad subsidiaria del Estado o de sus entes.

El damnificado obtiene así, merced a esta norma, la doble protección que constituye la responsabilidad del funcionario con su patrimonio y la fianza del Estado (1948, p. 137).

Esta posición de la Suprema Corte de Justicia implica un claro retroceso. En efecto, estamos ante la vuelta de la orientación civilista respecto de la responsabilidad directa de los funcionarios públicos, que antes de la Constitución de 1934, se aplicaban las disposiciones del Código Civil en materia de responsabilidad estatal.

Como expresa Correa Freitas,

si se admitiera la responsabilidad civil directa de los funcionarios por daños causados a terceros en la ejecución de los servicios públicos o en ocasión de ese ejercicio, se estaría dejando de lado la responsabilidad objetiva, porque ningún funcionario, en ninguna circunstancia, puede ser demandado civilmente por la realización o ejecución de un

acto lícito. En cambio, el Estado sí puede ser demandado por el daño ocasionado por un acto lícito. (2022, p. 389).

No compartimos que los funcionarios públicos sean irresponsables, ya que estos pueden responder frente al Estado, y es este quien puede repetir contra su funcionario el pago realizado por su actuación, en los términos del artículo 25 de la Constitución. Por supuesto que los damnificados pueden demandar a los funcionarios públicos por hechos personales o actos personalísimos independientes del carácter de funcionarios (Correa Freitas, 2022; Santana, 2023).

Durán Martínez alertó que una

incorrecta aplicación del Derecho en nuestra interpretación puede provocar situaciones no deseables. En efecto, puede alentar a reclamaciones temerarias contra los funcionarios, tanto por parte de terceros como por parte de la Administración que puede hacer que sólo estén dispuestos a asumir la función pública los insolventes; o puede provocar una actitud de excesiva cautela del funcionario que, para evitar incurrir en riesgos, opta más por no hacer que hacer, ya que es más probable que se le responsabilice por acción que por omisión, lo que redundará en definitiva en la ineficacia de la Administración. (2009, p. 93).

Y efectivamente en virtud de lo señalado por Durán Martínez respecto de las reclamaciones temerarias contra los magistrados judiciales y los magistrados fiscales, es que a instancias parlamentarias, se han dictado normas legales interpretativas de la Constitución que tienen como finalidad impedir la reclamación directa contra los jueces y los fiscales.

En efecto, respecto de los magistrados judiciales se aplica el artículo 111 de la Ley 15.750 en la redacción dada por el artículo 11 de la Ley 19.830 que establece:

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.

Real expresaba que

la recepción, expresa, del principio de responsabilidad directa del Estado, por el ejercicio de la función jurisdiccional, armoniza dicho sistema para todas las funciones estatales e implica, desde el punto de vista normativo sustancial, el perfeccionamiento de una garantía del Estado de derecho. (1978, p. 27).

Respecto de los magistrados fiscales se aplica el artículo 76 de la Ley 19.483 en la redacción dada por el artículo 1.º de la Ley 20.155, que establece que la

acción tendiente a la indemnización de los daños y perjuicios causados por los Fiscales en el ejercicio de sus funciones, solo podrá dirigirse directamente contra la Fiscalía General de la Nación, de acuerdo con el régimen establecido en los artículos 24 y 25 de la Constitución de la República.

Véase, pues, que para los magistrados judiciales y los magistrados fiscales se aplican normas legislativas interpretativas de la Constitución, que consagran la vía directa de reclamación por parte del damnificado, siempre contra el Estado en el caso de los magistrados judiciales, y contra el servicio descentralizado Fiscalía General de la Nación en el caso de los magistrados fiscales.

Esto sin dudas implica que, salvo para magistrados judiciales y magistrados fiscales, la posición de la Suprema Corte de Justicia afecta al resto de los funcionarios públicos del Estado, de los gobiernos departamentales, de los entes autónomos y de los servicios descentralizados. Vale decir, que se encuentran comprendidos todos los funcionarios públicos, es decir

toda persona que presta servicios al Estado, en forma remunerada u honoraria, ora haya sido electa por la ciudadanía, ora haya sido designada por autoridad competente, cualquiera sea la jerarquía funcional y sin importar el tipo de funciones que ejerce, legislativa, administrativa o jurisdiccional. (Correa Freitas, 2022, p. 369).

En otras palabras, son funcionarios públicos

todos los que desempeñan cargos políticos y de particular confianza, sean electivos o no, remunerados u honorarios, de todos los órganos del Estado; a las personas que ocupan cargos presupuestados o desempeñan funciones contratadas en la Administración Central, Entes Autónomos, Servicios Descentralizados y Gobiernos Departamentales, en los escalafones civil, militar, policial, docente, del servicio exterior. Quiere decir que son funcionarios públicos, el Presidente de la República, el Vicepresidente de la República, los Ministros y los Subsecretarios, los Senadores y los Representantes Nacionales, los miembros de la Suprema Corte de Justicia y los jueces del Poder

Judicial, los miembros del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Electoral y del Tribunal de Cuentas, los Intendentes, los Ediles, los miembros de los Directorios de los Entes Autónomos y de los Servicios Descentralizados, el personal diplomático y consular, el personal civil, el personal militar, el personal policial, los profesores, los maestros. (Correa Freitas, 2022, pp. 370-371).

A partir de esta sentencia, y salvo los funcionarios señalados¹³, es posible demandar directamente a un funcionario público por la responsabilidad civil por daños causados a terceros en la ejecución de los servicios públicos confiados a su gestión y dirección.

Entendemos que el legislador debe establecer una norma similar a la de los magistrados judiciales y magistrados fiscales para todos los funcionarios del Estado, gobiernos departamentales, entes autónomos y servicios descentralizados a efectos de evitar la paralización total del mismo, o lo que es peor que los funcionarios no quieran realizar determinadas conductas so pena de poder ser demandados por los particulares.

Pensemos en un funcionario instructor de un sumario administrativo en el que el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo, en un proceso anulatorio, entienda que el instructor cometió irregularidades al proceso y anule el acto administrativo objeto de dicho procedimiento. Ante esta interpretación jurisprudencial, ese funcionario podría ser demandado por el damnificado directamente conjuntamente con el órgano del Estado pertinente.

Referencias bibliográficas

- Cassinelli Muñoz, H. (1992). Informe sobre la responsabilidad del Estado por acto legislativo. *La Justicia Uruguaya* (105), 321-337.
- Caumont, A., Mirande, S. (2015). Acerca de la responsabilidad civil del Estado en Uruguay: necesidad de un abordaje iusprivatista fundado en la evolución del derecho de daños. *Revista Crítica de Derecho Privado*, 12(2), 99-113.
- Correa Freitas, R. (2022). *Derecho Constitucional Contemporáneo*. (Tomo 2). FCU.
- Couture, E. (1948). Alcance procesal del artículo 24 de la Constitución. *Revista de Derecho, Jurisprudencia y Administración* (46), 136-142.

¹³ Sin embargo, puede suceder que se demande directamente a un magistrado judicial o un magistrado fiscal, debiendo interponerse conjuntamente la excepción de inconstitucionalidad respecto de las normas que establecen la acción directa contra el Estado (Administración de Justicia) o contra la Fiscalía General de la Nación. Puede suponerse que en la actual integración dichas normas legales puedan ser declaradas inconstitucionales.

- De Cores, C. (1992). Reflexiones sobre la naturaleza de la responsabilidad civil del Estado. *Anuario de Derecho Civil Uruguayo* (22), 399-411.
- Delpiazzo, C. (2008). La responsabilidad del Estado en el derecho público uruguayo. *Revista de Derecho* (3), 59-83.
- Durán Martínez, A. (2009). La responsabilidad hacia la Administración en el Derecho Administrativo uruguayo. *Revista de Derecho Público* 18(35), 79-94.
- Ettlin, E. (2014). 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* 26(6), 71-90.
- Gamarra Antes, D. (2011). La responsabilidad civil de los funcionarios públicos ante los particulares: su fundamento normativo en el ordenamiento jurídico uruguayo. *Estudios de Derecho Administrativo* (4), 307-331.
- Peirano Facio, J. (1992-1993). Responsabilidad del Estado. *Anales del Foro*, 2(109-120), 59-78.
- Real, A. R. (1978). Responsabilidad del Estado por actos jurisdiccionales en el Uruguay. *La Justicia Uruguaya* (77), 25-27.
- Risso Ferrand, M. (1995). Responsabilidad civil de los funcionarios públicos. En AA.VV., *Segundo Coloquio sobre Contencioso de Derecho Público, Responsabilidad del Estado y Jurisdicción* (11-24). FCU.
- Rotondo Tornaría, F. (2008). Responsabilidad del funcionario público: ¿directa? *Anuario de Derecho Administrativo* (15), 145-154.
- Santana, R. (2023). *Responsabilidad civil de los funcionarios públicos*. FCU.
- Tealdi Correa, J.-P. (2019). Interpretación legislativa sobre responsabilidad de los jueces por acto jurisdiccional. *Revista de Derecho Público*, 28(56), 165-173.
- Veloso Giribaldi, N. (2012). Falta de legitimación pasiva del funcionario público frente al tercero damnificado. *Anuario de Derecho Administrativo* (17), 77-85.
- Venturini, B., Tabakian, M. (2013). Responsabilidad por hecho ajeno del Estado: ocasionalidad necesaria, y legitimación pasiva del funcionario público por daños causados a terceros en ejercicio o en ocasión de la función. *Doctrina y Jurisprudencia de Derecho Civil*, 1(1), 251-254.