
LA CADUCIDAD DE LOS RECLAMOS CONTRA EL ESTADO *

DANIEL OCHS

Profesor de Derecho Constitucional, Facultad de Derecho, Universidad Católica
Profesor de Derecho Público III, Facultad de Derecho, Universidad de la República

El art. 39 de la Ley N°11.925, de 27-III-1953, establece textualmente que "...Todos los créditos y reclamaciones contra el Estado, de cualquier naturaleza u origen, caducarán a los cuatro años, contados desde la fecha en que pudieron ser exigibles. Esta caducidad se operará por períodos mensuales. A los efectos de la aplicación de este artículo, deróganse todos los términos de caducidad o prescripción del derecho común y las leyes especiales, con la única excepción de lo relativo a las devoluciones y reclamaciones aduaneras que seguirán rigiéndose por las leyes respectivas...".

Enfrentado a un panorama legislativo francamente denso en materia de normativa reguladora de la prescripción y la caducidad de los reclamos contra los entes estatales, el legislador de 1953 enfrentó y definitivamente neutralizó tamaña dispersión empleando, a texto expreso, un método abrogatorio que nuestro Código Civil en su art.10 no asumió, porque este art.39 derogó "en bloque" (tal como se establece en el art. 5 CC italiano) todas las previsiones -generales y especiales- consagratorias de algún régimen prescriptivo o extintivo de los créditos adeudados por el Estado. Por consecuencia, luego de entrado en vigencia este art.39 fue totalmente innecesario –e improcedente- que el intérprete practique operaciones de conciliabilidad entre la nueva disposición y la normativa anterior, indagando una eventual derogación tácita, porque toda ella quedó alcanzada por el mentado efecto abrogatorio genérico.

El primer punto que corresponde consignar refiere a que este art.39 resulta aplicable a todas las entidades estatales, según el art. 22 de la ley N° 16.226, que contrarió el criterio preconizado por SAYAGUES en su Tratado, según el cual el citado art.39 es sólo aplicable a los créditos contra el Estado Central, excluyendo de su ámbito de aplicación a las entidades estatales menores-. Dicha ley interpretativa, que adoptó el criterio postulado por la jurisprudencia unánime, es de legitimidad constitucional indisputable por cuanto el vocablo ESTADO es en la Constitución uruguaya claramente de

significación biunívoca, como surge del tenor literal de su art.24, en donde es aludido en los dos sentidos (primero el restricto y luego el amplio), por manera que pudo inobjetablemente el legislador de 1991 "declarar" que en 1953, al utilizar la palabra Estado, quiso predicar el segundo criterio.

Este art.39 de la Ley N° 11.925 es aplicable sólo a los reclamos pecuniarios, conforme lo proclama reiteradamente el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, que en este punto se aparta del temperamento propiciado por la Procuraduría del Estado en lo Contencioso Administrativo -al menos mientras estuvo a cargo del doctor PIAGGIO SOTO- que estima, por lo contrario, que esta previsión legal resulta aplicable a todo tipo de reclamo, sea dinerario o no;

La caducidad, conforme lo prescribe el art.376 inciso 6° Ley N° 12.804, "declarada" vigente por el art.45 del Decreto Ley N° 14.189, se suspende ante la gestión fundada del interesado siempre que medie reclamo de una suma dineraria determinada, que no es lo mismo que líquida. Efectivamente: puede tratarse de un reclamo determinado (en el sentido que le acuerda a esta palabra "determinado" el art.1261 ordinal 3° del CC cuando describe el objeto como elemento de validez de los contratos) pero ilíquido, o fácilmente liquidable mediante sencillas operaciones aritméticas de conteo. Esta ley, habla de que la suspensión se extiende por todo el lapso temporal que insuma la instrucción de la petición y hasta que recaiga resolución. Obviamente que se trata de la resolución **expresa** (pues la configuración de la denegatoria ficta sólo fue instituida en favor del peticionario o recurrente para desbloquear su acceso a la Jurisdicción), e igualmente obvio es que dicha resolución expresa ha de ser regularmente notificada al interesado; ello surge, como con toda propiedad lo sostuvo REAL, de la finalidad inspiradora de la norma consistente, por un lado, en evitar que le corra el término al administrado que aguarda confiado que la Administración satisfaga amigablemente su pretensión, y, por el otro, desestimular la incuria burocrática de la Administración Pública.

* Exposición del 24 de agosto de 1999, en el Primer Seminario de Derecho Público de la Universidad Católica del Uruguay.

Dicha caducidad cuatrienal no rige, desde la entrada en vigencia del art.106 del Decreto Ley N° 15.167, el 11-VIII-1981, para las retribuciones personales de los funcionarios públicos, respecto de las cuales se instituyó una caducidad de doce meses contados a partir de su exigibilidad; disposición que luego fue modificada por un régimen de prescripción cuatrienal (art.8 Ley N°16.226).

Si se ha alojado hábilmente la pretensión en sede judicial no va a ser posible seguir invocando -luego- el art.39 de la Ley N°11.925, por ejemplo, porque el damnificado demoró más de cuatro años en promover la ejecución del fallo condenatorio, o la liquidación del pronunciamiento que declaró configurado el *an debeatur* y difirió para el artículo liquidatorio la cuestión de determinación del *quantum debeatur*. En tal sentido, ha sentenciado la Sala Civil de 7° Turno -al confirmar en sede de alzada un pronunciamiento interlocutorio del magistrado KEUROGLIAN- que “...*En consecuencia, habiéndose deducido demanda reclamando la satisfacción del referido crédito el 15-XII-80, demás está decir que el actor ejercitó su derecho en tiempo y forma, a estar a la normativa aplicable (art.39, Ley 11.925). Debiéndose acotar que, la dilación que posteriormente se padeciera en el trámite carece de cualquier efecto extintivo respecto del crédito reclamado temporáneamente...*” (sentencia N°125, del 31-VII-1992, redactada por el Ministro Ricardo HARRIAGUE).

El profesor RISSO FERRAND ha cuestionado parcialmente (en cuanto refiere a los créditos reparatorios), en su libro sobre la Responsabilidad estatal por actividad jurisdiccional, la regularidad constitucional de este art.39 de la Ley N° 11.925, al recordar, con total acierto, que el art.24 de la Carta consagra un derecho subjetivo perfecto a la reparación de los daños causados por el Estado, derecho ilimitable, insuprimible e incercenable por el legislador ordinario; coadyuvando con ello podría adicionarse que existe un genuino “interés general” (ostensibilizado a través de la aprobación plebiscitaria prestada por el Cuerpo Electoral en noviembre de 1966) en que se repare adecuadamente a las víctimas del obrar estatal dañoso y así se evite un enriquecimiento injustificado de las entidades públicas, francamente vulnerable del principio de igualdad ante las cargas públicas.

Reformulado en 1997 el art.312 de la Constitución, la recta aplicación del art.39 de la Ley N° 11.925, en determinados supuestos, conduce a resultados totalmente absurdos. Veamos: como lo enseña el profesor CASSINELLI, durante el tiempo que insume la acción anulatoria que se ventila ante el TCA debe considerarse suspendido el término de caducidad del

crédito reparatorio, por cuanto existe normativamente consagrada (en el propio art.312 de la Carta) una real imposibilidad de plantear el contencioso reparatorio patrimonial de daños causados por acto administrativo mientras se substancia el pleito invalidatorio contra él. Pero no existe una situación análoga con relación al tiempo que insuma el agotamiento de la vía administrativa previa. Por consiguiente, cabe preguntarse ¿si el trámite administrativo de los recursos insumió más de cuatro años, y ulteriormente el interesado obtiene que el TCA anule el acto administrativo enjuiciado, ¿se reabre un nuevo plazo para accionar? Alguien podría decir, negando esta posibilidad de reapertura, que, por un lado, el art.39 de la Ley N° 11.925 no instituyó un doble plazo para accionar en lo reparatorio patrimonial y, por el otro, que cuando el art.312 -reformulado en 1997- dice que obtenida la anulación del acto se podrá promover el reparatorio patrimonial, debe entenderse que viabiliza el accionamiento ulterior siempre y cuando ello sea posible con arreglo a la legislación reguladora de la caducidad de los créditos.

Por razones de sentido común parecería que hay que descartar la tesis de que no tiene acción reparatoria quien ha obtenido la anulación del acto lesivo luego de un vía crucis de años y años; porque sucede que **cuando el ordenamiento jurídico implementa la acción de nulidad** (que es, desde el punto de vista doctrinal, la solución que guarece mejor los derechos de las víctimas de los actos ilegítimos, porque borra con efecto retroactivo la volición antijurídica) **ha de entenderse que la acción reparatoria es ineludiblemente accesoria a la anulatoria, pues “complementa” ésta al resarcir a la víctima de los daños ya ocasionados** (básicamente por la ejecución material del acto ilegítimo en el interregno en que se agotó la vía administrativa, se substanció la acción anulatoria e, incluso, la Administración perdidosa demoró en acatar la sentencia anulatoria) y que no se pueden extinguir con eficacia temporal *ex tunc* (porque ninguna sentencia, por más retroactividad que tenga, puede borrar hechos ya acaecidos, porque el mundo de los hechos consumados es totalmente ingobernable por el Derecho).

Sería una tremenda inconsecuencia que se hubiere instituido una acción jurisdiccional invalidatoria de actos administrativos ilegítimos y no se hubiera arbitrado el contencioso reparatorio de los perjuicios causados mientras el acto antijurídico se ejecutó. Por ende, razones de índole dogmático nos llevan a desdeñar la posibilidad de que luego de la anulación no exista posibilidad de procurar la reparación. A nuestro juicio -rectamente interpretado el art.312 de la Carta- cuando se anula jurisdiccionalmente el acto dañoso, se reabre un nue-

vo plazo de cuatro años para accionar en la faz reparatoria.

EN EL CASO DE RECLAMOS INDEMNIZATORIOS DE PERJUICIOS OCASIONADOS POR UN ACTO ADMINISTRATIVO

Cabe distinguir tres situaciones nítidamente divergentes:

(A) primero, el acto administrativo lesivo que produce u ocasiona un daño instantáneo (por ejemplo: la aplicación de una multa o una suspensión de 10 días aplicada a título de sanción a un funcionario público). En dicha situación, cabe computar el término de caducidad cuatrienal a partir del primer día del mes siguiente al que se practique su notificación personal o publicación en el Diario Oficial, (“...*si correspondiere...*”, tal como lo edicta el art.317 de la Carta, en sede de recursos administrativos, pero extensible a toda otra situación). Quiero decir que la solución prevista en el art.96 ordinal 1° del Decreto del Ejecutivo N°500/991, en orden a facultar o habilitar a la Administración a notificar mediante la publicación, o envío por telegrama, de la **parte dispositiva** del acto administrativo a notificar, transcripta **total o parcialmente**, es claramente inconstitucional, por cuanto notificar un acto jurídico supone noticiar la integridad de dicho acto, porque sólo así el interesado podrá asumir una conducta a su respecto. Esta es la solución que prescribe, por ejemplo, el art. 203.2 del CGP cuando manda computar los plazos para impugnar resoluciones judiciales que son dadas a conocer a las partes contendientes en dos tiempos (primero el fallo y ulteriormente sus fundamentos) a partir de notificados éstos. Y ello es de una lógica elemental, nadie puede estudiar responsablemente si impugna una decisión o no antes de conocer los fundamentos conducentes a su dictación, obrantes en la parte expositiva del acto, en su motivación. En la última edición el Curso de Derecho Administrativo de GARCIA DE ENTERRIA Y RAMON FERNANDEZ, (T.I, ps.573 y ss.) expresamente señalan que la notificación por publicación en el Boletín Oficial, al resultar un sucedáneo de la notificación personal, debe contener exactamente los mismos requisitos que ésta (y ésta, a su vez, debe contener todo el acto, incluida su motivación), criterio que fue además sostenido por el Tribunal Supremo a partir de una sentencia del año 1972. Y más inaceptable aún resulta la posibilidad de publicar en el Diario Oficial, o transcribir en el telegrama, sólo una parte de lo resuelto. Y lo más lamentable de todo esto es que su única explicación justificante es el costo económico elevado que supondría publicar en el DO o

transcribir en un telegrama íntegramente el acto con lo cual, torpemente, se ha priorizado el ahorro a cambio de la desvirtuación del sentido garantista de las notificaciones de los actos administrativos. Y dije que torpemente porque semejante ilegitimidad autoriza sostener que, hasta tanto no se practique notificación legítima del acto, no empiezan a correr los plazos y, por consecuencia, el interesado mantiene intacto su derecho a impugnarlo administrativamente, y a formular demanda reparatoria, “...*en cualquier tiempo...*”, por lo cual la única perjudicada es la propia Administración.

(B) En segundo lugar, están los actos de tracto perjudicial sucesivo, es decir aquellas resoluciones que generan permanentemente nuevos perjuicios (por ejemplo una destitución): en esas hipótesis el damnificado puede hábilmente en su demanda pretender:

(B 1) ora la *solutio totale* (es decir: dentro del término cuatrienal siguiente a su emisión pretender el resarcimiento de los perjuicios ya ocasionados y el resarcimiento de los perjuicios que se verificarán de futuro), u;

(B 2) ora la reparación de los perjuicios ya sufridos y volver a demandar, ulteriormente, la indemnización de los daños experimentados luego.

La tercera posibilidad presenta casos especiales que merecen un comentario específico:

(a) el acto administrativo “falsamente” o “aparentemente” reiteratorio (es decir: el acto que reproduce el dispositivo contenido en un acto expedido con antelación) pero que se adopta una vez modificada la situación fáctica o jurídica imperante cuando se pronunció la primigenia determinación; aquí, el término de caducidad arranca de nuevo porque este segundo acto no reproduce la situación anterior, y por ende no puede sostenerse su ilesividad.

(b) el acto que explicita el alcance o interpretación más gravoso para el administrado de otro acto anterior ambiguo (es decir: aquél que puede ser objeto de más de una interpretación, por lo menos una de las cuales es adversa para el particular). En tal supuesto, el particular pudo optar por cualquiera de las interpretaciones razonables -no forzadas- que lo favorezcan y proceder en consecuencia. Si la Administración, por su parte, ulteriormente discrepa con dicha interpretación del acto precedente ambiguo puede así declararlo, y entonces el plazo de caducidad arranca desde este segundo acto interpretativo. Coadyuva en el mismo sentido el art.9 ordinal 5° de la ley n° 15.869, que reabre el plazo para accionar de nulidad cuando se expide un acto interpretativo de otro anterior oportunamente recurrido. Anoto al pasar que la aclaración no será legítima si, ulteriormente al dictado del acto ambiguo, la Administración asumió una conducta que, inequívocamente,

supuso su aquiescencia o confirmación del criterio hermenéutico asumido u observado por el particular.

(c) el acto administrativo que fue enjuiciado mediante una acción de nulidad y resultó confirmado por el TCA. En ese caso, es perfectamente posible que el interesado formule demanda reparatoria sustentada en que, malgrado la legitimidad del acto -comprobada mediante sentencia ejecutoriada- éste le provocó daños resarcibles, supuesto que enunciano dando por sentado que en la Constitución uruguaya la responsabilidad civil estatal es objetiva, como lo han expresado en este Seminario los profesores CASSINELLI y RISSO. El término de caducidad cuatrienal allí se suspende desde que fue presentada la demanda anulatoria y hasta que adquirió autoridad de cosa juzgada el pronunciamiento confirmatorio, en función de que el propio art.312 de la Carta instituye una circunstancia obstativa para plantear el reparatorio -cual es la promoción de la acción anulatoria-, que viabiliza entonces la aplicación del principio general según el cual al impedido por justa causa no le corre término en contra.

(d) el acto que fue objeto de pleito invalidatorio por ante el TCA, y el referido pleito concluyó con una sentencia -definitiva o interlocutoria con fuerza de definitiva- que, por ejemplo, ha declarado que el actor no agotó correctamente la vía administrativa o que declaró perimida la instancia. En esos casos, no referidos en el art.312, es evidente que el particular damnificado podrá demandar patrimonialmente al ente público emisor de la decisión dañina arguyendo su ilegitimidad como mecanismo idóneo para demostrar la inexistencia de obligación de soportación del perjuicio. Sobre el modo de computar el término de caducidad cuatrienal en estos casos, como lo indiqué recién, se suspende desde que el interesado implementó su demanda anulatoria hasta que el juicio terminó. Pero en esta situación, si la vía administrativa previa insumió más de cuatro años, se habrá configurado -irreversiblemente- la caducidad del crédito indemnizatorio, porque el art.312 nuevo reabre el plazo para accionar judicialmente en la faz reparatoria **sólo si se anuló el acto administrativo dañoso**.

(e) La redacción del nuevo art.312 (que habla de "*sentencia anulatoria*", a diferencia del art.312 anterior que decía "*Declarada la anulación*", lo que permitió a la doctrina científica y jurisprudencial incluir la sentencia anulatoria del TCA y la revocación administrativa fincada en razones de legalidad) no permite sostener la reapertura del plazo para demandar la reparación patrimonial de los perjuicios cuando -luego de los cuatro años de notificado el acto dañoso- se lo revoca administrativamente por razones de legalidad; y como tampoco el art.39 de la Ley

Nº 11.925 instituyó una doble oportunidad para accionar civilmente contra el Estado, la conclusión forzada es que la víctima no tiene un crédito indemnizatorio. Ello no debe confundirse con las demás acciones -que sí tiene el interesado- de cumplimiento o de condena a dar, hacer o no hacer para lograr que se repristine la situación volviéndose las cosas al estado anterior. Esta conclusión, que es la resultante de un análisis de derecho objetivo, no es deseable desde el punto de vista dogmático por lo cual resultaría conveniente una reforma legislativa que consagre a texto expreso la reapertura del plazo para demandar patrimonialmente luego de revocado el acto lesivo por razones de legalidad.

No obstante, pudiera sostenerse que el art.1 literal d) de la Ley nº 15.881, atributiva de competencia de los Juzgados Letrados de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo, impone una reapertura del plazo para accionar civilmente. El punto es complejo, porque se trata de una previsión legislativa que en cierta forma reglamentó el viejo art.312 de la Carta, lo que nos enfrenta al delicado problema interpretativo consistente en determinar la incidencia "por arrastre" a nivel legal ordinario que puede aparejar la reforma de una previsión constitucional, o la "resistencia" del acto legislativo ante la mutación de la prescripción constitucional en cuya virtud fue expedido.

EN CASOS DE OMISIONES.

Es sabido que existen dos tipos de omisiones ilegítimas, la primera, dotada de un inicio que se perfila con nitidez, porque tiene un punto de arranque preciso al existir una regla de derecho que le marca al administrador -con exactitud- el tiempo en que debe actuar (por ejemplo, los funcionarios de la Administración Central sumariados -sin estar sometidos a la Justicia Penal- pueden estar suspendidos preventivamente con retención de haberes por seis meses, vencido los cuales la Administración empleadora -sino dispone la reintegración- incurre en una omisión ilegítima con inicio concreto y exacto; otro caso: en la Ley de reposición de funcionarios públicos cesados durante la dictadura militar, nº 15.783, se previó que la Administración empleadora disponía de un plazo de 30 días -computables desde la fecha de notificación de la resolución favorable de la Comisión Especial creada por su art.28, o de anulada jurisdiccionalmente la denegatoria de dicha Comisión Especial) para reponer al interesado, vencido dicho plazo, automáticamente se configura la omisión antijurídica.

En la otra especie de omisión, precisamente la inexistencia de una regla de derecho que marque con exactitud cuando debe obrar el administrador, de-

termina que existe discrecionalidad para actuar, es decir, es la propia Administración quien actuando dentro de la legalidad, implementa libremente las instancias procedimentales que son a su juicio necesarias y convenientes para preparar la decisión final. Pero, naturalmente, esa discrecionalidad no puede confundirse ni asimilarse al capricho o a la arbitrariedad; si se evalúan las circunstancias concretas de la inacción administrativa y se concluye en que su dimensión ha superado o sobrepujado los límites temporales reputados razonables, ha de concluirse en su ilegitimidad. Cuando no existe plazo expreso para resolver, será necesario demostrar que la demora administrativa es irrazonable, para lo cual cabrá evaluar el tiempo transcurrido (según GOLDMAN Y MAIRAL) a la luz de tres elementos de juicio: la justificación que alegue en su descargo la Administración omisa, el daño que el particular sufre a causa de la demora, y los plazos utilizados por la Administración para resolver casos análogos.

A nuestro juicio, el daño causado por una conducta omisiva -independientemente de su entidad temporal- puede ser objeto de reclamo en una doble oportunidad, a opción del damnificado. En efecto, tal y como lo establece el art.1459 del CC, en sede de paga, el acreedor puede -facultativamente- aceptar pagos parciales o negarse a recibir dichos pagos parciales y perseguir la satisfacción íntegra de su crédito. Por modo que, quien sufre las consecuencias perjudiciales de una omisión actual o en curso puede, o bien reclamar la indemnización del perjuicio ya ocasionado (que vendría a resultar una paga parcial en el símil establecido con el art.1459 del CC); o bien reclamar, desde ya, la *solutio totale* (si dispone de mecanismos cuantificatorios de los perjuicios que sufrirá de futuro);

Pero además, y por último, puede reclamar la reparación una vez concluida la omisión productora de daño, con entera independencia de su dimensión temporal ¿Porqué?, pues porque la omisión es única, insusceptible de descomposición en sucesivos actos o hechos omisivos y, por consecuencia, pudo ser exigible (en la terminología del

art.39 de la Ley 11.925) a partir de la culminación de la omisión generatriz, único momento hábil, por otra parte, para liquidar con exactitud la magnitud del daño, de "pasar la raya", "de liquidar o de saldar la cuenta" de la víctima acreedora. Este es el criterio sostenido por la Suprema Corte de Justicia en un reciente fallo de casación (sentencia N°148 del 2-VI pasado, recaída en los autos "Almandoz, Artigas con Estado") donde se estimó que no se había configurado la caducidad del crédito reparatorio del accionante (se trataba de una omisión administrativa en devolver determinados frutos civiles de un Tambo propiedad de aquél, que había sido confiscado por la dictadura, y que debía ser devuelto de conformidad a la Ley N°15.737). Nótese que:

a) en junio de 1988, la Justicia Penal notificó al Estado que debía devolver el bien con arreglo al art.12 de la Ley de Pacificación N°15.737;

b) en abril de 1991 le fue devuelto efectivamente el tambo al demandante; en enero de 1993 se estableció en una resolución administrativa la necesidad de recabar de CONAPROLE la cantidad de leche que le enviara dicho establecimiento en el interregno de la confiscación;

c) en abril de 1994 demandó el damnificado rubro de lucro cesante.

Allí, la Corte sostuvo - al anular una sentencia del Tribunal de Apelaciones de Primer Turno que había declarado la caducidad del crédito pretendido- que **debe considerarse suspendido el término de caducidad en el lapso temporal anterior a que el actor pudo disponer de las cifras y cuentas que le posibilitaron una adecuada** cognición de la existencia y evaluación del daño padecido. Textualmente dijo "**...el 20 de enero de 1993...todavía se le estaban devolviendo los bienes incautados y que, incluso, respecto del rubro ahora reclamado, se dijo expresamente que, con referencia al mismo, "...es menester recabar de CONAPROLE aquellas informaciones que permitan al órgano decisor mejor ilustración en relación a lo que se pide..." Ese crédito, recién pudo ser exigible en ese momento..."**".