

Lucía Techera Tealdi
Universidad Católica del Uruguay (Uruguay)
ltechera@guyer.com.uy
ORCID: <https://orcid.org/0009-0003-1220-9311>

Mariana Santo
Universidad de la República (Uruguay)
msanto@guyer.com.uy
ORCID: <https://orcid.org/0009-0007-7878-7850>

Recibido: 20/11/2023 - Aceptado: 30/11/2023

Para citar este artículo / To reference this article / Para citar este artigo:

Santo, M. y Techera Tealdi, L. (2023). Responsabilidad estatal por daños generados en sede de medidas cautelares y cómputo de la caducidad. *Revista de Derecho*, 22(44), 173-183. <https://doi.org/10.47274/DERUM/44.8>

Responsabilidad estatal por daños generados en sede de medidas cautelares y cómputo de la caducidad

173

Resumen: Consideraciones sobre un reciente fallo en materia de daños generados por medidas cautelares solicitadas por una entidad estatal, y el inicio del cómputo para la aplicación del plazo de caducidad del artículo 39 de la Ley N° 11.925, el cual debe computarse a partir de la sentencia definitiva firme recaída en el proceso principal.

Palabras clave: Medidas cautelares. Plazos. Caducidad de las reclamaciones contra el Estado. Tutela jurisdiccional efectiva.

Expiration of state liability for damages caused in matters of precautionary measures

Abstract: Due to a recent ruling issued in our country, where it was understood that in cases of damages caused by precautionary measures requested by the State, the expiration period to claim damages against the State under Article 39 of Law N° 11.925 must be calculated starting from the date when the final, favorable judgment is issued for individuals subject to such measures.

Keywords: Precautionary measures. Deadlines. Expiration of claims against the State. Effective judicial protection.

174

Responsabilidade do Estado por danos no âmbito de medidas cautelares e cálculo do prazo de prescrição

Resumo: Considerações sobre recente decisão acerca de danos gerados por medidas cautelares requeridas por ente estatal, e o início do cômputo para aplicação do prazo prescricional do artigo 39 da Lei nº 11.925, que deve ser computado a partir do trânsito em julgado da sentença no processo principal.

Palavras-chave: Medidas cautelares. Prazos. Caducidade das pretensões contra o Estado. Tutela jurisdicional efetiva.

1. El caso y el fallo

La Sentencia N°243/2023 del Tribunal de Apelaciones en lo Civil de 4° Turno de fecha 10 de octubre de 2023 (la “Sentencia”) resulta relevante por cuanto en ella, se trata por primera vez el punto de partida del plazo de caducidad cuatrienal establecido en el artículo 39 de la Ley N°11.925, en los casos en que se reclaman daños ocasionados por la adopción de medidas cautelares a solicitud de una entidad estatal.

Su importancia radica como se adelantó, en que trata la problemática de la aplicación de la caducidad cuatrienal en sede de medidas cautelares, siendo así el primer pronunciamiento que hemos relevado en el tema en nuestro país.

1.1 Contexto del fallo

En el año 2002 con motivo de la crisis bancaria, el Banco Central del Uruguay solicitó una serie de medidas cautelares contra una multiplicidad de demandados, por las maniobras que causaron la inestabilidad financiera del Banco de Montevideo y Caja Obrera, promoviendo luego un juicio por responsabilidad por los daños y perjuicios causados, contra los mismos.

Luego de 14 años de juicio, la demanda por responsabilidad fue desestimada con relación a algunos demandados mediante el dictado de la Sentencia N°45/2014 del Juzgado Letrado de Primera Instancia en lo Civil de 17° Turno, confirmada luego por la Sentencia N°111/2016 del Tribunal de Apelaciones en lo Civil de 1° Turno.

Dichos pronunciamientos resolvieron que ciertos demandados que habían sido objeto de medidas cautelares - además de ser sometidos a un juicio por responsabilidad - no tuvieron participación y por tanto no fueron responsables en las maniobras vinculadas a las instituciones bancarias referidas. En definitiva, existieron personas físicas y jurídicas que estuvieron sujetas a medidas cautelares durante más de 14 años, medidas que abarcaron embargos genéricos y además medidas sobre bienes, ingresos y ganancias vinculadas a la explotación de sus actividades, entre otras.

En este contexto, algunos de los demandados que fueron absueltos de responsabilidad iniciaron una demanda por daños y perjuicios contra la entidad estatal en el año 2020, esto es, dentro de los 4 años en que quedó firme la sentencia sobre el fondo del asunto que determinó su no participación en los hechos por los cuales se los responsabilizaba.

La entidad estatal interpuso excepción previa de caducidad de la acción, en tanto el cómputo de los 4 años establecidos por la Ley N°11.925 habría iniciado a su juicio con la adopción de las medidas cautelares en los años 2002/2003. Subsidiariamente, interpuso la excepción de caducidad del crédito.

Conforme surge del texto del artículo 39 de la Ley N°11.925: “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...”.

Por lo tanto, la cuestión a resolver en este caso radica en cuándo la reclamación o crédito se pudo hacer exigible, considerando que existió una etapa preliminar de adopción de medidas cautelares y luego se presentó la demanda dentro de los treinta días.

Como es sabido, las medidas cautelares tienden a garantizar el resultado del proceso principal o a evitar la frustración del mismo; acceden a él. En este contexto, la reclamación no hubiese sido exigible antes porque el daño se vuelve ilegítimo y por tanto reclamable, una vez que existió cosa juzgada con relación a la falta de responsabilidad de las personas que habían sido sujetos de las medidas cautelares solicitadas y efectivizadas. Antes, no se podía reclamar daños por medidas cautelares dictadas en el marco de un proceso cuyo resultado no era firme.

Más adelante, al analizar los fundamentos de la Sentencia, volveremos sobre estos aspectos.

La Sentencia Interlocutoria N°443/2023 de 22 de marzo de 2023 del Juzgado Letrado en lo Contencioso Administrativo de 2° Turno, acogió la excepción de caducidad entendiendo en lo medular que:

En el caso, se estima que la caducidad debe computarse desde que efectivamente se produjo el hecho que fundamenta la acción dinamizada y que hace exigible el crédito alegado. De manera que no puede quedar librada a la voluntad del interesado la posibilidad de accionar desconociendo el alcance de lo previsto por el art. 39 de la ley 11.925.

Ante la apelación interpuesta, se dictó la Sentencia por la cual se revocó el fallo de primera instancia desestimándose la excepción previa de caducidad de la acción, debiéndose continuar con el proceso.

176

2. Análisis de la Sentencia

La Sentencia muy bien fundada, recurre a los desarrollos existentes respecto del plazo cuatrienal de caducidad de las reclamaciones y créditos contra el Estado, pero sin perder de vista que los daños que se reclaman en el caso son derivados de medidas cautelares, por lo que se vuelve imperioso armonizar el plazo establecido en el artículo 39 de la Ley N°11.925 con el funcionamiento del sistema cautelar en nuestro Derecho.

En primer lugar, con relación al alcance del artículo 39 de la Ley N°11.925, señala la Sentencia:

El Tribunal ha reiterado en diversas instancias que el art. 39 de la Ley 11.925 consigna que todos los créditos y reclamaciones contra el Estado, de cualquier naturaleza u origen, es decir comprendiendo pretensiones con amplio abanico de fundamentos (contractuales, extracontractuales) caducarán a los cuatro años contados desde la fecha en que pudieron ser exigibles; debiéndose destacar que la expresión “créditos” alude a los derechos ciertos respecto de los cuales el vocablo “exigible” puede y debe ser tomado en un significado literal, y que la palabra “reclamaciones” alude a un derecho eventual que puede esgrimirse contra el Estado, pero que no tendrá la certeza que supone la exigibilidad mientras no se decida en vía administrativa o jurisdiccional....

En segundo lugar, respecto al inicio del cómputo la Sentencia se afilia a la postura de que la conducta dañosa a la que refiere la disposición legal citada es un ilícito instantáneo con efectos permanentes y que:

En efecto, la noción de exigibilidad de la norma fue utilizada en un sentido natural o común, no jurídico, referente al momento en que el acreedor se encuentra en condiciones de requerir la protección del derecho que invoca. El plazo se sitúa en el momento en que el damnificado conoció el acto, hecho u omisión que lesionan su supuesto derecho y se consideró afectado por ello....

En este caso implica que se estaba “en condiciones de requerir la protección del derecho que se invoca” recién cuando existió una sentencia definitiva firme que deslinó a los ahora actores, de cualquier responsabilidad. Exigirles la promoción de un proceso de daños y perjuicios antes de ello, cuando lo que se reclama son daños derivados de medidas cautelares, atenta contra la propia noción de “exigibilidad” contenida en la norma, por cuanto sin un pronunciamiento definitivo sobre su falta de responsabilidad, no podrían haber reclamado en función de las medidas cautelares trabadas.

En este mismo sentido se pronunció la Sentencia, indicando que:

En el caso, el A Quo indicó que correspondía el amparo de la excepción de caducidad por considerar que corresponde computar el plazo de la misma desde que se produjo el hecho en que se funda la acción, es decir desde la promoción de las medidas cautelares por parte del BCU... El Tribunal comparte con el recurrente en cuanto a que el plazo de caducidad para promover el accionamiento contra el BCU, comenzó a correr a partir del momento en que quedó firme la sentencia Definitiva dictada en el proceso principal, que desestimó la demanda oportunamente incoada por el Banco Central. Es recién allí que los daños y perjuicios sufridos e invocados en la demanda promovida (...) como consecuencia de las medidas cautelares que fueron promovidas oportunamente por la demandada BCU, son exigibles. En efecto, si la demanda promovida por el BCU era amparada, nada podría ser reclamado al organismo demandado.

La caducidad que aquí se analiza no puede ser considerada de forma aislada al funcionamiento del sistema de medidas cautelares, ya que son medidas instrumentales cuyos resultados dependerán de lo que en definitiva se juzgue en el juicio principal. Los hoy actores necesitaban del dictado de una sentencia definitiva firme para poder sustentar cualquier demanda relativa al daño injustificado que las medidas cautelares le habían provocado y le continuaron provocando.

Una conjunción equilibrada de la previsión contenida en el artículo 39 de la Ley N°11.925, los desarrollos doctrinarios y jurisprudenciales existentes con el sistema de medidas cautelares del Código General del Proceso implica comprender que la entidad estatal, tenía en su pretensión cautelar una apariencia de buen derecho, y la remoción o destrucción de esa apariencia solo ocurrió cuando la sentencia de segunda instancia confirmó la inexistencia de responsabilidad de las hoy actoras. Desde ese momento es que puede tenerse certeza sobre la ilegitimidad del daño.

Véase que la afectación al patrimonio de quien es sujeto a la medida es “temporalmente legítima” y esa afectación deja de ser tolerada una vez que existe cosa juzgada en el

proceso principal al que acceden las medidas, cuyo objeto es sólo el de asegurar que en caso de que existan responsables, pueda ser efectiva la sentencia de condena. Allí recién puede nacer la obligación de reparar el daño.

En tercer lugar, pero vinculado a lo que viene de decirse sobre el funcionamiento del sistema cautelar uruguayo, debe tenerse presente que en el caso, la situación es más extrema aún (comparada con el régimen general de medidas cautelares) ya que el BCU, al amparo de la artículo 24 del Decreto Ley N°15.322 puede solicitar las medidas cautelares sólo presentando una resolución fundada, por lo que el control del cumplimiento de los requisitos es aún menor, sin quererirse además contracautela.

Este aspecto fue especialmente considerado por la Sentencia, ya que expresamente sostuvo:

(...) para la adopción de una medida cautelar se requiere el “humo del buen derecho” y el cumplimiento de demás requisitos exigidos por la ley. Cuando se adopta una medida cautelar por parte de la sede judicial (en este caso a solicitud del BCU y conforme lo establecido en el art. 24 del DL 15.322), la afectación al patrimonio de la contraria en principio es legítima, por lo que no es pertinente exigir una reparación del daño eventualmente causado en dicha instancia y oportunidad procesal. El daño que se considera ilegítimo por aquel quien se vio perjudicado por la adopción de la medida cautelar adoptada, recién se hace ostensible cuando mediante el dictado de Sentencia definitiva firme, se resuelve que esa apariencia del buen derecho que en principio se había acreditado ya no era tal, es decir cuando en definitiva se resuelve la pérdida del juicio por parte del accionante y promotor de las cautelas. Es recién a partir de ese momento que puede concluirse que el daño es ilegítimo y que el perjudicado está en condiciones de exigir la indemnización que entiende le corresponde.

En cuarto lugar, si a lo que viene de decirse sumamos la forma en que nuestro ordenamiento ha regulado la contracautela, se confirma que no es viable computar el plazo de caducidad desde que se efectivizaron las medidas, en casos como el presente.

Si bien no hay una solución legislativa respecto hasta cuándo debe mantenerse la contracautela, parte de la doctrina procesalista ha entendido que debe mantenerse hasta el dictado de sentencia definitiva si consideramos su finalidad o naturaleza - que es la de proteger los eventuales daños que los sujetos de las medidas pueden sufrir - parece implícito que el legislador consideró que es recién cuando se concluye el juicio principal, que puede tenerse certeza de que esos daños no existen, o de existir fueron lícitos (porque el resultado del juicio fue favorable al solicitante de la medida) o en caso contrario, que los perjuicios generados fueron ilegítimos, y por ende, el afectado se encuentra habilitado a iniciar el correspondiente reclamo.

Este aspecto también fue considerado en la Sentencia al entender que:

(...) lo expuesto ut supra respecto a cuándo debiera ser exigible el crédito por el daño reclamado como consecuencia de una medida cautelar adoptada, se advierte fácilmente cuando se analiza y examina el instituto de la Contracautela... Una interesante cuestión, no resuelta expresamente en nuestra legislación procesal, consiste en determinar cuándo debe levantarse la caución o contracautela constituida por el peticionante de la medida... Así como la doctrina señala que la contracautela debe mantenerse

con posterioridad al dictado de Sentencia Definitiva del proceso principal, porque recién en ese momento es exigible la reparación de los daños ocasionados por parte del perjudicado por la medida, en el caso corresponde aplicar una lógica análoga, y entender razonablemente que la reparación del perjuicio ocasionado por una medida cautelar recién es exigible con posterioridad al dictado de sentencia firme dictada en el proceso principal que desestime la demanda del promotor de la cautela. Se comparte con el recurrente en cuanto a que es recién luego de esta sentencia definitiva que el afectado puede postular que existe un daño eventualmente ilegítimo causado por la medida cautelar, y que recién en ese momento el reclamo se hace exigible.

Cabe mencionar que nuestra jurisprudencia en otros casos donde se discutió el cómputo de este plazo de caducidad (no vinculados a medidas cautelares), correctamente se advirtió:

En conceptos de Cassinelli Muñoz el art. 39 Ley No. 11.925 no dice que sean exigibles, dice que puedan ser exigibles, expresión que gramaticalmente es criticable, pero que tiene la virtud de que por su misma criticabilidad, flexibiliza su interpretación y permite señalar que esa posibilidad de ser exigible puede comprender tanto aspectos de derecho como de hecho; subraya que debe existir posibilidad práctica del ejercicio de la acción y que no se computará el plazo mientras no lleguen a conocimiento del interesado los elementos mínimos para que se pueda tomar una decisión racional acerca de si ejercer o no la acción de reparación. En igual sentido se pronuncia la jurisprudencia (Suprema Corte en LJU 131.028 y 15.719 entre otras). Ahora bien en el caso, el crédito reclamado no se puede dudar que pudo ser exigible a partir del día 30/VII/13, una vez que la sentencia absolutoria en juicio aduanero adquirió calidad de cosa juzgada. Porque a esa fecha ya estaban dadas las condiciones para ejercerse libremente y sin impedimento de tipo alguno la acción (Tribunal de Apelaciones en lo Civil de 2º Turno. Sentencia N° 24/2019).

179

A nivel de jurisprudencia comparada y donde sí existen fallos en sede de medidas cautelares, la Corte Suprema de Justicia de la Nación de Argentina en un caso por estafa sostuvo sobre el cómputo del plazo lo siguiente:

... lo cierto es que las medidas cautelares, que constituyeron el origen del daño, se decretaron en ese procedimiento en el que los supuestos damnificados fueron procesados por existir semiplena prueba de la comisión del delito. En tales circunstancias, para reclamar daños y perjuicios por aquellas medidas era necesario que, previamente, surgiese de una resolución judicial la inocencia de quienes habían sido procesados además de otros requisitos que en esta oportunidad no viene al caso analizar... corresponde estar al criterio sentado – en forma unánime- por esta Corte en fallos: 318:1990, considerando 4) con arreglo al cual la acción únicamente habría quedado expedita a partir de la absolución del procesado. Con tal alcance le asiste razón al recurrente en cuanto a que el plazo de prescripción en el sublite empezó a correr desde que quedó firme, la sentencia que sobreseyó provisionalmente a los ahora actores, es decir, el 14 de diciembre de 194, fecha en que la cámara confirmó el fallo de primera instancia (Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina. Sentencia N° M. 342 XXXII/1999).

Este mismo razonamiento fue aplicado en el caso de la Ley N 26.944 que regula la responsabilidad del Estado de Argentina por los daños que su actividad o inactividad produzcan a los bienes y derechos de las personas. Esta norma prevé en su artículo 7 un plazo de 3 años para demandar al Estado por daños derivados de responsabilidad extracontractual y expresamente prevé que dicho plazo computará “a partir de la verificación del daño o desde que la acción de daños esté expedita”.

La doctrina ha expresado que “la acción esté expedita” significa que debe haber nacido la acción para hacerla valer, ello por cuanto es inseparable la responsabilidad de la acción, esto es: que el plazo puede computarse cuando el derecho puede ser ejercitado. Así, se han utilizado los casos de responsabilidad penal para ejemplificar de forma muy clara cómo debe funcionar este plazo.

En este sentido, han dicho que cuando se impugnan resoluciones o actos procesales anteriores al dictado de la sentencia definitiva y ésta no es de condena sino que concluye absolviendo al procesado (en casos de responsabilidad penal), el plazo “comienza a correr a partir del dictado de la absolución, pues hasta ese momento no se ha removido la apariencia de la licitud del hecho dañoso y por lo tanto la acción civil no ha nacido” (Perrino, 2015, p. 204).

En la misma línea, Gallegos (2007) resalta que debe tenerse en cuenta que se trata de decisiones instrumentales, destinadas a asegurar preventivamente “los eventuales resultados que recién cobrarán consistencia cuando se juzgue sobre el mérito respecto de la pretensión principal” (p. 205).

180

3. Tutela jurisdiccional efectiva

Adicionalmente a lo expresado sobre la Sentencia, cabe manifestar que la interpretación y en definitiva el fallo del Tribunal de Apelaciones en lo Civil de 4° Turno recoge la aplicación del principio de tutela jurisdiccional efectiva. No debe perderse de vista que cualquier interpretación o norma limitativa de derechos, como el de acceso a la justicia en este caso, debe hacerse de forma restrictiva.

En este sentido, uno de los principios en materia de derechos fundamentales es el principio pro homine o pro persona, que tiene una doble faceta; por un lado, está la directriz de preferencia de normas, que implica que frente a diversas regulaciones se debe optar por aquella que sea más favorable para el derecho, por la que lo proteja con más intensidad y por otro lado, la directriz de preferencia de interpretaciones, que implica que entre las distintas posibilidades interpretativas de una norma, debe escogerse la más protectora para la persona y para el derecho fundamental en juego.

A juicio Sagüés este patrón interpretativo tiene algunas especificaciones; por un lado, el principio pro libertatis que postula entender el precepto normativo en el sentido más propicio a la libertad en juego; y por otro, el principio de protección a la víctima (o pro victima) (Sagüés, 1998, pp. 6 y ss).

Asimismo, en el caso de reclamaciones por los daños causados por actos administrativos, el artículo 312 de la Constitución establece la opción entre solicitar la anulación de un

acto administrativo ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo (TCA) o ir por la reparación del daño ante el Poder Judicial y textualmente en caso de haberse optado por iniciar primero una acción de nulidad se establece: "... si obtuviere una sentencia anulatoria, podrá luego demandar la reparación ante la sede correspondiente ... Si la sentencia del Tribunal fuere confirmatoria, pero se declara suficientemente justificada la causal de nulidad invocada, también podrá demandarse la reparación".

En esos casos - y así además ha sido recogido por la doctrina y jurisprudencia - se podrá reclamar la reparación de los daños con posterioridad al dictado de la sentencia por parte del TCA, siempre que en ésta se determine la anulación del acto en cuestión o se reserve la acción reparatoria; y el plazo de caducidad de 4 años para acudir a la acción reparatoria patrimonial se suspende mientras dura el proceso ante el TCA y se dicta sentencia al respecto.

Así lo ha sostenido la doctrina:

Ahora bien, respecto de los actos administrativos susceptibles de la acción de nulidad que causan un perjuicio corresponde una precisión. Desde el momento en que el artículo 312 de la Constitución en la redacción dada por la reforma de 1997 confiere la opción al lesionado de acudir directamente a la acción reparatoria o primero a la anulatoria para luego plantear el contencioso de reparación, cabe concluir que en el caso hay dos momentos de comienzo del cómputo:... b) si se interpone la acción de nulidad este plazo se interrumpe y comienza de nuevo a partir de la fecha en que quedó ejecutoriada la sentencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo..." (Durán Martínez, 2007, p. 375)

La jurisprudencia en la misma línea ha sostenido:

...En opinión de quienes, en mayoría, suscriben el presente fallo, la conclusión de la Sala que viene de referirse no es compatible y resulta ajena al planteo del propio actor en su demanda, vulnerando así el principio de congruencia. Tampoco es aceptable lo afirmado por el Tribunal *ad quem* en cuanto a que los procesos promovidos ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, por los cuales se obtuvo la anulación de los actos administrativos dictados por el Banco de Seguros del Estado constituyen, meramente, "...medios probatorios complementarios de la persecución que invoca...". Surge claramente del texto de la Carta que si quien se siente damnificado por la actuación administrativa y opta por recorrer el camino de la anulación del acto "podrá luego" demandar la reparación correspondiente, por lo que a partir de la obtención de la sentencia anulatoria se le abre la posibilidad de promover la demanda reparatoria respectiva sin que pueda afectarle el tiempo transcurrido ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Resulta compatible lo expresado en autos por el Sr. Fiscal de Corte, cuando dice: "Interpretada la demanda como lo realiza la Sede, de forma que los recursos interpuestos ante el TCA carezcan de relevancia alguna, contravendría la realidad, pero, además, -en el mayor de los escenarios- supone optar por la intelección más desfavorable para el administrado, que, en la especie, ha agotado la vía administrativa en forma correcta, siendo improcedente que su comparencia ante la justicia contenciosa le represente una pérdida de su derecho, de tal modo que el tiempo de que la misma dispuso para la resolución de la nulidad corrió en contra del interponente, todo lo cual no es de recibo" (fs. 892 y vto.). ...Siendo como viene de reseñarse, debe concluirse que la acción reparatoria fue promovida antes del

vencimiento del plazo establecido en el artículo 39 de la Ley No. 11.925, por lo que aún no había operado caducidad alguna (Suprema Corte de Justicia. Sentencia N° 371/2012).

En esta misma línea - y en un caso donde se debatió el tema de la caducidad vinculado a la anulación en sede administrativa - el Tribunal de Apelaciones en lo Civil 2° Turno, entendió que el plazo debía computarse desde la revocación del acto en sede administrativa, lo cual es asimilable en cuanto a sus efectos, a una anulación jurisdiccional:

En el caso, la falta de servicio invocada -por mal funcionamiento- es la destitución del actor ocurrida el 24/XI/11...El acto administrativo por el que se dispone el reintegro del actor jamás puede ser lesivo ni comprensivo de falta de servicio, puesto que recompone o encarrilla una sucesión de hechos o actos que venían desajustados. Precisamente, este acto de reintegro es correcto y así es admitido en la demanda. Ahora bien..., el Tribunal conceptúa, en un todo de acuerdo con el “a quo”, que a partir de la resolución administrativa -del año 2013- revocatoria de la destitución es cuando el agente se encuentra en posibilidad seria y razonable de ejercer la acción judicial con todos los elementos para evaluar su éxito o fracaso y por ende, la confirmatoria del rechazo de la caducidad se impone (Tribunal de Apelaciones en lo Civil de 2° Turno. Sentencia N°109/2018).

Esta lógica recogida por nuestra Constitución se confirma incluso, cuando se adopta en sede jurisdiccional anulatoria por el TCA el incidente de suspensión de los efectos del acto administrativo (más allá de la discusión sobre la naturaleza provisional o cautelar de dicha suspensión).

Véase que en todos estos casos se encuentra implícito el fundamento de que se requiere una sentencia definitiva referente a la ilegitimidad del acto para luego poder iniciar un proceso reparatorio patrimonial por los daños que ese acto causó (y esto incluso con los efectos que una acción anulatoria tiene sobre el acto administrativo).

En el caso objeto de Sentencia, las medidas cautelares fueron mantenidas durante 14 años, no fueron levantadas luego de la sentencia de primera instancia, aun cuando las deslindaba de responsabilidad. Por ende, menos aún se justifica una posición restrictiva ya que nunca hubo una eliminación de la medida y por ende, del daño.

No es razonable de acuerdo a nuestro sistema constitucional que se compute este plazo de caducidad separado de la posibilidad de su exigencia, ello llevaría a la incongruencia de que prescriben o caduquen créditos antes de ser titular de la acción para hacerlos valer.

Como decía Hauriou: “Que la Administración haga, pero que indemnice” (esto es, que indemnice si luego de haber actuado se declara por el juez que esa actuación previa ha sido ilegal); por ello mismo el propio Hauriou afirmaba con énfasis que las dos principales teorías del Derecho Administrativo eran las del contencioso-administrativo y la de la responsabilidad de la Administración, los dos únicos medios de contrarrestar eficazmente, en términos de justicia, el formidable privilegio de la Administración en la decisión y la ejecución previas (García de Enterría y Ramón Fernández, 2017, p. 576).

Referencias bibliográficas

Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina. Sentencia N° M. 342 XXXII/1999

Durán Martínez, A. (2007). *Contencioso Administrativo*. FCU. Montevideo.

Gallegos, P. (2007). *Control Judicial Administración. Medidas Cautelares. Cuestiones del Contencioso Administrativo*. Cassagne. J.C (Dir.). Ed. Abeledo Perrot, Bs. As

García de Enterría, E. y Ramón Fernández, T. (2017). *Curso de Derecho Administrativo*. Tomo 1. 18 Ed. Thomson Reuters. España.

Perrino, P. (2015). *La responsabilidad del Estado y los funcionarios Públicos. Código Civil y Comercial. Ley 26.944 comentada*. Ed. La Ley. Argentina.

Sagüés, N. P. (1998). *La interpretación de los derechos humanos en las jurisdicciones nacional e internacional*, Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Buenos Aires, Año XLII, Buenos Aires.

Suprema Corte de Justicia Uruguaya. Sentencia N° 371/2012

Tribunal de Apelaciones en lo Civil de 2° Turno. Sentencia N°109/2018

Tribunal de Apelaciones en lo Civil de 2° Turno. Sentencia N° 24/2019