

MINISTRO REDACTOR: DOCTOR JORGE O. CHEDIK GONZALEZ

Montevideo, siete de noviembre de dos mil trece

VISTOS:

Para sentencia definitiva estos autos caratulados "SUAREZ BASALLO, CATALINA C/ A.N.C.A.P. REPARATORIO PATRIMONIAL POR RESPONSABILIDAD JURISDICCIONAL. CASACION", I.U.E. 2-26316/2005, venidos a conocimiento de la Suprema Corte de Justicia en virtud del recurso de casación interpuesto por la parte actora contra la sentencia definitiva No. 229/2012 dictada por el Tribunal de Apelaciones en lo Civil de 7o. Turno.

RESULTANDO:

I) Por sentencia definitiva No. 175 del 12 de diciembre de 2011, la Sra. Jueza Letrada de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo de lo. Turno desestimó la demanda, sin especial condenación procesal (fs. 448-454 vto.).

II) Por sentencia definitiva No. 229 del 24 de octubre de 2012, el Tribunal de Apelaciones en lo Civil de 7o. Turno confirmó la sentencia recurrida, sin especiales condenas procesales en el grado (fs. 504-509).

III) Contra dicho fallo, la actora interpuso el recurso de casación en análisis (fs. 512-550) por considerar que el tribunal ad quem infringió lo dispuesto en los fallos anulatorios del T.C.A. (sentencias Nos. 718/2001 y 1.120/1999) y lo establecido en los arts. 21 y 140 del C.G.P.

En este sentido, expresó, en lo medular, los siguientes agravios:

a) La Sala aplicó erróneamente lo resuelto en las sentencias anulatorias del T.C.A., especialmente en la sentencia No. 718/2001 de dicho Tribunal, que anuló la baja de la Dra. Catalina Suárez del Registro Médico de Suplentes de A.N.C.A.P. A partir de esas sentencias, dicha profesional tenía un derecho subjetivo a integrar nuevamente la lista de suplentes y la demandada tenía el deber correlativo de incluirla en ella, pero no lo hizo.

b) El Tribunal también aplicó en forma equivocada los principios de legalidad y de irretroactividad de los actos administrativos.

c) Fue errónea la valoración de la prueba que efectuó la Sala, incurriendo en absurdo evidente, pues desconoció que los actos administrativos dictados por la entidad estatal demandada fueron anulados por el T.C.A., desconociendo, además, que A.N.C.A.P. no ajustó su conducta a lo ordenado por dicho órgano jurisdiccional, en la medida en que no reincorporó a la actora luego de pronunciada la nulidad de su baja del registro.

d) Se probó en autos que el Texto Ordenado de A.N.C.A.P. (arts. 44 y 46) no fue modificado y que no se reintegró a la actora al Registro de Médicos Suplentes, no acatándose la anulación dispuesta con efectos ex tunc.

e) Si bien es cierto que la accionante nunca objetó el concurso realizado por A.N.C.A.P., lo que sí se atacó fue que de un llamado para médicos titulares —que resultó totalmente legítimo—, se nombraran médicos suplentes sin llamado a concurso, violando las propias bases del concurso para titulares y el reglamento interno de la Administración pública demandada.

f) El vínculo que unía a la actora con la demandada no era una relación precaria, sino una relación de carácter permanente que duró 17 años.

g) No fue correcta la afirmación del Tribunal de que el derecho de la actora no era más que una mera posibilidad de ser llamada para trabajar, y aun cuando ello fuera así, el ente no cumplió con ésta, al no reincorporarla al Registro de Médicos Suplentes.

h) La Sala debió evaluar la chance de ser llamada como suplente y no la derivada del concurso. La vía que utilizó A.N.C.A.P. para nombrar suplentes a través del llamado a titulares configuró una forma distinta y apartada de la normativa establecida en el Texto Ordenado.

IV) Sustanciado el recurso, la Administración pública demandada evacuó el traslado respectivo, abogando por la confirmación de la decisión cuestionada (fs. 557-561).

V) Franqueada la casación (fs. 563), los autos se recibieron en este Colegiado el 28 de febrero de 2013 (fs. 567).

VI) A fs. 570-570 vto., el Sr. Fiscal de Corte evacuó la vista que se le confirió, expresando que no resultaba de recibo el agravio relativo a la infracción del principio constitucional de legalidad.

VII) Por auto No. 663 del 17 de abril de 2013, se dispuso el pasaje de los autos a estudio para sentencia (fs. 573), al término del cual se acordó este pronunciamiento en forma legal y oportuna.

#### CONSIDERANDO:

I) La Suprema Corte de Justicia, por unanimidad de sus miembros naturales, considera que los agravios expresados resultan de recibo, por lo que casará la sentencia impugnada y, en su lugar, acogerá el lucro cesante reclamado por la pérdida de ganancias derivada de no integrar la lista de médicos suplentes, en virtud de los siguientes fundamentos.

II) En el caso, la actora, en su calidad de médica suplente de A.N.C.A.P., promovió la presente demanda de reparación patrimonial contra dicha Administración pública, expresando que ingresó a trabajar para la demandada el 19 de mayo de 1977 mediante llamado público y que egresó el 25 de mayo de 1994, en virtud de la baja dispuesta por acto administrativo No. 61/94 del 29 de abril de 1994, acto que, posteriormente, fue anulado por el T.C.A.

La accionante manifestó que, en los meses de enero y febrero de 1994, A.N.C.A.P. hizo un llamado público para convocar médicos titulares. Pero también resolvió que aquellos que perdieran el concurso formarían parte de un nuevo registro de suplentes, mientras que los médicos que ya estaban desempeñando tareas en carácter de suplentes fueron dados de baja mediante el citado acto administrativo No. 61/94.

Sostuvo que el acto administrativo enjuiciado fue ilegítimo, pues configuró una forma velada de destitución, al privar a los médicos suplentes del trabajo que desempeñaban en su condición de empleados subordinados a la jerarquía del Departamento Médico.

Señaló que promovió demanda anulatoria ante el T.C.A., solicitando que se declarara la nulidad del acto administrativo No. 61/94 del 29 de abril de 1994 dictado por la División Relaciones Industriales de A.N.C.A.P., por el cual

se dejó sin efecto la autorización otorgada al Departamento Médico del organismo demandado para convocar a 15 profesionales en calidad de técnicos suplentes en las funciones de médicos, entre los cuales figuraba la actora.

El T.C.A., por sentencia definitiva No. 718/2001, amparó la demanda de la actora y las demandas entabladas en las causas acumuladas, anulando el acto administrativo impugnado por considerarlo un "acto de aplicación (ejecución) de aquellas resoluciones anuladas por razones formales o 'de rito', por entender que lo 'accesorio sigue la suerte de lo principal'".

Asimismo, indicó que el T.C.A., por sentencia No. 1.120/1999, anuló las resoluciones Nos. 187, 189, 190, 191, 192, 193, 195 y 196/95, todas dictadas el 24 de febrero de 1994, por entender que dichos actos administrativos carecieron de adecuada motivación. Y, dado que constituyó un acto de aplicación o ejecución de las resoluciones mencionadas (en cuanto aquél dispuso dejar sin efecto la autorización otorgada al Departamento Médico para convocar a los accionantes en calidad de técnicos suplentes y en las funciones señaladas), el acto administrativo No. 61/94 también es nulo por ser una emanación, derivación o consecuencia de aquellas resoluciones primigenias (fs. 17-37 vto.).

III) A juicio de la Corporación, la situación debatida es análoga a la resuelta en la sentencia No. 51/2009 de la Suprema Corte de Justicia, por lo que cabe remitirse a los fundamentos expresados en tal oportunidad.

También corresponde citar la sentencia No. 2/2013 de la Corporación, en la cual, analizando también un caso de aristas muy similares al presente, se expresó:

"...la decisión del Tribunal resulta correcta en cuanto señala que como consecuencia del fallo anulatorio del Tribunal de lo Contencioso Administrativo respecto de la Resolución No. 61/1994 que le diera de baja a la actora del registro de médicos suplentes y su efecto ex tunc procedía 'volver las cosas al estado anterior', lo que implicaba la reincorporación de la Dra. Paz a dicho registro, tal como se había efectuado en forma ininterrumpida durante 16 años, restableciendo a la referida en la situación funcional anterior a mayo de 1994".

Y, como se sostuvo en la aludida sentencia No. 51/2009 de este Colegiado (citada, además, en la mencionada sentencia No. 2/2013), cabe entender que:

"...lo que sí queda acreditada es la ilicitud de dichos actos, consecuencia misma de su anulación por el T.C.A., correspondiendo tomar en cuenta la situación funcional de las accionantes previa al dictado de los mismos. La eficacia ex tunc de la anulación imponía volver las cosas al estado anterior y eso significaba que quienes fueron convocadas como suplentes ininterrumpidamente durante 14 años previamente al dictado de dichos actos ilícitos, volvieron a serlo.

(...)

En consecuencia, anulados los referidos actos, la situación funcional de las actoras correspondía restablecerla al período anterior a Mayo de 1994, con independencia de la situación resultante del concurso, que en definitiva a su respecto quedó cancelado recuperando su situación funcional anterior al mismo.

De no ser así, se infringe el principio de legalidad de raigambre constitucional, y se ignora el efecto retroactivo de la anulación de los actos administrativos".

IV) Partiendo de las mencionadas premisas, el Tribunal incurrió en los errores jurídicos esgrimidos como agravios en el escrito de casación en análisis.

En efecto, surge de la sentencia anulatoria antes referida que la actora debía volver a integrar la lista de médicos suplentes que existía antes del concurso, con independencia de la posición en la que hubiese quedado en el llamado para proveer cargos de médicos titulares, por lo cual corresponde indemnizar el perjuicio patrimonial causado por la ejecución del acto anulado.

Como es sabido, la anulación de un acto administrativo por parte del T.C.A. no aparece, por sí sola, la obligación de indemnizar, sino que, para que ello sea procedente, se debe probar, ante los órganos del Poder Judicial, la existencia del daño y de la relación de causalidad con el acto anulado (cf. Sayagués Laso, Enrique, Tratado de Derecho Administrativo, Tomo II, 7a. edición puesta al día a 2002 por Daniel Hugo Martins, F.C.U., pág. 570).

En tal sentido, debe concluirse que la actora acreditó eficazmente la existencia del daño indemnizable y la necesaria relación de causalidad entre éste y el acto administrativo anulado.

V) En lo que dice relación con los rubros reclamados por la accionante, corresponde hacer lugar, exclusivamente, al lucro cesante impetrado como consecuencia de haber sido eliminada de la lista de médicos suplentes, para cuya determinación habrán de tomarse en cuenta los haberes promedio generados por la Dra. Suárez, teniendo como límite temporal el momento en que ésta se jubiló, cantidad a la que se le adicionarán los reajustes correspondientes conforme al Decreto-Ley No. 14.500 desde la exigibilidad de cada partida y el interés legal correspondiente desde la fecha de presentación de la demanda, ambos hasta su pago efectivo, todo lo cual habrá de liquidarse por la vía prevista en el art. 378 del C.G.P.

Por otra parte, no se hará lugar a la reparación de los restantes rubros de indemnización peticionados, por no haberse acreditado su existencia.

VI) La decisión anulatoria a que se arriba y el correcto comportamiento procesal de ambas partes obstan a la imposición de especiales condenaciones causídicas en la presente etapa (art. 688 del C. Civil y arts. 56.1 y 279 del C.G.P.).

Por los fundamentos expuestos y las normas citadas, la Suprema Corte de Justicia, por unanimidad,

FALLA:

CASASE LA SENTENCIA RECURRIDA Y, EN SU LUGAR, ACOGESE EL LUCRO CESANTE RECLAMADO EN LOS TERMINOS ESTABLECIDOS EN EL CONSIDERANDO V) DE ESTE PRONUNCIAMIENTO Y CONFORME A LAS BASES ALLI DISPUESTAS, DIFIRIENDOSE SU LIQUIDACION PARA LA VIA PREVISTA EN EL ART. 378 DEL C.G.P.

NOTIFIQUESE A DOMICILIO, PUBLIQUESE Y, OPORTUNAMENTE, DEVUELVA.