

//tencia N° 1307

MINISTRA REDACTORA:

DOCTORA BERNADETTE MINVIELLE SÁNCHEZ

Montevideo, dieciséis de octubre de dos mil veinticuatro

**VISTOS:**

Para sentencia definitiva, estos autos caratulados: **"AA C/ MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS Y OTRO - COBRO DE PESOS - CASACIÓN"**, IUE: **2-74745/2019**, venidos a conocimiento de la Corporación en mérito a los recursos de casación interpuestos por vía principal y adhesiva por la parte demandada y parte actora, respectivamente.

**RESULTANDO:**

I) Por sentencia definitiva N° 108/2022 de fecha 16 de diciembre de 2022 dictada por el Juzgado Letrado de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo de 2° Turno, se amparó parcialmente la demanda instaurada y, en su mérito, se condenó al Estado - Ministerio de Economía y Finanzas a pagar al actor los rubros de daño material por salarios retenidos y daño moral con el alcance establecido en el considerando V) literales a) y d), difiriendo la liquidación al procedimiento establecido en el art. 378 del CGP, en lo pertinente (fs. 1546/1558).

II) En segunda instancia, por sentencia definitiva N° 222/2023 de fecha 7 de setiembre de 2023, el Tribunal de Apelaciones en lo Civil de 3°

Turno, confirmó la sentencia impugnada, salvo, en cuanto al dies a quo del interés legal en lo que la revocó, disponiéndose que debe ser computado desde la fecha de presentación de la demanda, y en cuanto rechazó la pretensión del actor por haberes generados a partir de marzo de 2015, en lo que se revocó, y en su mérito, condenó al MEF - DNA a pagar al actor las diferencias mensuales salariales existentes entre las sumas que debió percibir en el cargo de verificador aduanero y las que efectivamente percibió por su jubilación (marzo 2015) hasta la edad de su jubilación obligatoria a determinar y liquidar por la vía incidental del art. 378 del CGP, con reajuste desde que se hizo exigible cada diferencia e interés legal desde la fecha de presentación de la demanda hasta su efectivo pago, todo con límite máximo a lo solicitado en el proceso principal (fs. 1600/1609).

III) Contra el precitado pronunciamiento, el Estado - Ministerio de Economía y Finanzas interpuso recurso de casación (fs. 1612/1620) y expresó los agravios que a continuación se resumen:

a) Se condenó al Estado sin que existiera conducta ilícita alguna que le pudiera ser reprochada. Señaló que la Administración actuó siempre conforme a Derecho y que los daños que invoca el actor no responden causalmente a la conducta de las

demandadas, sino del Poder Judicial. El procedimiento disciplinario al que fue sometido Cardoso se ajustó a Derecho y sus resultancias quedaron firmes porque aquél no interpuso impugnación.

b) Le causa agravio que la Sala haya condenado al Estado - Ministerio de Economía y Finanzas a pagar al accionante los haberes desde la destitución hasta la fecha de jubilación obligatoria. El Tribunal soslayó que ello fue impedido por el propio actor al no renunciar a la pasividad. La Administración orientó su conducta para cumplir con la revocación de la destitución.

Para eso, se dictó la resolución de fs. 115, por la que se dispuso la creación del cargo y restitución del actor, previa renuncia a su pasividad. La incorporación al cargo era incompatible con la percepción de una pasividad servida por el BPS, según lo dispone el art. 101 de la Ley N° 9.940, de 1° de agosto de 1940, sobre jubilaciones y pensiones.

c) Cuestionó la condena a indemnizar el daño moral alegado por el actor, en tanto no se trata de un daño *in re ipsa* y el actor no incorporó prueba alguna que acreditara que sufrió padecimiento físico o psíquico de clase alguna. Incurrió la Sala en una infracción a las reglas de valoración de la prueba (art. 140 CGP).

En definitiva, solicitó a la Corte que anule la sentencia impugnada y, en su lugar, desestime la demanda.

IV) Conferido traslado del recurso de casación (fs. 1622), la parte actora lo evacuó a fs. 1624/1627 vto., abogó por su rechazo y, asimismo, adhirió al medio impugnativo movilizado.

A tales efectos, se agravó únicamente con relación al *dies a quo* de los intereses legales que corresponde adicionar a la condena.

En tal sentido, afirmó que la sentencia vulnera *"el principio de reparación integral del daño y aplica al caso, erróneamente, el art. 1348 del Código Civil"* y señaló que el fundamento de su cuestionamiento se encuentra en *"la sentencia de la SCJ número 10/2018, ..., en la que se resolvió un caso similar al de autos, aplicando los intereses desde la fecha de exigibilidad desde los respectivos haberes. Así como la sentencia de la SCJ número 206/2020"* (fs. 1627).

En suma, solicitó a la Corporación que se fije el inicio del cómputo de los intereses legales desde la fecha de exigibilidad, anulándose el punto de inicio fijado por la Sala desde la fecha de la demanda.

V) De la adhesión a la

casación se confirió traslado al Estado - Ministerio de Economía y Finanzas y lo evacuó en los términos lucientes a fs. 1634/1635 vto., oportunidad en la que bregó por su rechazo.

VI) Por interlocutoria N° 241/2023 de fecha 14 de diciembre de 2023, la Sala franqueó los recursos de casación interpuestos por vía principal y adhesiva, elevándose las actuaciones con las formalidades de estilo (fs. 1637).

VII) El expediente fue recibido en la Corporación el 14 de febrero de 2024 (fs. 1644) y por providencia N° 596/2024 de fecha 16 de mayo de 2024, se ordenó el pasaje a estudio y autos para sentencia (fs. 1653).

**CONSIDERANDO:**

I) La Suprema Corte de Justicia, por unanimidad de sus miembros naturales, desestimaré el recurso de casación interpuesto por vía principal por la parte demandada y, asimismo, por mayoría legal, acogerá el recurso de casación interpuesto por la parte actora por vía adhesiva, en mérito a los siguientes fundamentos.

II) Antecedentes del caso para el correcto entendimiento de la controversia

II.I) El actor era funcionario de la Dirección Nacional de Aduanas, donde

desempeñaba el cargo de verificador aduanero. En septiembre de 2011 fue procesado con prisión y, luego, condenado por un delito de cohecho calificado fuera de la reiteración con un delito de falsificación ideológica cometido por funcionario público y un delito de contrabando a la pena de dos años y dos meses de penitenciaría.

II.II) Por resolución de fecha 30 de septiembre de 2011 dictada por la Dirección Nacional de Aduanas (en adelante "DNA"), se le instruyó sumario administrativo con separación del cargo y retención total de haberes. Finalmente, por resolución dictada el 11 de marzo de 2015 dictada por el Poder Ejecutivo fue destituido de su cargo.

Tras la destitución, Cardoso accedió a la jubilación.

II.III) En el año 2016, la Suprema Corte de Justicia, por sentencia N° 444/2016, absolvió al funcionario quien, al amparo de tal decisión judicial, solicitó a la DNA ser restituido a su puesto y la devolución de los haberes retenidos.

II.IV) Por resolución dictada el 22 de enero de 2018, el MEF, en ejercicio de atribuciones delegadas, dejó sin efecto la destitución de Cardoso, pero le denegó la restitución de haberes.

II.V) Por resolución del

Poder Ejecutivo de fecha 7 de febrero de 2020, se creó el cargo con la correspondiente partida presupuestal para el reintegro de Cardoso, pero se lo supeditó a que éste renunciara previamente a la pasividad, lo que nunca se concretó.

II.VI) En estas actuaciones, AA reclamó que le fueran restituidos la totalidad de los haberes retenidos desde septiembre de 2011 (durante el procedimiento disciplinario), los haberes impagos correspondientes al cargo de verificador aduanero desde marzo de 2015 (momento de la destitución) hasta febrero de 2023 (momento en que se habría verificado la fecha obligatoria de jubilación), la diferencia en la jubilación que percibe y la que le hubiera correspondido de retirarse en febrero de 2023 y daño moral, todo con reajuste e intereses.

II.VII) La demandada contestó la demanda y controvertió la responsabilidad que se le atribuye. En tal sentido, sostuvo que las resoluciones de la Administración fueron consecuencia de las sentencias dictadas por el Poder Judicial y no la causa de los daños que reclama el actor. Cuestionó la procedencia de los rubros y montos reclamados.

II.VIII) Por sentencia definitiva N° 108/2022 de fecha 16 de diciembre de 2022 dictada por el Juzgado Letrado de Primera Instancia en

lo Contencioso Administrativo de 2° Turno, amparó parcialmente la demanda y, en su mérito, condenó a la demandada a reintegrar al accionante los haberes retenidos desde septiembre de 2011 hasta que el actor comenzó a percibir la jubilación (el 12 de marzo de 2015), con reajuste e intereses desde la resolución que dispuso el sumario (de 30 de septiembre de 2011), con detracción de cargas tributarias y a liquidarse por la vía del art. 378 CGP. Asimismo, condenó a indemnizar al actor el daño moral, que estimó en la suma de U\$S10.000.

En lo medular, el juez de primera instancia reprochó a la Administración la falta de servicio consistente en haber violado el principio de igualdad (en tanto, a la otra funcionaria inicialmente involucrada en la maniobra delictual le dispensó un trato distinto y más ventajoso), haber defraudado sus actos propios (a la otra funcionaria la reintegró de inmediato y le restituyó los haberes retenidos) y haber incumplido con la conducta impuesta por el art. 227 del decreto N° 500/991 (en tanto negó las restituciones).

II.IX) Ambas partes interpusieron recursos de apelación, los que fueron resueltos por el Tribunal de Apelaciones en lo Civil de 3° Turno por sentencia N° 222/2023, de 7 de septiembre de 2023, por la que se confirmó la sentencia de primer grado, salvo en dos cuestiones, a saber: (i) aplazó el *dies a*

quo del interés legal y lo fijó en la presentación de la demanda y (ii) hizo lugar a la pretensión de condena por ingresos que el actor habría obtenido a partir de marzo de 2015 -momento en que se acogió a los beneficios jubilatorios- y, en su mérito, condenó a la demandada a pagar al actor las diferencias mensuales existentes entre las sumas que debió haber percibido como verificador aduanero y las que efectivamente percibió por su jubilación, hasta la edad de jubilación obligatoria, con reajuste desde la exigibilidad de cada mensualidad e interés legal desde la demanda, a liquidarse por la vía del art. 378 CGP.

III) Análisis de mérito de las impugnaciones interpuestas

III.I) Recurso de casación interpuesto por el Estado - MEF

III.I.I) Según fue referido en la relación de antecedentes, el Magistrado de primer grado configuró la falta de servicio que reprochó a la Administración en función de cuatro incumplimientos.

La Sala, en cambio, construyó de modo diverso la falta de servicio por la cual responsabilizó a la demandada. Al respecto, la sentencia expresa: *"Tratándose de una acción fundada en el art. 24 de la Constitución, el fundamento del reclamo debe estar en la ilicitud del acto administrativo*

invocado. Y, en el caso, la ilicitud se aprecia a partir: 1º) de los propios términos empleados por los Asesores Letrados de los accionados, quienes concluyen que el 'fundamento único y excluyente' de la destitución - acto base del reclamo - fue la existencia de la sentencia de condena firme respecto del Sr. Cardozo por la comisión de diversos delitos, cuya absolución determinó la desaparición de los motivos que dieron mérito a la sanción (fs. 252 vta.253), en otras palabras 'Caída la condena (esto es, caído su fundamento), debe caer el acto administrativo que fue su consecuencia' (fs. 254); 2º) la constatación de que el acto destitutorio se dispuso cuando la sentencia de condena no estaba ejecutoriada por virtud de la extensión de los efectos de la casación previstos en el art. 281 CPP (...) y 3º) que la absolución hacía que necesariamente con la revocación de la destitución (Resolución No. 7749/2018, fs. 258 y vta.) deban devolverse los haberes retenidos (art. 227 del Dec. 500/991). Con este enfoque, parece claro que la negativa a restituir los haberes retenidos constituye una falta de servicio que compromete la responsabilidad estatal, habilitando la acción reparatoria promovida (...). El Tribunal advierte que en la contestación de demanda, la accionada no controvertió en legal forma que el inicio del sumario haya sido consecuencia del proceso penal y que la

*condena haya sido el motivo del acto de destitución, de tal manera que ante la absolución dispuesta por la SCJ se evidencia error en los motivos, el acto es ilegítimo y por lo tanto se incurre en responsabilidad estatal si se generó daño, lo que en el sub examine ocurrió al no reintegrar los salarios retenidos”.*

Contra esta argumentación, la recurrente afirma que *“la actuación de la Administración en todo momento fue ajustada a Derecho”* y que no existiría nexo causal entre la conducta de las demandadas y el daño cuya reparación se reclama.

La crítica resulta insuficiente para modificar la decisión adoptada. En efecto, no controvierte lo que se le reprocha, esto es, por qué no reintegró al funcionario los haberes retenidos durante un procedimiento disciplinario que, a la postre, por decisión absolutoria de la Suprema Corte de Justicia, devino carente de fundamento.

La ilegitimidad de tal proceder resulta palmaria y la argumentación en que se funda, incólume, por lo que corresponde desestimar el agravio.

III.I.II) En segundo lugar, la recurrente controvierte la condena impuesta por la Sala por la cual debe abonar al actor las diferencias entre lo que éste percibió por jubilación y lo que habría

percibido como funcionario verificador aduanero de no haber sido destituido, hasta su jubilación obligatoria.

Al respecto, la sentencia indica: *“la destitución fue dejada sin efecto por ilegítima y, a pesar de ello, no ha sido reintegrado efectivamente a su cargo (lo que fue dispuesto), tampoco el MEF dispuso lo necesario para dar cumplimiento a dicha revocatoria de la destitución. Y, al ser destituido, se acogió a la jubilación, mitigando así el daño, pero percibiendo ingresos sensiblemente inferiores a los que le corresponden, en tanto no debió ser destituido.*

El Tribunal entiende que le asiste razón al accionante sobre el punto y respecto de lo que dirá.

En efecto, una vez revocada la destitución, el reintegro a su cargo debió efectuarse de inmediato y sin condicionamiento alguno, siendo inválida la postura de la accionada que entiende que la falta de reincorporación obedeció a la inacción del actor por no renunciar a la pasividad.

Lo cierto es que la decisión del actor de jubilares es consecuencia directa (nexo causal) de una destitución contraria a derecho y el hecho de que no haya renunciado a la pasividad obedece razonablemente a que si lo hacía, iba a estar un

*período sin percibir ingresos (incertidumbre), lo que es reconocido por la propia Administración: 'si no ha renunciado a la jubilación hasta ahora, es poco razonable que lo haga, dado que en caso que lo haga no va recibir ingresos ni por jubilación ni por trabajo mientras tanto no se cree el cargo en la Dirección Nacional de Aduanas' (fs. 1507 vta.).*

*Así las cosas, el reclamo debe ser amparado, desde que se trata de un daño resarcible, consecuencia directa de la actuación ilícita de la demandada; por tal motivo se irá a revocar el rechazo del rubro en cuestión y, en su lugar, se condenará a pagar al MEF- DNA por tal concepto las diferencias mensuales existentes entre las sumas que debió percibir en el cargo de 'verificador aduanero' y las que efectivamente percibió por su jubilación desde entonces (marzo 2015) hasta la fecha en que necesariamente se tendría que jubilar (jubilación obligatoria), todo a determinar y liquidar por la vía del art. 378 C.G.P." (fs. 1607/1608).*

*La recurrente insiste en que no reintegró al actor a su puesto porque éste no renunció a la pasividad que percibía. Sin embargo, no controvierte el argumento de la Sala por el cual el hecho de haberse amparado a la jubilación fue consecuencia directa del proceder ilegítimo de la*

Administración que, además, conllevó la mitigación del daño que se le impone a ésta reparar.

Haber compelido al actor a la jubilación es una consecuencia dañosa del proceder ilícito de la Administración, de manera que, en modo alguno, puede funcionar como causa de exoneración de la responsabilidad que se le atribuye a ésta. En consecuencia, corresponde desestimar las críticas.

III.I.III) Finalmente, la Administración denunció una errónea valoración de la prueba por haber considerado la Sala que el daño moral, en el caso de autos, surge *in re ipsa*, cuando, según la recurrente, debía el accionante aportar la prueba de los padecimientos que alegó.

No le asiste razón en su planteo.

Sobre el tema, la sentencia señala: *"Habida cuenta de los hechos acreditados y conducta desajustada a derecho de la demandada la condena a reparar daño moral es procedente. Ello por cuanto la situación que debió enfrentar el accionante luego de su destitución, descripta en la impugnada (a fs. 1557), indudablemente configura un sufrimiento de entidad que determina la existencia de este daño.*

*Como viene de señalarse,*

*la revocación del acto de cesantía también imponía la recomposición patrimonial al funcionario de todos los ingresos retenidos o no pagados, sin embargo, no se actuó conforme a Derecho, obligando al actor a recurrir a los tribunales, cuando no había necesidad de hacerlo, lo que razonablemente implica afectación a su estado emocional con grado de aflicción importante.*

*No puede soslayar la Administración demandada que Cardoso quedó sin ingresos y debió jubilarse antes de lo esperado; luego, al ser absuelto, le fue negado lo que por derecho le correspondía..." (fs. 1606).*

La argumentación de la Sala resulta, a todas luces, inobjetable.

En efecto, resulta fácilmente comprensible a la luz de las máximas de la experiencia la zozobra que significaría para el actor verse desplazado de sus funciones y desprovisto de sus ingresos, así como la posterior frustración que experimentaría al conocer que la Administración dejaba sin efecto su destitución pero, sin argumentación de especie alguna, se negaba, caprichosa y arbitrariamente, a restituirle sus haberes. La experiencia común, la constante de lo que normalmente acaece, es suficiente para tener por justificado el daño moral invocado por el accionante.

En definitiva, por las razones expuestas, corresponde desestimar el recurso interpuesto por la demandada.

III.II) Recurso de casación interpuesto por vía adhesiva por el actor

El actor interpuso recurso de casación por vía adhesiva, en el que cuestionó únicamente el *dies a quo* de los intereses legales, que la Sala fijó, para todos los rubros amparados, en la fecha de presentación de la demanda. Según la recurrente, los intereses deberían computarse desde la exigibilidad de cada partida.

La Corporación, en mayoría legal (con la voluntad concurrente de los Sres. Ministros, Dres. Tabaré SOSA, John PÉREZ, Doris MORALES y la redactora), estima que el agravio articulado resulta de recibo.

Los intereses se computan desde la demanda cuando lo reclamado es el cumplimiento de una obligación que, desde su origen, lo era de dar suma de dinero. En el caso de autos, en cambio, la obligación incumplida por la Administración, aunque se resuelve en dar una suma de dinero, tenía otro contenido: restituir al actor a sus funciones y recomponer su situación funcional.

En consecuencia, el

supuesto no queda alcanzado por el art. 1348 del Código Civil y los intereses deben computarse desde que cada pago debió haber sido efectuado.

En definitiva, por los fundamentos expuestos, la Suprema Corte de Justicia,

**FALLA:**

**DESESTÍMASE EL RECURSO DE CASACIÓN INTERPUESTO -POR VÍA PRINCIPAL- POR LA PARTE DEMANDADA Y, ASIMISMO, ACÓGESE EL RECURSO DE CASACIÓN INTERPUESTO -POR VÍA ADHESIVA- POR LA PARTE ACTORA.**

**SIN ESPECIAL CONDENACIÓN PROCESAL.**

**A LOS EFECTOS FISCALES, FÍJANSE LOS HONORARIOS FICTOS EN 30 BPC.**

**NOTIFÍQUESE A DOMICILIO, PUBLÍQUESE Y, OPORTUNAMENTE, DEVUÉLVANSE LOS AUTOS CON LAS FORMALIDADES DE ESTILO.**

**DRA. ELENA MARTÍNEZ  
PRESIDENTE DE LA SUPREMA  
CORTE DE JUSTICIA**

**DRA. BERNADETTE MINVIELLE SÁNCHEZ  
MINISTRA DE LA SUPREMA  
CORTE DE JUSTICIA**

**DR. TABARÉ SOSA AGUIRRE  
MINISTRO DE LA SUPREMA  
CORTE DE JUSTICIA**

**DR. JOHN PÉREZ BRIGNANI**  
MINISTRO DE LA SUPREMA  
CORTE DE JUSTICIA

**DRA. DORIS MORALES**  
MINISTRA DE LA SUPREMA  
CORTE DE JUSTICIA

**DISCORDE PARCIALMENTE,** por  
cuanto también desestimo  
la adhesión a la casación  
interpuesta por la parte

**DRA. ELENA MARTÍNEZ**  
PRESIDENTE DE LA SUPREMA  
CORTE DE JUSTICIA

actora y, en su mérito, mantengo firme el fallo de segunda instancia en cuanto fijó el "*dies a-quo*" del cómputo de los intereses legales desde la fecha de la demanda, conforme a los fundamentos expresados por mí en discordias extendidas en, por ejemplo, sentencias de la Suprema Corte de Justicia Nos. 418/2018 y 103/2020.

**DRA. GABRIELA FIGUEROA DACASTO**  
SECRETARIA LETRADA DE LA SUPREMA  
CORTE DE JUSTICIA