

//tencia N°

MINISTRO REDACTOR:

DOCTOR JULIO POSADA XAVIER

Montevideo, tres de setiembre de dos mil veintiséis

VISTOS:

Para sentencia definitiva estos autos caratulados: **"CABLE VIDEO URUGUAY LTDA. Y OTRO C/ ESTADO - PODER EJECUTIVO Y OTRO - REPARATORIO PATRIMONIAL POR RESPONSABILIDAD ADM. POR OMISIÓN - CASACIÓN"**, IUE: 2-96555/2023, tramitados ante la Suprema Corte de Justicia.

RESULTANDO:

1) Por sentencia definitiva de primera instancia N° 90/2024 de fecha 19 de diciembre de 2024, el Juzgado Letrado de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo de 4° Turno falló: *"ACOGIENDO LA EXCEPCIÓN DE FALTA DE LEGITIMACIÓN PASIVA DE LA URSEC. CONDENANDO AL PODER EJECUTIVO AL PAGO A LA ACTORA DEL DAÑO EMERGENTE DISPUESTO POR LA PRESENTE, A LA SUMA DE U\$S 21.204,35 CON SUS INTERESES DESDE CADA FACTURACIÓN. SIN ESPECIAL CONDENA. (...)"* (fs. 487-496).

2) La parte actora presentó un escrito advirtiéndole de la existencia de error material (fs. 497 y 497 vto.), que fue admitido y corregido por la Sala por sentencia interlocutoria N° 74/2025 del 4 de febrero de 2025 (fs. 499), en el sentido de que la suma objeto de condena asciende a U\$S27.204,35.



3) Por sentencia definitiva de segunda instancia N° 228/2025 del 8 de octubre de 2025, el Tribunal de Apelaciones en lo Civil de 5° Turno confirmó en todos sus términos el fallo del grado anterior (fs. 576-582).

4) Contra esta última, la parte actora interpuso recurso de casación (fs. 585/598). Sus agravios pueden resumirse de la siguiente manera.

En forma de introducción, las recurrentes realizaron una reseña del reclamo y de las diferentes acciones judiciales iniciadas por las actoras, para concluir que el principal agravio en casación es la errónea aplicación del derecho respecto de la cosa juzgada por parte del Tribunal de Apelaciones, así como también el acogimiento de la excepción de falta de legitimación pasiva de la URSEC.

a) Agravio por la vulneración de los artículos 219 y 215 del CGP relativos al acogimiento parcial de la excepción de cosa juzgada.

Agravia a las recurrentes que el Tribunal decida sobre puntos que ya fueron discutidos y resueltos por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo en sentencias interlocutorias Nos. 457/2016 y 843/2017. La Sala no tuvo en cuenta las valoraciones y consideraciones realizadas por el



Tribunal de lo Contencioso Administrativo (de ahora en más TCA), vulnerando de esta manera el art. 219 del CGP.

El TCA en las sentencias citadas se pronunció respecto de la falta de identidad de las reclamaciones, así como también sobre la viabilidad jurídica de la pretensión de las actoras.

Transcribieron pasajes de las referidas sentencias para concluir que, fue categórico en sus consideraciones, tal como detalló el Profesor Pereira Campos en la consulta agregada por la recurrente.

Afirmaron que el hecho de que el TCA integre una órbita judicial diferente a la justicia ordinaria no implica que sus decisiones carezcan de autoridad de cosa juzgada. El Poder Judicial no puede desconocer el efecto vinculante de sus pronunciamientos.

La distinción que realiza el TCA entre los daños emergentes reclamados en el primer juicio civil y el presente no puede ser desatendida por el Poder Judicial. El Tribunal contradice abiertamente lo dispuesto por el TCA.

b) Error en la aplicación del derecho al considerar que existe cosa juzgada respecto del reclamo por daño emergente.

El Tribunal considera



erróneamente que lo reclamado en este proceso son los daños anteriormente desestimados en el primer juicio civil.

Citaron la consulta formulada al Profesor Pereira Campos, en la que concluye que las similitudes en la forma de cuantificar el daño no implican identidad de objeto ni de causa.

En el primer proceso se reclamaron los daños que se produzcan mientras perdure la omisión ilegítima de la Administración, mientras que en el presente se reclaman los daños ocasionados a las actoras derivados de los actos administrativos declarados nulos por el TCA. A tales efectos, copió un cuadro comparativo realizado por el consultante para graficar las diferencias entre los dos procesos.

Afirmaron que inclusive sería imposible que el presente reclamo pudiera ser objeto del proceso anterior, en línea con lo expresado por el TCA. Esto por cuanto no era posible determinar la certeza del daño resarcible y tampoco era posible su reclamo, porque el TCA no había anulado el acto administrativo del que se derivan los daños.

Distinguieron, con apoyo de doctrina, el daño futuro con el daño hipotético, para concluir que el daño futuro reclamado en el primer proceso era jurídicamente posible, pero los daños



derivados de los actos administrativos ilegítimos no eran indemnizables en ese momento por ser eventuales o hipotéticos ante la ausencia de certeza respecto de su anulación.

Concluyen las recurrentes que no procede la excepción de cosa juzgada, ni siquiera en forma eventual.

c) De la legitimación pasiva de la URSEC.

Finalmente, cuestionaron que la Sala confirme la falta de legitimación pasiva de la URSEC, al aplicar erróneamente el art. 11.2 del CGP.

El error del Tribunal parte de considerar que la Unidad Reguladora de Servicios de Comunicación (en adelante, URSEC) no cuenta con legitimación, ya que no otorga licencias ni autoriza el funcionamiento de la televisión para abonados.

Sin embargo, la Sala pierde de vista que el reclamo es por los daños patrimoniales derivados de actos administrativos emanados tanto del Poder Ejecutivo como de la URSEC, anulados a la postre por el TCA.

Recordaron que en la acción de nulidad la URSEC no cuestionó su legitimación en la causa, a diferencia de lo que aconteció en este proceso. Por lo tanto, al reclamar la nulidad en vía



contencioso-anulatoria de un acto ficto o implícito de la URSEC, resulta claro que tiene legitimación pasiva en el presente juicio reparatorio patrimonial.

Concluyen sosteniendo que, más allá de las atribuciones de la URSEC, corresponde desestimar la excepción de falta de legitimación pasiva opuesta por el codemandado.

5) Del recurso de casación se concedió traslado al demandado Poder Ejecutivo, el que evacuó en debida forma solicitando el rechazo del recurso en el mismo momento que deduce adhesión a la casación de la contraria (fs. 607/620 vto.).

Al respecto, se agravia el demandado de la condena al pago del daño emergente, consistente en los honorarios y gastos profesionales de la vía anulatoria. En concreto, los honorarios correspondientes al agotamiento de la vía administrativa.

Aseguró que el Tribunal perpetúa el error de la primera instancia, al vulnerar el principio de congruencia consagrado en el artículo 198 del CGP. Acto seguido, remitió a las consideraciones ya efectuadas sobre el alcance de dicho principio en el recurso de apelación.

El objeto del proceso únicamente refirió a los honorarios y gastos del proceso



anulatorio, no los gastos del agotamiento de los recursos administrativos.

Además, la condena vulnera la cosa juzgada de la sentencia del TCA. Expresó que la sentencia anulatoria no realizó especiales condenas procesales. Existe un pronunciamiento expreso sobre los honorarios en dicho fallo, que fue vulnerado por los Tribunales del Poder Judicial. Citó doctrina de la Suprema Corte de Justicia y de otros Tribunales en su respaldo.

También agravia al codemandado que el Tribunal confirme la falta de legitimación pasiva de la URSEC, en términos similares a los expresados por la parte actora en vía principal.

Finalmente, introduce como agravio eventual, para el hipotético caso de que la Suprema Corte de Justicia acoja el agravio de la actora por la cosa juzgada, que se ampare la excepción de caducidad cuatrienal opuesta al contestar la demanda.

6) A su turno, la codemandada URSEC evacuó el traslado del recurso de casación de la parte actora, abogando por la desestimatoria (fs. 623/629 vto.).

7) De la adhesión a la casación del Poder Ejecutivo se concedió traslado a las partes. La URSEC lo evacuó manifestando su rechazo al



agravio del Poder Ejecutivo, relativo a la falta de legitimación pasiva de la Unidad Reguladora. La parte actora, por su parte, hizo lo suyo mediante escrito que luce agregado a fs. 640/649.

8) Por decreto N° 77/2026 del 25 de febrero de 2026 (fs. 650), fueron franqueados los recursos de casación, así como la adhesión del codemandado Poder Ejecutivo. El expediente fue recibido en la Suprema Corte de Justicia el día 6 de marzo de 2026 (fs. 655).

9) Por decreto N° 1.297/2026 del 11 de junio de 2026 (fs. 664), atento a que el Sr. Ministro, Dr. Álvaro França suscribió la sentencia N° 656/2019 del TCA tal como surge del expediente acordonado IUE: 29-59/2018, encuadrando la situación en la causal prevista en el art. 325 del Código General del Proceso, el Sr. Ministro se declara inhibido para conocer en las presentes actuaciones. Por dicho motivo, se procedió a la realización del sorteo correspondiente, resultando designado el Sr. Ministro Dr. Álvaro Messere Ferraro (fs. 669).

10) Culminado el estudio se acordó emitir pronunciamiento en legal y oportuna forma.

CONSDIERANDO:

I) La Suprema Corte de Justicia debidamente integrada y por unanimidad,



considera que corresponde acoger parcialmente el recurso de casación y la adhesión respectiva, únicamente en cuanto al amparo de la excepción de falta de legitimación pasiva de la URSEC. Desestimando los agravios en todo lo demás, por los fundamentos que a continuación se expondrán.

II) Breve reseña de autos:

La parte actora, integrada por las empresas CABLE VIDEO URUGUAY Ltda. y BRUSTER SA (integrantes del Consorcio TELECABLE), demandó al Poder Ejecutivo y a la URSEC por responsabilidad del Estado por acto administrativo, sobre la base de la permanencia ilegítima de la licencia concedida a la empresa VAL SRL, que perjudicó su negocio de cableoperadora en las Ciudades de La Paz y Las Piedras. Tras un primer juicio civil por daños iniciado en el año 2013, en el que obtuvieron una sentencia favorable, y la posterior sentencia del TCA que anuló los actos administrativos que permitieron continuar operando a su competidora, las actoras promovieron la presente acción reparatoria en el año 2023.

Las pretensiones de las demandantes buscaron obtener el resarcimiento por la pérdida de abonados desde enero del año 2014 hasta julio del año 2022, el lucro cesante por la desvalorización de sus empresas y el reintegro de los honorarios y gastos



profesionales incurridos tanto en la vía administrativa como en la anulatoria ante el TCA. Por su parte, los demandados opusieron excepciones de cosa juzgada y caducidad, alegando que estos rubros ya habían sido discutidos o debieron serlo en el proceso antecedente del año 2013. URSEC también opuso excepción de falta de legitimación pasiva, argumentando que no tiene potestad decisoria sobre las licencias.

En primera instancia se acogió la excepción de falta de legitimación pasiva de la URSEC y se amparó parcialmente la de cosa juzgada. El Sr. Magistrado entendió que la mayoría de los daños reclamados ya habían sido objeto de pronunciamiento judicial firme en el proceso del año 2013, limitando la condena únicamente al pago de los honorarios y gastos profesionales derivados de los procesos tendientes a obtener la nulidad de los actos administrativos.

El Tribunal de Apelaciones confirmó la sentencia de primera instancia.

En primer lugar, respecto a la legitimación de la URSEC, el Tribunal determinó que éste Organismo no tiene competencia para otorgar o revocar licencias de adjudicatarios, sino que su actuación es de carácter técnico y de asesoramiento. Su actuación se traduce en un acto simple que prepara la decisión final del Poder Ejecutivo. Por lo tanto, la



URSEC no puede ser sujeto pasivo de la pretensión resarcitoria.

En segundo lugar, sobre la cosa juzgada, el Tribunal aplicó la regla de la triple identidad (sujetos, objeto y causa) para concluir que las actoras ya habían reclamado el “daño futuro” por la misma situación fáctica en el juicio del año 2013. El Tribunal argumentó que, aunque las demandantes obtuvieron la nulidad posterior del acto ante el TCA, no pueden replantear daños que ya fueron definidos y acotados temporalmente hasta diciembre del año 2013 en una sentencia firme anterior. Para el Tribunal, la posibilidad de reclamar esos daños se agotó en el primer proceso.

En tercer lugar, la Sala confirmó la condena por daño emergente, a partir del principio de reparación integral del daño. Argumentó la Sala que, dado que la anulación del acto administrativo tuvo efectos retroactivos, los gastos en que incurrió el administrado para defenderse de una resolución ilícita deben ser reintegrados. El Tribunal subrayó que estos gastos fueron necesarios para impugnar un acto a la postre ilegítimo.

Finalmente, el Tribunal desestimó el argumento del Poder Ejecutivo sobre el principio de congruencia y el fallo “*extra petita*”



respecto a los honorarios de la vía administrativa. Explicó la Sala que, aunque en la audiencia preliminar, al fijar el objeto del proceso, se mencionó la “vía anulatoria”, la demanda incluía claramente los montos por la tramitación de los recursos administrativos y la prueba documental así lo respaldaba.

Luego de repasar las principales aristas del caso, corresponde ingresar al análisis del recurso de casación de la parte actora.

III) Recurso de casación por vía principal de la parte actora.

La parte actora se agravia en lo sustancial por dos razones: a) la errónea aplicación de la cosa juzgada respecto de los daños que fueron desestimados, y b) el acogimiento de la excepción de falta de legitimación pasiva de la URSEC.

Tratándose de un presupuesto procesal, se analizará en primer lugar la excepción de falta de legitimación pasiva de la URSEC. Aspecto que en términos similares también es cuestionado por el codemandado Poder Ejecutivo, lo que habilita a su tratamiento en conjunto. Posteriormente, se tratará el agravio referido a la cosa juzgada.

IV) Agravio por la falta de legitimación pasiva de la URSEC.

Cuestionan las recurrentes



que la Sala confirme la falta de legitimación de la URSEC basándose en que no otorga las licencias ni define los adjudicatarios. Argumentan que el reclamo es por los daños patrimoniales derivados de actos administrativos anulados tanto del Poder Ejecutivo como de la URSEC. Destacan que la URSEC no cuestionó su legitimación en la acción de nulidad y que, al reclamarse la anulación de un acto ficto o implícito, tiene clara legitimación pasiva en el juicio reparatorio.

Para la Sala, la actuación de la URSEC en la elaboración del acto administrativo del Poder Ejecutivo es eminentemente técnica y de asesoramiento. Su actuación se traduce en un acto simple, sin contenido decisorio.

El Tribunal considera que la URSEC carece de legitimación pasiva porque, según el artículo 94 bis de la Ley N° 17.296, no tiene competencia para otorgar licencias ni autorizar el funcionamiento de la televisión para abonados, siendo su rol de asesoramiento y dictaminante técnico del Poder Ejecutivo.

Sobre el punto, la Corte entiende que le asiste razón a los recurrentes y, contrariamente a lo que sostiene el Tribunal, la URSEC sí cuenta con legitimación causal pasiva.

Lino Palacio entiende que



la legitimación es un requisito intrínseco de admisibilidad, y destaca que: *"es preciso que quienes de hecho intervienen en el proceso como partes (actora o demandada), sean quienes deban figurar en ese proceso concreto asumiendo tal calidad. Son éstas las 'justas partes' o las 'partes legítimas', y la aptitud jurídica que las caracteriza se denomina legitimación para obrar o legitimación procesal, a la que cabe definir como aquel requisito en cuya virtud debe mediar una coincidencia entre las personas que efectivamente actúan en el proceso y las personas a las cuales la ley habilita especialmente para pretender (legitimación activa) y para contradecir (legitimación pasiva) respecto de la materia sobre la cual versa el proceso. Con ello queda dicho que la legitimación es un requisito que afecta tanto al actor como al demandado, pues ambos deben estar procesalmente legitimados"* (Palacio, Lino, *"Manual de Derecho Procesal Civil"*, 17ª Edición, Abeldo Perrot, Buenos Aires, 2003, pág 103).

En palabras de Devis Echandía: *"como sucede en la ausencia de interés para obrar, la de la debida legitimación en la causa constituye un impedimento sustancial para que el juez pueda proferir sentencia de fondo o mérito, y no una excepción perentoria ni dilatoria (entendida esta en su sentido doctrinario) (...) Naturalmente, si el juez*



encuentra en el momento de decidir la litis que falta esta condición para la sentencia de fondo o mérito, debe declararlo así oficialmente y limitarse a proferir una sentencia inhibitoria" (Devis Echandía, Hernando, "Nociones generales de Derecho Procesal Civil", Aguilar, Madrid, 1966, pág. 310).

De acuerdo a los términos de la demanda de fs. 103 y ss., la pretensión de la parte actora se dirigió contra el Estado - Poder Ejecutivo y contra la URSEC, en la que se reclamó el resarcimiento de los daños y perjuicios ocasionados por responsabilidad administrativa, luego de obtener una sentencia de nulidad favorable ante el TCA (art. 312 de la Constitución).

La actora relató a fs. 105 que realizó una petición administrativa calificada en el año 2011 a la URSEC, solicitando que se revoque la licencia otorgada a VAL SRL por la propia URSEC; petición que fue denegada en forma ficta, lo que motivó la presentación de una primera demanda de nulidad ante el TCA, que tramitó en la ficha N° 906/2013 de dicho Tribunal.

Posteriormente, por resolución del Poder Ejecutivo del 23 de diciembre de 2013, se confirmó expresamente la previa resolución de la URSEC N° 257/2004 que concedió la titularidad de la



licencia de VAL SRL, objeto de la controversia. La parte actora también recurrió y solicitó la anulación de la referida resolución ante el TCA (ficha N° 654/2014).

En el trámite ante el TCA las dos acciones de nulidad se acumularon en el primer expediente ficha N° 906/2013 por interlocutoria N° 417/2015, en el que recayó la sentencia definitiva N° 656/2019 por ambas pretensiones.

De esta manera, ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, las reclamantes procesaron la anulación de dos actos administrativos en concreto: i) la denegatoria ficta de la petición calificada ante la URSEC para que se declare la caducidad de la licencia otorgada a VAL SRL; y ii) la resolución del Poder Ejecutivo del 23 de diciembre de 2013, por la cual se confirmó la resolución previa N° 257/2004 de la URSEC que concedió la titularidad de la licencia a VAL SRL.

En la sentencia citada, el TCA amparó la demanda anulatoria y anuló los dos actos administrativos antes referidos que fueron impugnados.

Previamente, el TCA al desestimar en el proceso anulatorio la excepción opuesta de cosa juzgada (en esa oportunidad, relativa al proceso civil por daños y perjuicios del año 2013), dijo en sentencia interlocutoria N° 843/2017 sobre la petición



calificada a la URSEC: ***“En puridad, la petición planteada por el accionante ante la URSEC era a efectos de que se elevaran las actuaciones al Ministerio de Industria Energía y Minería (MIEM) para que el Poder Ejecutivo -único órgano competente en la materia- declare la caducidad de la licencia de telecomunicaciones Clase D en cuestión y, por tanto, no puede razonablemente concluirse que la acción reparatoria emprendida por una conducta omisiva de la Administración se corresponda estrictamente con la denegatoria ficta de tal petición. En conclusión, parece claro que, estrictamente, no fueron reclamados en la instancia judicial los daños emergentes del acto administrativo denegatorio ficto que ahora se enjuicia”.*** De esta manera, a partir del diseño de la demanda y del proceso anulatorio ante el TCA, parece claro que se identificaron omisiones en la actuación de la URSEC que se vincularon directamente con los daños reclamados, por lo que cuenta con legitimación pasiva en este proceso.

La Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones fue creada por la Ley de Presupuesto N° 17.296 del año 2001, artículos 70 y ss., normas que fueron objeto de sucesivas reformas a lo largo del tiempo. Se trata del Organismo que heredó las competencias de la anterior Dirección Nacional de Comunicaciones del Ministerio de Defensa. Actualmente,



luego de la Ley N° 19.889, la URSEC es un servicio descentralizado (desde su inicio y hasta esa reforma, era un Órgano desconcentrado del Poder Ejecutivo).

Sus cometidos esenciales incluyen la regulación y control de las telecomunicaciones y servicios postales, incluidos los servicios audiovisuales como el que prestan las empresas vinculadas en el presente litigio. Sus competencias y cometidos, en lo esencial, se encuentran detallados en los artículos 73 y 90 de la Ley N° 17.296, y 259 y 272 de la Ley N° 19.889, sin perjuicio de otras funciones establecidas por leyes especiales.

En este sentido, no se coincide con el criterio del Tribunal de Apelaciones, puesto que, los cambios normativos que a lo largo del tiempo modificaron la posición institucional de la URSEC dentro del Estado o modificaron sus competencias y atribuciones, en concreto el artículo 94 bis de la Ley N° 17.296 citado por la impugnada, no implica que el codemandado carezca de legitimación pasiva para ser demandado en este proceso.

Más allá de que la URSEC ni siquiera opuso excepción de falta de legitimación pasiva en el trámite de nulidad ante el TCA, lo que implica que aceptó su posición como demandado en el proceso anulatorio, si en este expediente se reclaman



los daños y perjuicios derivados de la anulación de dos actos administrativos, uno de ellos el acto ficto de la propia URSEC que desestimó la petición calificada de los reclamantes (lo que incluye la omisión de elevar el expediente al MIEM para su resolución), es claro que cuenta con legitimación pasiva en esta causa.

En último grado de análisis, si entre los daños reclamados fue amparado el daño emergente, consistente en los honorarios y gastos ocasionados por los recursos administrativos y la tramitación del proceso anulatorio ante el TCA en el que se demandó útilmente a la URSEC, que no cuestionó su legitimación, al punto que el Tribunal amparó la demanda y anuló un acto ficto proveniente de la propia URSEC, entonces, resulta evidente que cuenta con legitimación pasiva en este proceso.

De esta manera, le asiste razón a la parte actora y al codemandado Poder Ejecutivo en cuanto el Tribunal aplicó erróneamente el derecho al amparar la excepción de falta de legitimación pasiva de la codemandada URSEC.

V) Dictado del fallo sustitutivo (art. 277.1 del CGP).

De acuerdo a lo señalado, corresponde acoger parcialmente el recurso de casación interpuesto por la parte actora en vía principal y la



adhesión a la casación opuesta por el codemandado Poder Ejecutivo exclusivamente en lo relativo a la legitimación pasiva de la URSEC. A juicio de esta Corporación el Organismo ostenta legitimación pasiva.

El error de derecho en el que incurrió la Sala es un vicio de fondo o "*in iudicando*".

Al tratarse de un vicio de fondo, es función de la Corte dictar la decisión que en su lugar corresponda sobre la materia de hecho del fallo recurrido, sobre la base de los fundamentos que estime correctos (art. 277.1 del CGP).

Dado que se asignó legitimación pasiva a la URSEC, cabe analizar si corresponde incluirlo en la condena y, en caso afirmativo, de qué manera deben responder ambos demandados (si en forma proporcional, solidaria o "*in solidum*").

Respecto a la primera interrogante, es claro que, en tanto la condena dictada refiere a indemnizar los gastos incurridos por la actora en honorarios profesionales de la vía recursiva y anulatoria, tomando en cuenta que los actos administrativos emanaban de los dos organismos (PE y URSEC), que contra ambos la actora interpuso recursos administrativos y que ambos fueron demandados en las



acciones de nulidad ante el TCA, los dos deben responder por la condena.

En cuanto a cómo deben responder, huelga señalar, en lo inicial, que ninguno de los recurrentes puntualiza cómo pretende que respondan los demandados en caso de que se hiciera lugar al agravio sobre la legitimación pasiva de la URSEC. No lo hace la actora en su recurso por vía principal, ni el Poder Ejecutivo en la adhesión.

En igual sentido, en la demanda entablada por la actora se reclama la condena a los dos demandados sin especificarse si se pretende una condena proporcional o de otro tipo.

Sin perjuicio de ello, corresponde a la Corte determinar cómo habrán de responder los demandados.

Al respecto, se advierte fundamento alguno para que deban responder en forma solidaria o "*in solidum*", además de que no fue pedido expresamente por la actora.

Siguiendo la regla general en la materia (art. 1.331 del Código Civil), ambos demandados deben responder en forma proporcional, de acuerdo a la incidencia que cada uno tuvo en la producción de los daños.

Con tal entendimiento,



dado que lo que corresponde indemnizar son los gastos incurridos en honorarios profesionales de la vía recursiva y anulatoria, que los actos recurridos y luego anulados por el TCA provenían uno de cada codemandado (denegatoria ficta de la URSEC y acto expreso del PE) y que ambos Organismos fueron demandados ante el TCA en las acciones de nulidad, la condena debe ser del 50% del total reclamado respecto a cada uno de los demandados.

En mérito a lo expuesto, corresponde amparar parcialmente los recursos de casación interpuestos, exclusivamente en lo relativo a la atribución de legitimación pasiva a la URSEC, extendiéndose la condena a su respecto, fijándose en 50% para cada demandado.

VI) Agravios relativos al amparo de la excepción de cosa juzgada.

La actora también se agravia por el hecho de que el Tribunal de Apelaciones decidiera sobre puntos ya resueltos por el TCA en sentencias interlocutorias Nos. 457/2016 y 843/2017, vulnerando así, el instituto de la cosa juzgada (art. 219 del CGP). Argumenta que el TCA se pronunció sobre la falta de identidad entre los procesos y la viabilidad del reclamo, y que sus decisiones tienen autoridad de cosa juzgada, independientemente de la diferente órbita judicial. Señalan que los Tribunales



del Poder Judicial contradicen al TCA al desatender la distinción entre los daños reclamados.

En segundo lugar, las recurrentes sostienen que el Tribunal incurre en error al considerar que los daños reclamados en este proceso son los mismos que fueron desestimados en el primer juicio civil. Al respecto, citan la consulta del Prof. Pereira Campos para sostener que la forma de cuantificar el daño no implica identidad de objeto o causa. Distingue que en el primer proceso se reclamó daños por la omisión ilegítima de la Administración, mientras que el actual reclama daños derivados de los actos administrativos anulados por el TCA, los cuales eran hipotéticos e indemnizables solo tras la anulación.

En definitiva, las recurrentes concluyen sus agravios coincidiendo en la afirmación de que no procede la excepción de cosa juzgada. La Corporación entiende que no les asiste razón en su planteo.

La complejidad que presenta el caso a resolver está dada por los sucesivos procesos iniciados por las reclamantes, relacionados entre sí, vinculados a la licencia para operar concedida a la empresa VAL SRL. Esta vinculación puede observarse incluso en la propia sentencia del TCA N° 656/2019 que sustenta el presente reclamo, que si bien desestimó la



excepción opuesta de cosa juzgada respecto del proceso civil caratulado "CABLE VIDEO URUGUAY Y OTRO C/ ESTADO - PODER EJECUTIVO - DAÑOS Y PERJUICIOS", IUE: 2-2855/2013, realiza extensas referencias y citas a los fallos recaídos en dicho antecedente.

Ahora bien, los argumentos vertidos por el Tribunal para confirmar la sentencia interlocutoria N° 2.016/2024, que amparó la excepción de cosa juzgada parcial, en resumen son los siguientes.

La Sala, en coincidencia con la Sede "A Quo", parte de que los daños reclamados en este proceso ya fueron resueltos en forma expresa en el antecedente IUE: 2-2855/2013, por sentencia N° 68/2013 del Juzgado Letrado de Primera Instancia en lo Civil de 14° Turno, confirmada por sentencia de segunda instancia N° 104/2014 del Tribunal de Apelaciones en lo Civil de 7° Turno y casación desestimada por sentencia N° 142/2015 de la Suprema Corte de Justicia. También por el expediente de liquidación de sentencia IUE: 29-59/2018 (sentencia de primera instancia N° 979/2020, de segunda instancia N° 134/2020 y casación N° 366/2021).

En los antecedentes, las empresas reclamantes ya habían identificado como daño la pérdida de abonados **presente y futura** derivada de la misma omisión del Estado ante la operativa de VAL SRL



que consideraban ilegítima.

El Tribunal subraya que la sentencia en el proceso antecedente del año 2013 ya contemplaba el daño futuro. Durante la etapa de liquidación de sentencia, se discutió extensamente hasta qué fecha debía extenderse la indemnización, quedando firme la decisión de que el límite era diciembre del año 2013. Por lo tanto, concluye la Sala, cualquier intento de reclamar daños por el mismo concepto para el período 2014-2022, choca directamente con lo ya resuelto con autoridad de cosa juzgada.

Concluye que las reclamantes tuvieron la oportunidad procesal de reclamar por el mismo período en el primer juicio civil y que, una vez agotadas todas las instancias y recursos (incluida la casación en la etapa de liquidación), no es jurídicamente admisible utilizar una nueva demanda para alterar los efectos de una decisión que ya no admite ulterior impugnación.

Los antecedentes referenciados por el Tribunal, que para la Sala constituyen cosa juzgada respecto del presente reclamo, son los siguientes en orden cronológico.

- En el expediente

IUE: 2-2855/2013:

* sentencia N° 68/2013 de



primera instancia del Juzgado Letrado de Primera Instancia en lo Civil de 14° Turno, condena al Estado al pago de daño emergente pasado y futuro por pérdida de abonados, a liquidar por la vía del incidente de liquidación de sentencia.

* sentencia N° 104/2014, del TAC 7° Turno, confirma íntegramente el fallo de primera instancia.

* sentencia N° 142/2015 de la Suprema Corte de Justicia, desestima el recurso de casación, quedando firme la condena.

- En el expediente IUE: 29-59/2018, incidente de liquidación de sentencia:

* sentencia de primera instancia N° 979/2020: fija los montos de la liquidación, hasta el límite temporal de diciembre del año 2013.

* sentencia N° 134/2020 de segunda instancia: confirma que diciembre del año 2013 es el tope temporal para el reclamo de daños futuros.

* sentencia N° 366/2021 de la Suprema Corte de Justicia: desestima los recursos interpuestos y declara extemporáneo el intento de la actora de extender el período reclamado en esta etapa.

- Específicamente para lo que aquí interesa, la condena recaída en el proceso de



conocimiento del expediente IUE: 2-2855/2013 por lucro cesante pasado y futuro (daño emergente pasado y futuro, según los fallos) fue la siguiente:

Lucro cesante pasado:
importe neto que representaba para las reclamantes el ingreso por el 70% de los afiliados que perdieron como consecuencia la irrupción de VAL SRL en el mercado. Se estableció este porcentaje con el entendimiento de que la caída de afiliados no respondió únicamente al competidor VAL SRL, sino también a la de otros competidores ("DIRECT TV" y antenas satelitales). Se ordenó considerar el período comprendido entre la fecha de inicio de la prestación del servicio por parte de VAL SRL (abril del año 2012) y la fecha de interposición de la demanda reparatoria (diciembre del año 2012) y se difirió su liquidación a la vía del art. 378 del CGP.

Lucro cesante futuro,
consistente en: "...el 70% de la pérdida de abonados desde la fecha referida, diciembre de 2012, hasta diciembre de 2013 (período reclamado), o hasta que revoque la licencia de VAL SRL, o autorice otra licencia de telecomunicaciones de acuerdo a las atribuciones legales que tiene, cuya cuantificación se difiere al procedimiento establecido en el art. 378 del CGP de acuerdo a los parámetros ya referidos y la información que oportunamente brinde la URSEC en cuanto a los



abonados de la parte actora y VAL SRL hasta diciembre de 2013" (CONSIDERANDO 2) de la sentencia de primera instancia, confirmada en apelación y casación).

- En el proceso de liquidación de sentencia posterior (IUE: 29-59/2018): las reclamantes intentaron, sin éxito, extender la condena por lucro cesante futuro más allá de diciembre del año 2013 en apelación y casación.

La Corte, en sentencia N° 366/2021, inclusive reconoció que el fallo dictado en el proceso de conocimiento puede contener cierta ambigüedad respecto al *dies ad quem* por la condena al lucro cesante futuro, pero reprochó a las reclamantes que no movilizaron los recursos correspondientes para despejar esa duda y evitar la controversia en el proceso de liquidación.

Dijo este Alto Cuerpo, en cita extensa, pero necesaria: "...si bien se reconoce que tal extremo puede generar una hipótesis de ambigüedad en cuanto a determinar el límite temporal de la condena, lo claro es, que durante el desarrollo del proceso de conocimiento la parte actora en ningún momento realizó acto procesal alguno en pos de sanear tal cuestión. En este orden, cabe destacar que el fundamento que sustenta el límite temporal expresado por el actor, debió haber sido articulado en un recurso de



aclaración y/o ampliación con relación a dicho tópico. Sobre el alcance de este medio impugnativo la doctrina ha señalado que 'el recurso de aclaración tiene por función una vez dictada la sentencia, aclarar una expresión oscura o dudosa que está pudiera contener; a través del mismo no se trata de corregir un aspecto de la volición, sino de la expresión; en tanto el recurso de ampliación lo que se pretende es un pronunciamiento sobre algún punto omitido en la sentencia, algo que la misma no contiene debiendo contener, es decir que la sentencia resulte íntegra' (Cfme. Vescovi, Derecho Procesal Civil, Tomo. 6, págs. 53 y ss.).

Parece claro que en autos, debió interponerse por la parte actora el recurso de aclaración (art. 244 C.G.P.). (...)

(...)

En consecuencia, lo pretendido por la actora en esta instancia de casación debió ser un punto a resolver en el proceso de conocimiento, máxime cuando podía suceder que se diera un cambio en el titular de la sede de primera instancia, como acaeció en autos, con el riesgo que ello conllevara a una interpretación distinta sobre el plazo de la condena en relación a la requerida por la actora.

La interpretación realizada por la primera instancia así como por el



Tribunal de Apelaciones desde el momento que se dispuso en forma expresa el límite en el mes de Diciembre de 2013 (período reclamado), encuentra total asidero y ello en el entendido que las otras dos hipótesis, a saber, revocación de licencia de VAL S.R.L. o autorización de otra licencia de telecomunicaciones por parte de URSEC fueron establecidas en base a una contingencia, esto es la posibilidad de que una u otra de las tres hipótesis formuladas acaeciera con anterioridad. Por lo cual, como señala Nicastro, '... en la etapa liquidatoria no resulta procesalmente admisible introducir cuestionamientos relativos al an debeatur no formulados oportunamente en la etapa anterior - puesto que ello vulneraría la cosa juzgada - (...) Asimismo, se ha señalado que sería absolutamente contrario a la cosa juzgada otras pautas u otros criterios que no se concretaron en la decisión que se debe liquidar (...)'

(Nicastro, G., 'Cuestiones prácticas en el proceso de liquidación de sentencia previsto en el artículo 378 del C.G.P.', Revista Judicatura (2016), No. 60, pág. 136).

En conclusión, resulta extemporáneo pretender dar a 'período reclamado' un sentido diverso del que recibió en primera instancia, pues tal cuestión, que atañe a las bases de la liquidación, debió haberse definido antes de la etapa actual, a través de los recursos correspondientes, lo



que conlleva necesariamente al rechazo del presente recurso".

VII) Sentado lo anterior, no le asiste razón a la recurrente respecto a la supuesta vulneración de la cosa juzgada en la sentencia impugnada, con relación a los fundamentos expuestos en fallos dictados por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo (interlocutorias Nos. 457/2016 y 843/2017, y las referencias a dichos fallos en sentencia definitiva N° 656/2019).

En concreto, por sentencias interlocutorias Nos. 457/2016 y 843/2017 del TCA, la Corporación desestimó las excepciones de cosa juzgada opuestas por los demandados en el proceso anulatorio. Específicamente, en las dos oportunidades antedichas, el TCA consideró que el reclamo civil por daños y perjuicios iniciado por las reclamantes en el año 2013 (expediente IUE: 2-2855/2013) no implicó que las actoras hicieran uso de la opción prevista en el artículo 312 de la Constitución de la República por la reparación del daño en lugar de la vía anulatoria. Esto para concluir en la viabilidad de las demandas anulatorias presentadas ante el TCA.

De esta manera, debe quedar claro que el TCA en las sentencias referidas debía analizar exclusivamente si la demanda presentada



en el expediente IUE: 2-2855/2013 implicó o no el uso de la opción prevista en los incisos 2 y 3 del art. 312 de la Constitución, esto es, la posibilidad de acudir directamente a la reparación de los daños causados por el acto que se reputa lesivo. El TCA, ejerciendo su jurisdicción y competencia, si bien reconoció la conexión material entre los procesos, concluyó que: *“no puede razonablemente concluirse que la acción reparatoria emprendida por una conducta omisiva de la Administración se corresponda estrictamente con la denegatoria ficta de tal petición.*

En conclusión, parece claro que, estrictamente, no fueron reclamados en la instancia judicial los daños emergentes del acto administrativo denegatorio ficto que ahora se enjuicia” (sentencia interlocutoria N° 843/2017).

Así, el TCA en las sentencias impugnadas debía analizar la correspondencia entre el proceso civil iniciado en el año 2013 (IUE: 2-2855/2013) y las acciones de nulidad entabladas.

Ahora bien. Esta conclusión del TCA jamás podría implicar un pronunciamiento definitivo y obligatorio respecto de la excepción de cosa juzgada parcial que aquí se discute: la identidad de la pretensión por lucro cesante reclamada en el antecedente IUE: 2-2855/2013 y el



presente expediente iniciado en octubre del año 2023.

Primero, por la razón del artillero: el TCA al momento de dictar las interlocutorias Nos. 457/2016 y 843/2017, obviamente, no había siquiera ingresado a la cuestión de fondo respecto de la nulidad o no de los actos administrativos procesados, ni sobre la eventual justificación de la causal de nulidad que hiciera viable un posterior proceso reparatorio patrimonial como el que iniciaron las reclamantes años después.

Segundo, por el alcance que ésta Suprema Corte de Justicia concede a la cosa juzgada de las sentencias anulatorias dictadas por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, que en ésta ocasión resulta necesario revalidar.

Veamos.

En sentencia N° 102/2024, citando a su vez anteriores pronunciamientos, dijo la Corte:

"Según enseña Sayagués Laso, la creación del TCA no significó para el Poder Judicial la pérdida de su competencia en los litigios contencioso-administrativos, sino una limitación parcial. El TCA tiene competencia exclusiva para la anulación de los actos administrativos y, en ese aspecto, excluye la actuación del Poder Judicial. Sin



embargo, el TCA carece de competencia para juzgar, a otros efectos diversos de la anulación, la regularidad jurídica de los actos administrativos (cf. Sayagués Laso, E., 'Tratado de Derecho Administrativo', FCU, Montevideo, 1991, T. II, pág. 555). (...)

También es la opinión de Durán Martínez, quien sostiene que, el contencioso administrativo de anulación es una especie dentro del género contencioso administrativo y que la Constitución atribuyó al TCA únicamente la competencia anulatoria, conservando el Poder Judicial la competencia para entender en lo restante (cf. Durán Martínez, A., 'Contencioso Administrativo', FCU, Montevideo, 2007, pág. 17).

En la medida en que el lesionado optó por tramitar la vía anulatoria y obtuvo una sentencia favorable -como es el caso de la actora de autos- es un valor compartido en doctrina y jurisprudencia que el magistrado del proceso reparatorio patrimonial está formalmente 'atado' por el juicio de ilegitimidad que formuló el TCA. En tal supuesto, únicamente compete a la Justicia Ordinaria analizar si el evento dañoso (cuya ilegitimidad ya fue declarada por el TCA al haber dispuesto la anulación del acto) causó (nexo causal) los daños invocados y la cuantía de estos.

Para Giorigi, cuando se



promueve el contencioso de reparación ante la justicia ordinaria, previa anulación del acto administrativo, debe entenderse que el objeto de la acción no se limita exclusivamente a la determinación del daño causado (cual si se tratara de una fase de ejecución), sino que la acción persigue, en primer término, la condena de la Administración (cf. Giorgi, H., 'El contencioso administrativo de anulación', Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de la República, Montevideo, 1958, pág. 85).

En la misma línea, Durán Martínez afirma que, si se opta por iniciar la acción de nulidad se puede emprender luego la acción reparatoria con la sentencia del TCA que dispuso la anulación del acto administrativo impugnado. En estos casos, el Juez ordinario no puede analizar la legitimidad del acto administrativo que causa el daño, pues resulta vinculado por la cosa juzgada de que está dotada la sentencia anulatoria (cf. Durán Martínez, A., 'Contencioso Administrativo', FCU, Montevideo, 2015, pág. 427). (...)

Es indudable que esa declaración de nulidad debe ser reconocida (y así lo fue) por el Poder Judicial y que funge de 'hecho ilícito' que permite convocar, en vía ordinaria, la responsabilidad de la Administración. (...)

Ahora bien. Asunto



distinto es el que pretende la recurrente. Esto es, si las razones que llevaron a la anulación son también vinculantes para el juez ordinario.

Conforme al diseño constitucional, el TCA es exclusivamente juez de la legalidad, no de mérito y solo puede confirmar o anular el acto impugnado. (...)

Corresponde revalidar lo expuesto por la Corte en mayoría en sentencia N° 45/2000: 'la recurrente pretende una extensión indebida de los efectos de la sentencia de la jurisdicción administrativa que colide claramente con el texto de los artículos 309, 310 y 311 de la Constitución, así como un principio general de nuestro derecho que es el de la competencia limitada de la jurisdicción especializada del Tribunal Contencioso Administrativo. Solamente la parte del contencioso administrativo referida a la anulación continúa reservada a la justicia referida y la interpretación debe realizarse con el auxilio del principio de separación de poderes, tal como lo enseña la doctrina clásica (Hauriou, Maurice, Précis de Droit Administratif et de Droit Public, pág. 874) en efecto, nuestro contencioso administrativo de anulación no ejerce control de 'plena jurisdicción' puesto que el Tribunal solo puede anular o confirmar el acto y no en cambio



reformarlo ni disponer el pago de daños y perjuicios que se hayan causado, ni ordenar las medidas que debería adoptar la Administración para restablecer el orden jurídico perturbado (cf. Martins, Daniel Hugo, 'Acción de nulidad' en El poder y su control, Rev. UDCP, pág. 217)'.

Por decirlo de otra manera, luego de la declaración de nulidad por el TCA, lo único que no puede discutirse en la justicia ordinaria es la inexistencia del acto anulado. Sin embargo, de acuerdo con el esquema constitucional y las Leyes Nos. 15.524 y 15.869, el TCA no falla con fuerza vinculante otros aspectos de la cuestión sometida a su análisis.

Por lo demás, los objetos sometidos al análisis del TCA y del Poder Judicial, aunque presenten aspectos en común, no son idénticos, por cuanto en el proceso anulatorio se busca que el acto administrativo lesivo desaparezca del mundo jurídico y, en el proceso reparatorio, se pretende la indemnización de los daños que el actuar irregular de la Administración pueda haber ocasionado".

VIII) A partir de tales consideraciones, enteramente trasladables al presente caso, no se advierte que los Órganos de mérito hayan vulnerado el alcance de la cosa juzgada de la que está



revestida la sentencia anulatoria del TCA N° 656/2019.

El referido pronunciamiento y, en especial, las interlocutorias dictadas durante el transcurso del procedimiento anulatorio, se limitaron a concluir que el proceso civil iniciado en el año 2013 por las reclamantes no implicaba el uso de la opción prevista en el artículo 312 de la Constitución y, en consecuencia, que eran procedentes las acciones de nulidad promovidas.

Esto no implica que exista *“cosa juzgada”* oponible a los Tribunales de mérito del Poder Judicial respecto de la excepción de cosa juzgada entre el reclamo iniciado en el año 2013 y el presente expediente.

Los Tribunales de mérito no desconocieron el alcance del fallo del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, esto es, la nulidad de los actos procesados ante dicho Tribunal.

Esto resulta suficiente para desestimar el agravio por la supuesta vulneración de la cosa juzgada de las sentencias del TCA.

Despejado lo anterior, no cabe más que compartir con el Tribunal la triple identidad de objeto, causa y partes de las pretensiones por lucro cesante que se reclamaron en el antecedente IUE: 2-2855/2013 y en el posterior incidente de



liquidación de sentencia IUE: 29-59/2018.

La parte actora en forma astuta pretende diferenciar ambos procesos luego de la obtención de la sentencia anulatoria favorable ante el TCA, pero es indisimulable que en los antecedentes referidos, buscó, sin éxito, extender el alcance del período por lucro cesante futuro más allá de diciembre del año 2013.

Más aún, la Corte considera que, a pesar del esfuerzo argumental desplegado en etapa de casación, en la demanda se termina por reconocer ésta circunstancia cuando a fs. 105, al relatar el resultado del antecedente de la IUE: 2-2855/2013, donde califica la condena como una **"reparación parcial"**: *"pese a dicha reparación parcial que se obtuvo, luego de un proceso de liquidación de sentencia, la misma fue acotada en el tiempo y sin una resolución sobre el fondo del asunto, es decir, el mantenimiento de la licencia ilegítima de VAL, por lo que el perjuicio de las Actoras continuó"*.

Esto pasa por alto que, como se vio previamente, las reclamantes buscaron tanto en el proceso de conocimiento como en etapa de liquidación, justamente, extender el resarcimiento hacia el futuro hasta que cese la licencia ilegítima de VAL SRL, pretensión que con alcance de cosa juzgada fue



desestimada en sendas sentencias de manera definitiva.

De esta manera, no cabe más que desestimar el agravio de la parte actora relativo al amparo parcial de la excepción de cosa juzgada.

IX) Adhesión a la casación del Poder Ejecutivo.

Agravia al codemandado Poder Ejecutivo la condena por daño emergente. Aseguró que la condena viola la cosa juzgada de la sentencia del TCA, que no impuso condenas procesales especiales a cargo de los demandados.

Específicamente por la condena al pago del daño emergente por el trámite de los recursos administrativos, afirmó que el Tribunal vulneró el principio de congruencia (art. 198 del CGP), ya que el objeto del proceso sólo incluía los gastos del proceso anulatorio, no los de la vía administrativa.

También agravia al codemandado la confirmación de la falta de legitimación pasiva de la URSEC.

Finalmente, introduce el agravio eventual de la excepción de caducidad cuatrienal, en caso de que la Suprema Corte de Justicia acoja el agravio de la actora sobre la cosa juzgada.

Agravios por la condena al



pago del daño emergente:

Por razones de orden lógico, corresponde ingresar al agravio del recurrente relativo a que el Tribunal de Apelaciones vulneró la cosa juzgada de la sentencia del TCA, que no impuso especial sanción procesal a cargo de los demandados.

Al respecto, no le asiste razón en su planteo. La Suprema Corte de Justicia tiene jurisprudencia en contra de la opinión del recurrente.

Así, en sentencia N° 552/2023, entre muchas otras, por mayoría la Corte expresó en la misma línea que el Tribunal de Apelaciones en la impugnada:

“Sobre este punto, estima la Corte, en mayoría, con la voluntad de los Sres. Ministros Dres. Martínez, Minvielle, Morales y el redactor [Dr. Pérez Brignani], que no le asiste razón a la parte recurrente.

A juicio de los mencionados Sres. Ministros, la circunstancia de que el TCA no haya encontrado mérito para sancionar a uno de los litigantes por su conducta procesal en el desarrollo del proceso contencioso administrativo de anulación, no impide que luego, en la instancia reparatoria patrimonial, se reclamen los daños derivados de la ejecución del acto administrativo ilegítimo anulado por



el TCA.

En el proceso reparatorio patrimonial, lo que se busca es restablecer la situación del particular que ha sido materialmente afectado por el obrar del Estado. La causa petendi claramente es diversa a la planteada en la acción de nulidad ante el TCA, por lo que no puede hablarse de violación de la cosa juzgada.

Cabe revalidar los conceptos sostenidos por este Colegiado, en mayoría, en sentencia N° 1.031/2019, en la que expresó: 'El principio de reparación integral del daño determina que el damnificado por el obrar del ofensor, deba quedar en idéntica situación que si el hecho ilícito -en este caso el ilegítimo obrar del Estado- no se hubiese producido. (...)

Ahora bien, a la luz de la responsabilidad del Estado, es indudable que se trata de un daño emergente para el damnificado y que el mismo resulta resarcible.

Como afirman Pezzutti y Villamil en el caso de la anulación de los actos administrativos, el art. 688 del Código Civil tiene algo de norma de competencia. En los casos en que exista alguna de las conductas típicas previstas en la norma, el juez actuante podrá condenar, y ello incluye al TCA.



Fuera de esos casos, la interpretación correcta es que la norma se limita a no asignar la competencia al juez de la causa. Pero de modo alguno excluye el derecho a ser resarcido o, dicho de otro modo, el deber de reparar conforme al art. 24 de la Constitución (Pezzutti, M. y Villamil, L., '¿Debe el Estado indemnizar los honorarios del accionante en los procedimientos administrativo y anulatorio?' -Jurisprudencia comentada- en Revista Jurídica 'La Justicia Uruguaya', Tomo 147, Montevideo, 2013, pág. 9 y Cal Laggiard, M., 'Contencioso administrativo de reparación patrimonial', Revista de la Facultad de Derecho, Universidad de la República, No 37, págs. 96/98).

De no haber existido el ilegítimo proceder de la Administración, el administrado no hubiera tenido que incurrir en costos por servicios profesionales y en otro tipo de gastos para enfrentar el juicio (eventualmente contratación de consultas, peritajes, etc.)".

A partir de tal entendimiento, es que no le asiste razón a la recurrente. A juicio de la Corporación, en la decisión de la Sala de confirmar la condena por daño emergente no se vulneró la cosa juzgada.

En segundo lugar, específicamente por la condena al pago de los honorarios



y gastos de los recursos administrativos tendientes a agotar la vía administrativa, el codemandado afirma que la sentencia vulneró el principio de congruencia y el objeto del proceso fijado en audiencia preliminar.

Nuevamente, no se coincide con su planteo.

En primer lugar, debe quedar totalmente claro que en la demanda se reclamó por concepto de daño emergente los gastos profesionales por la tramitación del proceso anulatorio ante el TCA y también los recursos administrativos (ver. fs 113 de la demanda y prueba documental adjunta de fs. 94 a 98). Así lo entendieron los codemandados al oponer sus defensas al contestar (ver fs. 151 y 285 vto.).

Con el Tribunal, si bien al fijarse el objeto del proceso a fs. 448, se hace referencia a los *"honorarios y gastos profesionales en vía anulatoria"*, la interpretación contextual y de buena fe (teniendo en cuenta los actos de alegación inicial) implica que se incluyan, sin dificultad, los gastos profesionales ocasionados por la presentación y tramitación de los recursos administrativos indispensables para agotar la vía administrativa y acudir a la acción de nulidad ante el TCA.

Esto por cuanto tales actuaciones eran necesarias e indispensables para la



promoción de la vía anulatoria, por lo tanto, integran y están incluidas en el objeto del proceso.

Al respecto, el Sr. Ministro Dr. Álvaro Messere expresó: *"En cuanto al daño emergente por honorarios profesionales y gastos;*

En primer lugar, respecto a la pretensa vulneración del principio de congruencia, por no incluir en el objeto del proceso los gastos y honorarios profesionales originados en la tramitación de los recursos administrativos.

El reclamo fue expresamente formulado, al demandar, habiendo por ende tenido la demandada, la oportunidad correspondiente de pronunciarse sobre el punto (art. 130.2 C.G.P.). La circunstancia de que dicho reclamo no se hubiese incluido formal y expresamente en el acta resumida donde se consigna el objeto del proceso en la preliminar, resulta irrelevante.

VESCOVI, sostuvo, con relación al punto que, una de las bases fundamentales del proceso dispositivo es que el objeto del proceso es establecido por las partes. El thema decidendum lo establece el actor en su demanda, quedando el mismo delimitado por lo que controvierta el demandado en su contestación (cf. Autor citado, Los poderes y deberes del Juez y de las partes en el proceso civil, LJU T.38).



GREIF, por su parte, expresó, que la audiencia aparece como una vía de esclarecimiento, simplificación y aún exclusión del objeto, es un verdadero delimitador del objeto del proceso (autor citado, La audiencia preliminar y el despacho saneador en el centro de la reforma, Curso sobre el Código General del Proceso, T. II, FCU, Montevideo, 1992, pág.126).

Esto es, el objeto del proceso, está representado por la pretensión que una parte dirige frente a la otra.

Relevante jurisprudencia, expresó, al respecto: 'El objeto del proceso no es creado por el Tribunal en oportunidad del cumplimiento del num. 6 del art. 341 del Código General del Proceso. El principio de congruencia está referido a los puntos litigiosos, a las cosas litigadas (arts. 197, 198 del Código General del Proceso) a lo que es desde el punto de vista técnico procesal el objeto del proceso, no a lo que formalmente conste en una actuación a la que ninguno de los sujetos intervinientes (partes y Tribunal) dio su consentimiento para modificar lo que consta en la demanda (y la reconvención, agregado pertenece al redactor).

Una mala determinación del objeto del proceso en la audiencia preliminar no puede



modificar la causa petendi, plasmada en forma irrevocable en el acto de proposición o demanda. Y aunque pueda considerarse con SCHWAB (El objeto litigioso en el proceso civil, pág. 243), que atento a que la solicitud de la parte debe ser interpretada, que lo decisivo es siempre la solicitud interpretada, es de ver en este caso que nada había que interpretar...' (Sent N° 42/2008, del TAC de 2° Turno).

Así, las cosas, no habiendo mediado abdicación o renuncia tácita alguna respecto de dicho legítimo reclamo, el agravio no puede prosperar.

Con relación a la procedencia del rubro, en el marco de la reparación integral del daño, corresponde el reembolso a la actora de los gastos incurridos en honorarios de abogado por la tramitación de los recursos administrativos y la acción de nulidad ante el TCA.

Resulta indiscutible que la actora debió acudir a un abogado para la tramitación de los recursos administrativos y la anulación de los actos administrativos.

El monto no fue objeto de discusión”.

En definitiva, es por los motivos expuestos que el agravio debe ser desestimado.



X) En cuanto al agravio por la excepción de falta de legitimación pasiva de la URSEC, ya se concluyó que le asiste razón a las recurrentes, por lo que corresponde remitirse a lo expresado en los Considerandos III) y ss. de la presente sentencia.

XI) Finalmente, el agravio introducido en carácter subsidiario por la caducidad ante la eventualidad de que la Corte desestime la excepción de cosa juzgada carece de objeto, toda vez que se determinó que no se asiste razón a la parte actora al respecto.

En definitiva, por todo lo expuesto, esta Corporación considera que corresponde acoger parcialmente el recurso de casación y la adhesión respectiva, únicamente en cuanto al amparo de la excepción de falta de legitimación pasiva de la URSEC. De esta manera, la condena dispuesta se extiende y alcanza al referido codemandado y se desestimarán los agravios en todo lo demás.

XII) La correcta conducta procesal de las partes, en esta etapa, determina que las costas y los costos del presente grado se distribuyan en el orden causado (artículo 688 del Código Civil y artículos 56.1 y 279 del Código General del Proceso).

Por los fundamentos



expuestos y, en atención a lo establecido en los artículos 268 y concordantes del Código General del Proceso, la Suprema Corte de Justicia debidamente integrada y por unanimidad,

FALLA:

ACÓGESE PARCIALMENTE EL RECURSO DE CASACIÓN INERPUERTO POR LA PARTE ACTORA EN VÍA PRINCIPAL Y LA ADHESIÓN A LA CASACIÓN OPUESTA POR LA PARTE CODEMANDADA -PODER EJECUTIVO- Y EN SU MÉRITO, ANÚLASE EL FALLO DE SEGUNDA INSTANCIA EXCLUSIVAMENTE EN CUANTO ACOGIÓ LA FALTA DE LEGITIMACIÓN PASIVA DE LA RESTANTE CODEMANDADA -URSEC-. Y, EN SU LUGAR, DESESTÍMASE LA EXCEPCIÓN DE FALTA DE LEGITIMACIÓN PASIVA OPUESTA POR LA RESTANTE CODEMANDADA -URSEC-.

EN SU LUGAR, DESESTÍMASE LA EXCEPCIÓN DE FALTA DE LEGITIMACIÓN PASIVA OPUESTA POR LA URSEC, EXTENDIENDO LA CONDENA IMPUESTA A SU RESPECTO, FIJÁNDOSE ÉSTA EN EL 50% A CARGO DE CADA DEMANDADO.

FÍJANSE LOS HONORARIOS FICTOS EN 30 BPC.

NOTIFÍQUESE A DOMICILIO, PUBLÍQUESE Y, OPORTUNAMENTE, DEVUÉLVASE.

DRA. DORIS MORALES
PRESIDENTE DE LA SUPREMA
CORTE DE JUSTICIA



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

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

DR. JULIO POSADA XAVIER
MINISTRO DE LA SUPREMA
CORTE DE JUSTICIA

DR. ÁLVARO MESSERE
MINISTRO

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

