

//tencia N°

MINISTRA REDACTORA:

DOCTORA ELENA MARTÍNEZ

Montevideo, veintiséis de junio de dos mil veinticinco

VISTOS:

Para sentencia definitiva estos autos caratulados: "COLCIAGO VENTURA, MARÍA C/ BANCO DE PREVISIÓN SOCIAL - COBRO DE PESOS - CASACIÓN" e individualizados con la IUE: 2-11655/2023, venidos a conocimiento de la Suprema Corte de Justicia en virtud del recurso de casación interpuesto contra la sentencia definitiva de segunda instancia N° 275/2024, dictada por el Tribunal de Apelaciones en lo Civil de 4° Turno.

RESULTANDO:

I.- Por sentencia definitiva de primera instancia N° 128/2023 del 6 de diciembre de 2023, dictada por la Dra. Jennifer Castillo Zamundio, a cargo del Juzgado Letrado de Primera Instancia en lo Civil de 2° Turno, se falló: *"Condénase a la parte demandada a abonarle a la actora los montos correspondientes a la prestación por viudez desde el fallecimiento del causante, con más reajustes e intereses, difiriéndose su liquidación a la vía del art. 378 CGP, de conformidad a lo señalado en el Considerando V; sin especial condenación procesal.*

HPF 15 BPC.

Consentida o ejecutoriada,



efectúense los desgloses que se solicitaren y expídase testimonio, oportunamente, archívese" (fs. 415-421).

II.- Por sentencia definitiva de segunda instancia N° 275/2024, del 2 de octubre de 2024, dictada por el Tribunal de Apelaciones en lo Civil de 4° Turno (Sres. Ministros Dres. Mónica Besio -red.-, Guzmán López Montemurro y Álvaro França), se falló: "*Confírmase parcialmente la sentencia definitiva dictada en autos, revocándola únicamente en cuanto condenó a la parte demandada a abonarle a la actora los montos correspondientes a la prestación por viudez desde el fallecimiento del causante, enero de 2004; y en su lugar se condena a la parte demandada a abonar a la actora los montos correspondientes a la prestación por viudez desde el 13/5/2014. Confírmase la recurrida en lo restante.*

Oportunamente devuélvanse las actuaciones a la sede de origen.

Fíjense los H.F.P. en 8 B.P.C." (fs. 450-458).

III.- La parte actora compareció e interpuso, en tiempo y forma, recurso de casación contra la sentencia definitiva dictada por el Tribunal de Apelaciones en lo Civil de 4° Turno (fs. 461/468). En lo medular, esgrimió los agravios que se desarrollan a continuación.

Adujo que la conclusión de



la sentencia recurrida, en cuanto toma el 13 de mayo de 2014 como punto de partida del pago de prestaciones debidas, importa un error múltiple, que alcanza tanto a los hechos como a la interpretación del derecho aplicable.

Ello, en primer lugar, porque en ningún momento de la presentación de nuevas solicitudes con el mismo objeto, ni de otra manera, ni por otros hechos, se puede sostener que materialmente haya renunciado, en forma expresa ni tácita, al reclamo que presentó inmediatamente de acaecido el hecho generador del derecho pensionario solicitado. Esto es, el fallecimiento del causante, su cónyuge Jorge Otero Menéndez.

En segundo lugar, indicó, porqué las presentaciones tomadas como "*nuevas solicitudes*" de la pensión por viudez fueron realizadas, por así exigirlo la Administración, para reactivar las actuaciones, *so pena* de que, de no hacerlo, no se dispondría el desarchivo del expediente original 2004-28-1-007050, en el que siempre se tramitaron. Se aprecia en los antecedentes administrativos que todas las actuaciones, hasta la finalización del agotamiento de la vía administrativa, previa a la acción de nulidad contra la resolución denegatoria, fueron cumplidas y dictadas en el referido expediente original 2004-28-1-007050 y no en otro. Por



la simple razón de que las nuevas solicitudes, teniendo por objeto una petición idéntica a la ya en trámite, la Administración entendió con acierto que no ameritaban la formación de nuevos expedientes.

En tercer lugar, agregó, porqué las renunciaciones a los derechos reclamados en peticiones presentadas a la Administración sólo pueden considerarse válidas y efectivas si son manifestadas en forma expresa e inequívoca por quien las formula, o bien por dejar vencer el protagonista el plazo útil para impugnar las resoluciones de la Administración que se hayan expedido de manera definitiva sobre lo peticionado por el administrado. Lo que no ocurrió en la vía administrativa, en el expediente en que se sustanciaron las peticiones de la accionante, hasta que se dictó el acto denegatorio.

Señaló que lo anterior se ve ratificado por el texto del inciso 6° del art. 376 de la Ley N° 12.804, erróneamente aplicado por la recurrida, mediante el cual se establece que el plazo de caducidad de 4 años fijado para los reclamos contra el Estado se suspende por toda gestión promovida por el interesado en vía administrativa hasta la resolución definitiva. Es decir, la suerte del reclamo deducido por un administrado en vía administrativa, como es el caso, interrumpe el plazo de caducidad, con independencia de



la mayor o menor actividad o inacción del sujeto que lo haya presentado, hasta el dictado por el Estado del acto que lo resuelva.

Apuntó que, en el asunto en análisis, las sucesivas solicitudes presentadas en vía administrativa reclamando siempre lo mismo coadyuvaron entre ellas sin afectar nunca el derecho reclamado. Por el contrario, dichos pedidos ratificaron la solicitud y refrescaron la vigencia del derecho reclamado y la suspensión del plazo de caducidad al que estuvo sometido el derecho pensionario de la actora, por poco tiempo, pues inmediatamente del fallecimiento del causante presentó la solicitud de otorgamiento de pensión por viudez.

Expresó que, una vez movilizado el reclamo del derecho a una prestación económica en vía administrativa, el plazo de caducidad se suspende y no es posible calificar ni utilizar la conducta del administrado para justificar o habilitar el levantamiento de la suspensión de la caducidad legalmente impuesta. El argumento de haber asumido la actora una conducta de abandono tácito de lo impetrado a la Administración resulta legal y fácticamente insostenible.

Manifestó que, de los tres argumentos en que la actora fundó la acción de nulidad



ante el TCA, el Tribunal entendió suficiente para dictar su fallo anulatorio, el de la prescripción extintiva de los créditos tributarios reclamados contra el causante Jorge Otero, por ser el más eficaz para derribar la ilícita oposición del BPS a otorgar la pensión de sobrevivida solicitada en 2004. Toda otra especulación o interpretación, más o menos forzada, que permita atribuirle efectos restrictivos, con límite en el año 2014, en cuanto a la retroactividad de la sentencia anulatoria N° 104/2021 dictada por el TCA, como intenta hacer el BPS y secunda en el error el Tribunal de Apelaciones, es incorrecta, ilegal e insostenible. La sentencia del TCA abrió a la promotora la posibilidad de reclamar el pago de todas las prestaciones que le corresponden desde la ocurrencia del hecho generador de la pensión por viudez, el fallecimiento del causante, y por ello es que se presentó en vía administrativa solicitando el pago integral de su crédito, dando lugar la conducta incumplidora del BPS a tener que promover actuaciones judiciales.

Destacó que, según entendió el TCA en su sentencia, la causa del beneficio pensionario reclamado por la actora se generó por el fallecimiento de su cónyuge, producido el 8 de enero de 2004.

Repasó fragmentos de la



sentencia del TCA y expresó que, en resumen, la anulación del acto denegatorio de la pensión como consecuencia de haberse declarado la prescripción de los créditos tributarios que impedían su otorgamiento, retrotrae la exigibilidad del beneficio pensionario hasta la fecha en que se haya verificado el hecho generador del derecho.

Anotó que, colocados en la fecha a partir de la cual se generó el derecho pensionario, el fallecimiento del causante (8 de enero de 2004), hay que considerar el día en que la cónyuge supérstite presentó su primera solicitud de otorgamiento del beneficio (29 de enero de 2004), porque a partir de ese momento se produjo la suspensión del plazo de caducidad del art. 39, que había comenzado a correr desde el deceso. No habiendo tomado el organismo resolución alguna al respecto, resulta de aplicación el efecto suspensivo prevenido por el inc. 6 del art. 376 de la ley, suspensión que hasta el presente nunca fue levantada debido a los sucesivos reclamos e interposición de recursos administrativos y judiciales que el derecho protegido ha requerido.

Sostuvo que no resulta admisible que por vía interpretativa respecto a una sentencia, sin oscuridades ni ambigüedades, se incorporen efectos restrictivos de los derechos



alcanzados por la decisión jurisdiccional, emergentes de actos que, como sucede con la solicitud de fecha 13 de mayo de 2014, dicha sentencia no tuvo en cuenta a ningún efecto. Todo otro límite temporal distinto al de la fecha del fallecimiento del causante o el de la primera solicitud del beneficio pensionario que se pretenda considerar como momento a partir del cual se genera el derecho a recibir el beneficio por parte de la actora, resulta arbitrario, injusto, lesivo e ilícito.

Por lo expuesto, solicitó que se case la sentencia impugnada y se revoque la modificación parcial que introdujo en la sentencia de primera instancia.

IV.- Por auto N° 236/2024 el Tribunal confirmó traslado del recurso deducido (fs. 472), el cual fue evacuado por la parte demandada mediante escrito obrante a fs. 475/479 vto., en el que se pronunció por el rechazo del recurso de casación interpuesto.

V.- El Tribunal de Apelaciones en lo Civil de 4° Turno, por providencia N° 261/2024 (fs. 480), tuvo por evacuado el traslado conferido y ordenó franquear el recurso de casación interpuesto. Los autos fueron recibidos por esta Corporación el 12 de diciembre de 2024 (fs. 483).

VI.- Por decreto N° 51/2025



(fs. 485), del 6 de febrero de 2025, se ordenó el pase a estudio de las presentes actuaciones para sentencia.

Culminado el estudio, se acordó sentencia en forma legal y oportuna.

CONSIDERANDO:

I.- La Suprema Corte de Justicia, por unanimidad de sus integrantes naturales, amparará el recurso de casación interpuesto por la parte actora y en su mérito, anulará la sentencia impugnada y dejará firme el pronunciamiento de primera instancia. En virtud de los fundamentos que a continuación se pasan a exponer.

II.- El caso planteado en el presente proceso.

La actora, María Esther Colciago Ventura, promovió en autos demanda de cobro de pesos contra el Banco de Previsión Social (BPS).

Expresó que el 29 de enero de 2004 solicitó pensión por viudez en virtud del fallecimiento de su cónyuge, Jorge Otero Menéndez, ocurrido el 8 de enero de 2004. Como respuesta, el BPS le confirió vista de un informe en el que se sostenía que el causante mantenía adeudos tributarios con el organismo, los que obstaban el acceso al beneficio pensionario hasta que no fueran cancelados. A ello la accionante contestó que el Sr. Otero no mantenía adeudos



pues la deuda correspondía exclusivamente a la empresa "Ediciones El Diario SRL" y que, de existir dichos adeudos, estaban prescriptos, lo que debía ser declarado de oficio por el BPS, ya que la deuda no le fue reclamada ni administrativa ni judicialmente.

Señaló que, luego de una larga tramitación, el BPS por resolución N° 03-936-2016 negó el otorgamiento de la pensión por sobrevivencia deducida por la actora, acto frente al cual interpuso oportunamente los recursos de revocación y jerárquico en subsidio, los cuales fueron desestimados. Luego, se promovió acción de nulidad ante el TCA, donde finalmente recayó la sentencia N° 104/2021 de fecha 18 de marzo 2021, por la cual se amparó la pretensión y se declaró la nulidad del acto administrativo impugnado.

Narró que, una vez ejecutoriada la sentencia dictada por el TCA, se presentó ante el BPS solicitando el cumplimiento del fallo, esto es, que se le abonara la pensión de sobrevivencia, las prestaciones pasadas y no cobradas de dicho beneficio desde la fecha del fallecimiento del causante hasta el presente, con más reajustes e intereses hasta que se produjera el pago. Sin embargo, la Administración efectuó una liquidación de la deuda que solamente reconoce la retroactividad de cuatro años (en aplicación del art. 39 de la Ley N° 11.925), tomando



las pensiones impagas a valores históricos, no actualizadas y sin intereses.

Peticionó que, en definitiva, se condene a la Administración a pagarle todas las prestaciones por viudez, acumuladas y no abonadas, desde el acaecimiento del hecho generador, o sea, el fallecimiento de su cónyuge Jorge Otero Menéndez, ocurrido con fecha 8 de enero de 2004, hasta el presente, debidamente reajustadas por IPC, más intereses legales, hasta la fecha del efectivo pago, descontándose la suma percibida y las detracciones legales correspondientes, todo lo que deberá diferirse a la vía del art. 378 del CGP.

El demandado, Banco de Previsión Social, contestó la demanda en cuanto al fondo y expresó que la sentencia del TCA fue debidamente cumplida.

Señaló que, si bien en una primera instancia se cumplió en forma parcial, en virtud de un error de interpretación respecto de la caducidad de los créditos contra el Estado, luego, al constarse el error, se procedió a dar cabal cumplimiento a la sentencia de referencia. Se abonó a la actora la totalidad de los haberes pensionarios correspondientes, que son los generados a partir de la fecha de solicitud de la pensión formalizada por la accionante, el 13 de



mayo de 2014.

Sostuvo que no puede retrotraerse la deuda de haberes pensionarios al 8 de enero de 2004, fecha de fallecimiento del causante, en tanto, en mérito a una conducta atribuible exclusivamente a la actora, ésta abandonó su solicitud inicial del año 2004. Afirmó que el período transcurrido desde el 5 de mayo de 2009 hasta el 13 de mayo de 2014 fue imputable solamente a la promotora, resultando aplicable la teoría de los actos propios. La institución abonó los haberes desde la solicitud de pensión por fallecimiento formalizada por la titular el 13 de mayo de 2014, dado que abandonó el trámite iniciado en el año 2004, consintiendo con esa inacción el no otorgamiento de la prestación.

Afirmó que las sumas pretendidas emanan del cumplimiento de la sentencia del TCA, siendo objeto de la sentencia la resolución de la denegatoria de la solicitud por fallecimiento realizada el 13 de mayo de 2014 y, por ende, la anulación retrotrae la situación a esa fecha.

En cuanto a la pretensión por reajustes e intereses, aseveró que resulta inadmisibles su reclamo luego de que la institución procedió al pago, voluntariamente, de las sumas correspondientes a la prestación otorgada en forma



retroactiva, dado que no se configuran los presupuestos establecidos en el Decreto-Ley N° 14.500. Añadió que, en virtud de lo dispuesto por el art. 1.466 del Código Civil, la paga extingue la obligación principal y sus accesorios y la actora recibió las sumas correspondientes a las pensiones liquidadas.

En primera instancia, se amparó la demanda y se condenó al BPS a abonar a la actora los montos correspondientes a la prestación por viudez desde la fecha de fallecimiento del causante, con más los reajustes que se calcularán desde que cada partida debió ingresar al patrimonio de la accionante y los intereses desde la sentencia anulatoria, sumas a las que habrá de descontarse el monto efectivamente percibido, difiriéndose su liquidación a la vía prevista por el art. 378 del CGP.

En segunda instancia, ante la apelación interpuesta por el BPS, el Tribunal revocó parcialmente la sentencia de primer grado, únicamente en cuanto condenó a la parte demandada a abonarle a la actora los montos correspondientes a la prestación por viudez desde el fallecimiento del causante y, en su lugar, condenó a la parte demandada a abonar a la actora los montos correspondientes a la prestación por viudez desde el 13 de mayo de 2014.

Contra la sentencia de



segunda instancia, la parte actora interpuso el presente recurso de casación, ensayando los agravios que a continuación pasan a analizarse.

III.- Análisis del recurso de casación interpuesto por la parte actora.

III.1.- Control formal del recurso de casación interpuesto.

Conforme se analizará a continuación, el recurso de casación interpuesto cumple con los requisitos formales previstos en los artículos 268 a 273 del CGP que habilita su consideración por parte de la Suprema Corte de Justicia.

En primer lugar, el recurso se interpuso contra la sentencia definitiva dictada en segunda instancia por el Tribunal de Apelaciones en lo Civil de 4° Turno el 2 de octubre de 2024 con el N° 275/2024.

En segundo lugar, la sentencia impugnada revocó parcialmente la sentencia dictada en primera instancia por el Juzgado Letrado de Primera Instancia en lo Civil de 2° Turno, el 6 de diciembre de 2023 con el N° 128/2023.

En tercer lugar, el monto del asunto supera las 6.000 UR. El art. 268 del CGP establece el monto mínimo habilitante del recurso de casación cuando se trata de juicios seguidos contra el



Estado, los Gobiernos Departamentales, los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados en general (6.000 UR). Cuya determinación a estos efectos debe hacerse en forma específica en los actos de proposición (demanda y contestación), por cuanto es el momento de concreción del reclamo de actuación jurisdiccional. El artículo 117 del CGP numeral 6) establece la carga a los actores de determinar el valor de la causa y en caso de imposibilidad, su valor estimativo. En este caso, la pretensión de la actora según fs. 85 asciende a \$23.263.516. Lo que supera largamente el mínimo legal exigido (15.486 UR a valor de \$1.502,25 en febrero de 2023 -fecha de presentación de la demanda-).

En cuarto lugar, el recurrente es la actora, quien se encuentra legitimada para interponer el recurso de casación por cuanto resulta agraviada con la sentencia de segunda instancia que revocó parcialmente la de primera instancia en su perjuicio.

III.2.- Agravios admisibles en casación.

A juicio de la Corporación, corresponde ingresar en el análisis de los agravios introducidos por la actora contra la sentencia de segunda instancia, con el fundamento que se dirá a continuación.



El agravio medular de la recurrente consiste en una serie de argumentos tendientes a rebatir la conclusión del Tribunal respecto a la fecha que corresponde tomar como punto de partida del pago de las prestaciones reclamadas por concepto de pensión por sobrevivencia.

La accionante pretende que se le abonen las pensiones desde la fecha de fallecimiento de su cónyuge, esto es, 8 de enero de 2004. El Tribunal de Apelaciones, siguiendo la postura adoptada por BPS, entendió que debían pagarse desde el 13 de mayo de 2014, fecha de la última solicitud de pensión formulada por la actora ante el Organismo, en tanto las anteriores, presentadas en 2004 y 2009, se habían archivado antes de adoptarse resolución, en mérito a la inactividad de la solicitante.

A efectos de resolver la cuestión, es necesario repasar las emergencias de los expedientes administrativos, que han sido agregados en autos a fs. 90 y ss., así como la acción de nulidad presentada ante el TCA y la sentencia anulatoria recaída en tal proceso:

i) El 29 de enero de 2004 la actora, María Esther Colciago, solicitó pensión por viudez en virtud del fallecimiento de su cónyuge, Jorge Otero Menéndez, ocurrido el 8 de enero de 2004 (fs. 92



de autos).

ii) Según surge de las actuaciones administrativas agregadas por la parte demandada, recién un año y tres meses más tarde, el 26 de mayo de 2005, se citó a la solicitante para darle vista del: "...decreto de *Informaciones Externas de Fecha 22/03/2004, de la carpeta adjunta a fs. 3 y 4*" (fs. 105 de autos). El referido decreto de *Informaciones Externas* no ha sido agregado por la parte demandada. No obstante, no hay controversia entre las partes con respecto a que lo que se informó a la solicitante fue que el causante Jorge Otero mantenía adeudos por su actividad en la empresa EDICIONES EL DIARIO SRL, los que debían cancelarse a efectos de poder acceder a la pensión.

iii) La peticionante se presentó personalmente a evacuar la vista (sin asistencia letrada) y manifestó que a la brevedad acreditaría desvinculación del causante de la empresa (fs. 105).

iv) No hubo nuevas actuaciones en el expediente hasta que el 17 de enero de 2007 se dio una nueva vista a la interesada (aunque no surge que esto se hubiera notificado) y el 3 de julio de 2007 se decretó: "*Dado el tiempo transcurrido no habiendo concurrido la interesada, pase a Archivo (575)*"



hasta nueva gestión" (fs. 106).

v) El 25 de marzo de 2009 se presentó nuevamente la actora ante el BPS a solicitar la pensión por sobrevivencia (fs. 107). Cabe aclarar aquí que, al igual que en el primer caso, la solicitud se instrumentó mediante un formulario preimpreso del BPS. Ello es relevante, pues la actora afirma que no se trató propiamente de una nueva solicitud de pensión, sino la continuación del anterior, lo que debió hacerse llenando este formulario por requerimiento del Organismo, punto en el que le asiste razón. El hecho de completar un formulario no define la cuestión respecto a si es una nueva solicitud o la continuación de la iniciada en 2004. Véase que en el formulario preimpreso figura como causa de la solicitud "*Rehabilitación de trámite*".

vi) El 22 de abril de 2009 se le notificó nuevamente el decreto de Informaciones Externas de fecha 22 de marzo de 2004, que según se indicó, le ordenaba abonar lo adeudado por el causante por su actividad en la empresa EDICIONES EL DIARIO SRL. En ese acto, se deja constancia que la interesada ya fue informada en dos ocasiones de que, en caso de no regularizar la situación, no se volverán a tomar rehabilitaciones de trámite pensionario (fs. 110).

vii) El 5 de mayo de 2009



compareció el apoderado de la Sra. Colciago y manifestó que iba a concurrir a ATYR a solucionar la deuda que mantenía el causante (fs. 111).

viii) El 10 de junio de 2009 el expediente pasó nuevamente al archivo, atento al tiempo transcurrido (fs. 111).

ix) El 13 de mayo de 2014 la actora se presentó nuevamente a iniciar trámite de pensión por fallecimiento en su calidad de viuda (fs. 252 vto.). Nuevamente lo hizo completando un formulario preimpreso proporcionado por el BPS, por lo que cabe hacer las mismas consideraciones respecto a la petición de 2009.

x) Por resolución N° 03-936-2016-2110 de fecha 6 de diciembre de 2016, la Directora Técnica de Prestaciones del BPS resolvió denegar el otorgamiento de la pensión por sobrevivencia deducida por la solicitante (fs. 153 y 153 vto.). La denegatoria se fundó en la existencia de adeudos mantenidos por el causante por su actividad no dependiente como socio de EDICIONES EL DIARIO SRL incluyendo aportes personales de trabajadores dependientes, invocándose en la resolución la Ley N° 17.963, conforme a la cual, para entrar en el goce de la pasividad, deberán cancelarse previamente los adeudos que mantuviera el afiliado por contribuciones especiales



de los trabajadores dependientes.

xi) Ante dicha denegatoria, la actora interpuso los respectivos recursos administrativos de revocación y jerárquico (fs. 156 y ss.). La Directora Técnica de Prestaciones del BPS por resolución N° 49/2018 desestimó el recurso de revocación (fs. 165 vto./166) y el Directorio del BPS por R.D. N° 4-55/2018 no hizo lugar al recurso jerárquico (fs. 170 vto./171).

xii) La actora promovió acción de nulidad ante el TCA contra la resolución N° 03-936-2016-2110. Dicho Tribunal, por sentencia definitiva N° 104/2021 de fecha 18 de marzo de 2021, amparó la pretensión anulatoria y declaró la nulidad del acto administrativo impugnado (fs. 298/304 vto.).

La accionante reclamó ante el BPS el cumplimiento de la sentencia anulatoria, entendiendo que se le debían abonar las pensiones desde la fecha del fallecimiento del causante, con los correspondientes reajustes e intereses.

Inicialmente, el BPS abonó la pensión a valores históricos (sin reajuste ni interés), otorgando haberes desde el 1° de marzo de 2017, considerando la fecha de la sentencia del TCA y la caducidad cuatrienal (art. 39 Ley N° 11.925).

Luego de promovida la



presente demanda, el BPS rectificó la actuación anterior y resolvió liquidar el haber pensionario desde el 13 de mayo de 2014, en virtud de que, mediante la nueva solicitud de pensión promovida en esa fecha por la titular, se había interrumpido la caducidad (véase fs. 321/331 vto.).

En suma, el BPS efectuó dos pagos a la actora: uno correspondiente a los haberes posteriores al 1º de marzo de 2017, abonado a valores históricos (fs. 350 y 350 vto.); el otro por los haberes correspondientes al período 13 de mayo de 2014 al 1º de marzo de 2017, también a valores históricos (fs. 337).

En su recurso de casación, a la actora le causa agravio que la Sala haya entendido que el punto de partida de la exigibilidad de las prestaciones debidas debe establecerse a partir del 13 de mayo de 2014. Por el contrario, la pensión por sobrevivencia debe serle abonada desde la fecha de acaecimiento del hecho generador, que lo es la del fallecimiento de su cónyuge, ocurrido el 8 de enero de 2004.

Funda dicha conclusión en los siguientes argumentos:

a) En ningún momento de la presentación de nuevas solicitudes con el mismo objeto, ni de otra manera, ni por otros hechos, se puede



sostener que materialmente haya renunciado, en forma expresa ni tácita, al reclamo que presentó inmediatamente de acaecido el hecho generador del derecho pensionario solicitado, el fallecimiento del causante, su cónyuge Jorge Otero Menéndez.

b) Las presentaciones tomadas como "*nuevas solicitudes*" de la pensión por viudez fueron realizadas por así exigirlo la Administración para reactivar las actuaciones, *so pena* que, de no hacerlo, no se dispondría el desarchivo del expediente original 2004-1-007050, en el que siempre se tramitaron.

c) Las renunciaciones a los derechos reclamados en peticiones presentadas a la Administración sólo pueden considerarse válidas y efectivas si son manifestadas en forma expresa e inequívoca por quien la formula, o bien por dejar vencer el protagonista el plazo útil para impugnar las resoluciones de la Administración que se hayan expedido de manera definitiva sobre lo peticionado por el administrado. Lo que no ocurrió en este expediente hasta que se dictó el acto denegatorio de la solicitud de 2004.

d) De acuerdo a lo dispuesto en el inciso 6° del art. 376 de la Ley N° 12.804, el plazo de caducidad de 4 años fijado para



los reclamos contra el Estado se suspende por toda gestión promovida por el interesado en vía administrativa hasta su resolución definitiva. Es decir, la suerte del reclamo deducido por un administrado interrumpe el plazo de caducidad, con independencia de la mayor o menor actividad o inacción del sujeto que lo haya presentado, hasta el dictado por el Estado del acto que lo resuelva. En el caso, las sucesivas solicitudes presentadas en vía administrativa reclamando siempre lo mismo coadyuvaron entre ellas sin afectar nunca el derecho reclamado, por el contrario, dichos pedidos ratificaron la solicitud y refrescaron la vigencia del derecho reclamado y la suspensión del plazo de caducidad.

e) El TCA anuló el acto administrativo denegatorio de la pensión solicitada por la actora por considerar ilegítimo el fundamento de dicha resolución, consistente en los presuntos adeudos por créditos tributarios del causante, ya que tales créditos estaban prescriptos, por lo que no tenían vigencia y no podían obturar el acceso a la pensión.

f) La anulación del acto denegatorio de la pensión como consecuencia de haberse declarado la prescripción de los créditos tributarios que impedían su otorgamiento, retrotrae la exigibilidad del beneficio pensionario hasta la fecha en que se haya



verificado el hecho generador del derecho, o sea, el fallecimiento del causante (8 de enero de 2004).

g) Toda otra especulación o interpretación que permita atribuir a la sentencia del TCA efectos restrictivos de los derechos alcanzados por la decisión jurisdiccional, en concreto, entender que se deben las pensiones exclusivamente a partir del 13 de mayo de 2014, como intenta hacer el BPS y secunda en el error el Tribunal de Apelaciones, es incorrecta, ilegal e insostenible, en tanto el TCA no tuvo en cuenta a ningún efecto dicha fecha.

h) El 29 de enero de 2004 la actora presentó su primera solicitud de otorgamiento del beneficio y, a partir de ese momento, se produjo la suspensión del plazo de caducidad del art. 39 de la Ley N° 11.925, que había comenzado a correr desde el deceso, y no habiendo tomado el Organismo resolución alguna al respecto, resulta de aplicación el efecto suspensivo prevenido por el inc. 6 del art. 376 de la Ley N° 12.804, suspensión que hasta el presente nunca fue levantada debido a los sucesivos reclamos e interposición de recursos administrativos y judiciales que el derecho protegido ha requerido.

Conforme se analiza a continuación, la Suprema Corte de Justicia considera que le asiste sustancialmente razón a la actora en sus



argumentos, por lo que se acogerá el recurso de casación interpuesto.

Como cuestión previa, cabe descartar la caducidad del reclamo formulado por la actora, que fuera invocada por la Administración demandada en sus distintas comparecencias. El Tribunal, en la sentencia impugnada, hace referencia a la caducidad, aunque aparentemente desecha la Defensa. De todos modos, tratándose de una cuestión relevable de oficio, corresponde que la Suprema Corte de Justicia se expida al respecto.

La actora reclamó al BPS el 29 de enero de 2004 el pago de la pensión por sobrevivencia, en virtud del fallecimiento de su cónyuge, ocurrido el 8 de enero de 2004 (fs. 92). Dicha petición, tras un extenso derrotero en vía administrativa, fue finalmente desestimada mediante resolución expresa del Organismo adoptada el 6 de diciembre de 2016 (fs. 153 y 153 vto.).

A juicio de la Corporación, no se ha verificado la caducidad, pues existió gestión fundada del interesado, que suspendió el cómputo del plazo hasta que finalmente se adoptó la resolución definitiva. La que, además, fue objeto de recursos administrativos y de acción de nulidad ante el TCA.



De acuerdo a lo dispuesto en el art. 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. (...)*".

A su vez, conforme el art. 376 inc. 7 de la Ley N° 12.804: "*Toda gestión fundada del interesado en vía administrativa reclamando devolución o pago de una suma determinada, suspenderá, hasta la resolución definitiva, el término de caducidad establecido en el artículo 39 de la ley No. 11.925, de 27 de marzo de 1953*".

En el caso, el plazo de caducidad comenzó a correr al producirse el hecho generador, el 8 de enero de 2004, pero fue suspendido el 29 del mismo mes en virtud de la solicitud de pensión formulada por la actora. Dicha "*gestión fundada*" de la interesada suspende el plazo hasta la adopción de resolución definitiva por la Administración. De acuerdo con la normativa citada, resulta irrelevante la actitud más o menos activa que pueda adoptar el administrado, así como la mayor o menor actividad de la Administración en el expediente administrativo que se inicie con la referida gestión. El plazo de caducidad queda suspendido hasta el dictado de la "*resolución definitiva*", lo que la doctrina publicista y la jurisprudencia del TCA han



entendido como acto administrativo expreso que se pronuncie sobre la gestión fundada del administrado y que haya adquirido "definitividad".

A este respecto, señala Cassinelli Muñoz: "Dura -dice la Ley- 'hasta la resolución definitiva', frase de ardua interpretación.

La jurisprudencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo (...) indica que la resolución definitiva tiene que ser expresa, que no basta el acto ficto denegatorio de la petición de pago de la suma de dinero, para que vuelva a empezar a correr el plazo de caducidad. Opino que no solamente debe ser expresa, sino que además como dice 'definitiva', debe haber adquirido definitividad el acto administrativo que resuelva sobre esa reclamación. (...).

De manera que, si reclamo y me notifican un 'no' de la administración, el cómputo del plazo de caducidad no empieza a correr desde la notificación de ese 'no', sino desde que ese 'no' queda firme, es decir, durante los 10 días siguientes todavía no está corriendo el plazo, y si interpongo un recurso de revocación u otros recursos que correspondan, sigue suspendido hasta que se resuelva y se agote la vía administrativa. En definitiva, hasta que la resolución denegatoria, adquiera carácter definitivo. Por eso dice



'hasta la resolución definitiva'" (Cfme. Cassinelli Muñoz H., "Derecho Constitucional y Administrativo", La Ley Uruguay, Montevideo, 2010, pág. 1100; TAC 2º Turno sentencia N° 90/2013; en la jurisprudencia de la Corte, véase sentencia N° 245/2013).

El TCA en sentencia N° 322/1982 sostuvo en este mismo sentido: "Se trata de una ley que está fuera del contexto de las disposiciones referentes al contencioso administrativo anulatorio. La expresión 'resolución' hay que tomarla en su sentido natural y obvio, y, por tanto, referida a la existencia de un acto expreso. Si no hay acto expreso definitivo no hay resolución. Las consecuencias asignadas por la ley a una resolución definitiva no podemos extenderla a los casos en que no hubo resolución. La ficción que el constituyente consagró para la situación del no pronunciamiento en plazo rige únicamente con respecto a la Sección XVII, o sea, a los efectos de entablar los recursos administrativos para el agotamiento de la vía administrativa y la ulterior acción anulatoria. No rige con relación a la suspensión del plazo de caducidad de las reclamaciones contra el Estado por cuanto la ley únicamente se refirió como cese de la suspensión al acto expreso (resolución definitiva), sin extenderlo a situaciones de no pronunciamiento (ausencia de resolución)".



Esa misma postura sostuvo en su informe de fecha 1º de setiembre de 2016 la Gerencia de Sector Asesoría Letrada de Pasivos del BPS, cuando expresó: *"Corresponde señalar que en tanto existe una petición de liquidación de un beneficio formulada en el año 2004 sin que exista resolución denegatoria expresa, el cómputo de la caducidad de cuatro años previsto en el artículo 39 de la Ley 11.925 de 27.2.1953 se encuentra hasta ahora suspendido (inciso 6 del artículo 376 de la Ley 12.804 de 30.11.1960)"* (fs. 143).

En consecuencia, de acuerdo con lo señalado, cabe entender que el plazo de caducidad quedó suspendido hasta la resolución definitiva expresa de la Administración, por lo que es claro que no puede hablarse en el caso de caducidad del reclamo.

En cuanto al fondo del asunto, corresponde repasar y rebatir los fundamentos dados por el Tribunal de Apelaciones para conceder la pensión únicamente desde mayo de 2014 en adelante, rechazando el período 2004 a 2014 reclamado por la actora.

La Sala expresó en su sentencia:

"Corresponde acoger la demanda de autos a partir del 13/5/2014, fecha de la



nueva petición de pensión presentada por la actora ante el B.P.S., en tanto al haberse declarado la nulidad del acto que le negó la petición formulada en dicha oportunidad, los efectos de la nulidad se retrotraen al momento del dictado de la misma.

Entiende el Tribunal que la actora con su conducta anterior, convalidó lo actuado por la Administración. En efecto, tanto en relación a la solicitud de pensión del año 2004, como en la del año 2009 (las que se relacionaran ut supra), la Sra. Colciago convalidó lo resuelto por el B.P.S. en ambas oportunidades, habiendo manifestado expresamente que a la brevedad acreditaría la desvinculación del causante de la empresa en cuestión (fs. 105) y que concurriría a ATYR a solucionar la deuda que el causante tenía pendiente (fs. 110). De la conducta referida, manifestación expresa de voluntad de la actora a través de su apoderado, resulta que la misma convalidó lo resuelto por la Administración, manifestando expresamente que cumpliría con lo requerido por la misma, en claro acto de voluntad y consentimiento a lo resuelto por el B.P.S. ante su requerimiento; el B.P.S. ante la inactividad de la actora archivó las actuaciones en dos oportunidades.

Desde el 10/6/2009, cuando la solicitud de pensión pasó al archivo por segunda vez



y hasta el 13/5/2014, fecha en la cual la actora inició una nueva solicitud de pensión, la misma no promovió gestión alguna ante el B.P.S. a los efectos del reclamo del pago de pensión, por lo que procede entender que convalidó lo requerido y ante ello formuló una nueva pretensión, a la cual la Administración dio cumplimiento, aunque a valores históricos, en mérito a la nulidad resuelta por el T.C.A.

Por lo que entiende la Sala que corresponde revocar parcialmente la recurrida en cuanto al momento a partir del cual se debe abonar por parte del B.P.S. la pensión por viudez, y disponer la condena desde 13/5/2014”.

El primer argumento del Tribunal consiste en sostener que hay que estar a la fecha de la nueva petición de pensión presentada por la actora ante el BPS el 13 de mayo de 2014, en tanto el TCA declaró la nulidad del acto que negó la petición formulada en dicha oportunidad, por lo que los efectos de la nulidad se retrotraen al momento de su dictado.

No se comparte la intelección de la Sala.

De la lectura del acto administrativo impugnado ante el TCA, esto es, la resolución N° 03-936-2016-2110 de fecha 6 de diciembre de 2016 de la Directora Técnica de Prestaciones del BPS



(fs. 153 y 153 vto.), no surge que se haya denegado la solicitud formulada en 2014. En el Visto de la resolución se hace referencia a: *"la petición administrativa presentada por María Ester Colciago Ventura de que se le liquide la pensión por sobrevivencia en su calidad de cónyuge sobreviviente respecto del causante Jorge Andres Otero Menendez"*, sin especificarse si refiere a la petición original presentada en 2004 o a alguna de las posteriores, formuladas en 2009 y 2014. No obstante, en tanto la resolución fue adoptada en el expediente original 2004-28-1-007050, cabe entender que la petición a la que se hace referencia es la solicitud inicial presentada en enero de 2004. En igual sentido, en el informe de la Gerencia de Sector Asesoría Letrada de Pasivos de fecha 1º de setiembre de 2016, previo a la adopción de la resolución en cuestión, se hace expresa mención a la solicitud de pensión formulada el 29 de enero de 2004 (fs. 143). Es decir, la resolución N° 03-936-2016-2110, posteriormente anulada por el TCA, denegó la original solicitud de pensión presentada por la actora en el año 2004, no la formulada en 2014.

Asimismo, tampoco el TCA en su sentencia hizo referencia en ningún momento a la petición del año 2014, sino exclusivamente a la presentada el 29 de enero de 2004 (fs. 300 y vto.), por



lo que cabe interpretar que también el TCA entendió que el acto administrativo impugnado de nulidad rechazó dicha solicitud de pensión.

En consecuencia, asiste razón a la recurrente en cuanto sostiene que, en virtud del efecto retroactivo de la sentencia anulatoria dictada por el TCA, cabe retrotraer la situación al año 2004, no a 2014.

El segundo argumento del Tribunal de Apelaciones para conceder la pensión desde 2014 y no desde 2004 consiste en sostener que la actora, con su conducta, convalidó lo actuado por la Administración hasta el 2014. Afirma que, con relación a la solicitud de pensión del año 2004, como con la del año 2009, convalidó lo resuelto por el BPS, al haber manifestado expresamente que a la brevedad acreditaría la desvinculación del causante de la empresa en cuestión (fs. 105) y que concurriría a ATYR a solucionar la deuda que el causante tenía pendiente (fs. 110), lo que determinó que, ante su posterior inacción, se archivara el expediente en ambas ocasiones.

Este argumento de la Sala tampoco puede ser compartido puesto que carece de base legal y contradice lo dispuesto por el art. 376 de la Ley N° 12.804.

Tal como se indicó, el



art. 376 de la Ley N° 12.804 dispone que *"Toda gestión fundada del interesado en vía administrativa reclamando devolución o pago de una suma determinada, suspenderá, hasta la resolución definitiva, el término de caducidad establecido en el artículo 39 de la ley No. 11.925, de 27 de marzo de 1953"*. O sea, el administrado tiene la carga de realizar una gestión fundada y, con ello, paraliza el plazo de caducidad hasta que la Administración adopte resolución definitiva, lo que la doctrina y jurisprudencia citadas han entendido como resolución expresa, que se pronuncie en forma definitiva respecto a lo reclamado por el interesado.

En este sentido, asiste razón a la recurrente en cuanto expresa que, una vez movilizado el reclamo por el administrado, el plazo de caducidad se suspende y no resulta posible calificar ni utilizar la conducta del administrado para justificar o habilitar el levantamiento de la suspensión de la caducidad legalmente impuesta. Ergo, el argumento de haber asumido la actora una presunta conducta de abandono tácito de lo impetrado, no tiene respaldo legal.

Cabe convocar en esta línea la sentencia de la Suprema Corte de Justicia N° 18/1993, en la que se señaló: *"Quiere decir que por disposición legal expresa el lapso de caducidad se*



suspende por la actividad de la parte a la que pueda perjudicar su transcurso. Según indicara el Prof. Real 'Esta disposición es muy acertada, porque evita una controversia preexistente acerca del efecto suspensivo de las gestiones administrativas. La nueva solución legal es conforme a los fundamentos del instituto de la caducidad cuatrienal, que sanciona la inercia del administrado: no es justo hacer recaer en éste las consecuencias de la inercia administrativa cuando el interesado reclamó oportunamente y tuvo la paciencia de esperar mucho tiempo el pronunciamiento administrativo' (Real, Estudios de Derecho Administrativo, t. 3, pág. 61 y ss.)".

En otras palabras, el administrado satisface el imperativo de su propio interés mediante la promoción de la gestión fundada, lo que le habilita la suspensión del plazo de caducidad hasta que la Administración adopte resolución expresa definitiva. El mayor o menor movimiento que tenga el expediente administrativo iniciado a partir de esa gestión, e incluso el hecho de que se archive en algún momento, no resultan relevantes a efectos legales. Hasta tanto la Administración no adopte resolución definitiva, el plazo de caducidad está suspendido y, por ende, se mantiene vigente el derecho del administrado, en el caso, el derecho a cobrar las pensiones desde la fecha



de acaecimiento del hecho generador.

En la medida en que la Administración no cumplió con su obligación de pronunciarse sobre los reclamos anteriores y recién lo hizo al cabo de diez años, solo entonces la actora estuvo en condiciones de impugnar una resolución expresa. Pero esa desidia administrativa no altera el hecho de que, la solicitud denegada por decisión del BPS y luego finalmente anulada por el TCA, se presentó en el año 2004. Que la Administración le haya dado un determinado trámite interno (uno o más expedientes) es una circunstancia inoponible al administrado y en modo alguno puede invocarse para afectar los derechos de éste ni para extinguir o modificar las obligaciones de aquella. Sobre la Administración pesa la obligación de rango constitucional de pronunciarse expresamente sobre las peticiones de los habitantes de la República. Si no la cumple y con ello genera un daño, deberá asumir las consecuencias que de tal omisión emerjan.

Sin perjuicio de lo anterior, no puede soslayarse que, en la especie, si el expediente administrativo no avanzó en su momento no fue por la desidia de la administrada, sino porque el BPS le exigía regularizar la situación de adeudos del causante como condición indispensable para conceder la pensión solicitada, tesitura que posteriormente fue considerada



ilegítima por el TCA en la sentencia anulatoria N° 104/2021, en virtud de que los presuntos adeudos se hallaban prescriptos. O sea, la inacción de la interesada, si fuera tal, fue provocada por un obrar ilegítimo de la Administración, por lo que no puede verse perjudicada por ello.

Finalmente, tampoco puede compartirse el argumento de la Sala respecto a la existencia de convalidación por la administrada de lo resuelto por el BPS en su momento, por el hecho de haber manifestado en una ocasión que acreditaría la desvinculación del causante de la empresa (fs. 105) y en otra que concurriría a ATYR a solucionar la deuda pendiente (fs. 110). La afirmación del Tribunal no resulta de recibo por dos razones. Primero, porque nunca hubo propiamente una resolución del BPS, sino únicamente un informe, del que se le dio vista a la interesada en dos oportunidades. Y segundo, porque en tales ocasiones la administrada se presentó ante las oficinas del BPS de manera completamente informal, sin contar con asistencia letrada, por lo que de manera alguna puede entenderse que haya consentido válidamente la postura del BPS, la que, además, fue posteriormente declarada ilegítima por el TCA en la sentencia N° 104/2021.

En definitiva, no resulta jurídicamente acertada la solución de la Sala de



condenar a la parte demandada a abonar a la actora los montos correspondientes a la pensión por sobrevivencia únicamente desde el 13 de mayo de 2014 en adelante.

Por el contrario, el BPS debe ser condenado a abonar las prestaciones por tal concepto desde el acaecimiento del hecho generador, esto es, desde la fecha de fallecimiento del causante (8 de enero de 2004), tal como correctamente se había fallado en la sentencia de primera instancia.

Corresponde entonces amparar el recurso de casación interpuesto y, en su mérito, anular la sentencia impugnada y dejar firme el pronunciamiento de primera instancia.

IV.- 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 arts. 268 y concordantes del Código General del Proceso, la Suprema Corte de Justicia,

FALLA:

AMPÁRASE EL RECURSO DE CASACIÓN INTERPUESTO POR LA PARTE ACTORA Y, EN SU MÉRITO, ANÚLASE LA SENTENCIA N° 275/2024 DICTADA POR EL TRIBUNAL DE



APELACIONES EN LO CIVIL DE CUARTO TURNO EL 2 DE OCTUBRE DE 2024, MANTENIÉNDOSE FIRME EL PRONUNCIAMIENTO DE PRIMERA INSTANCIA DICTADO POR EL JUZGADO LETRADO DE PRIMERA INSTANCIA EN LO CIVIL DE 2º TURNO CON EL N° 128/2023 DEL 6 DE DICIEMBRE DE 2023.

TODO SIN ESPECIAL CONDENA PROCESAL.

HONORARIOS FICTOS A LOS SOLOS EFECTOS FISCALES: 30 BPC.

NOTIFÍQUESE, PUBLÍQUESE Y, OPORTUNAMENTE, DEVUÉLVASE.

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

DRA. ELENA MARTÍNEZ
MINISTRA 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

DRA. DORIS MORALES
MINISTRA DE LA SUPREMA
CORTE DE JUSTICIA

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

