

Escaneado por Biblioteca Judicial "Fernando Coto Albán"



CONDENATORIA EN COSTAS AL ESTADO COMENTARIO AL ARTÍCULO 98, INCISO 3)

LIC. CÉSAR HINES CÉSPEDES

GENERALIDADES

El proceso contencioso administrativo se inicia, por lo general por una acción del Estado o de alguna de sus instituciones que causa o causó perjuicio a algún administrado. Significa lo anterior que ha sido la administración pública la que obligó al ciudadano a acudir a los órganos jurisdiccionales en busca de reparación al agravio recibido y proferido por ésta. Es claro que existen situaciones de excepción, como es el caso del contencioso de lesividad, donde la administración es la actora en el proceso, pero aun en esta condición, el origen del proce-

so fue un acto administrativo, con lo cual se reenvía la responsabilidad de los costos de ese litigio a la propia administración demandante.

Desde esta corriente de pensamiento, es dable pensar que la necesidad de acudir a los órganos judiciales obliga a una serie de gastos de carácter procesal que deben ser cubiertos por la persona causante del daño, perjuicio o agravio, en el supuesto caso que los tribunales lo encontraren culpable del ilícito que motivó el litigio.

COSTOS PROCESALES

Dentro de este párrafo únicamente nos abocaremos al tema de las costas del proceso, sin entrar al análisis de otras inversiones económicas necesarias para el litigio, pero sin ser parte de él. Todas aquellas erogaciones económicas que se puedan denominar como gas-

to necesario del proceso, que son una consecuencia directa del proceso en su nacimiento, pero que no pueden ser catalogadas como producto del mismo, no son objeto de tratamiento en este apartado, aunque se haga alguna mención de ellos.

COSTAS

Definición

Para Manuel Osorio, "Costas son los gastos que se ocasionan a las partes con motivo de un procedimiento judicial, cualquiera que sea su índole. En ese sentido se dice que una de las partes es condenada en costas cuando tiene que pagar, por ordenarlo así la sentencia, no sólo sus gastos propios sino también los de la contraria".¹ Para Rafael de Pina, son "Gastos ocasionados en el proceso derivados directamente de él, sobre cuyo pago está obligado el juez a resolver, ordenando a cuál de las partes corresponde abonarlos o declarando que no procede, en el caso especial, la condenación en costas".² Para González Pérez son los "Gastos del proceso de todas las inversiones económicas que en él tienen su causa, bien mediata o inmediatamente, tanto las que realiza el Estado para retribuir a los órganos jurisdiccionales, como los que realizan las partes para pagar al técnico en Derecho que les defenderá en un proceso concreto".³ De los conceptos supramencionados nos abocaremos a desarrollar en forma principal el tercero que tiene elementos que interesan a nuestro estudio. El elemento sobresaliente del concepto esgrimido por González Pérez, es el de considerar como parte de los gastos del proceso, las sumas que el Estado está obligado a retribuir al Poder Judicial para el ejercicio de su función; retribución que en nuestro Ordenamiento Jurídico se consagra en el artículo 177 de nuestra Carta Política.

Esos lazos económicos del Poder Judicial con el Poder Ejecutivo, que es el órgano llamado a confeccionar el presupuesto, constituyen

una aura psicológica que tiene su incidencia en el tema objeto de nuestro estudio, como lo veremos infra.

De esas definiciones generales se sus-traen las siguientes conclusiones: a) Son gastos que se originan en un proceso judicial, que mientras dure su tramitación deben ser cubiertos por las partes; y, b) La parte perdedora en juicio deberá de cubrir los propios y los de la contraria.

Con base en esos mismos criterios, deberán desecharse como gastos procesales, todas las inversiones económicas que debió hacer la parte de previo a instaurar el proceso contencioso administrativo, tales como dictámenes, asesorías o consultorías.

Es éste —los costos de los procesos con especial énfasis en los contenciosos administrativos—, un capítulo importante aunque tradicionalmente descuidado, que tiene además, especial relieve en este ámbito jurisdiccional, ya que de su regulación depende en buena parte, la efectividad de la garantía que supone para los ciudadanos la existencia de una instancia judicial llamada a controlar la regularidad del ejercicio de las potestades públicas, supuesta la desigualdad esencial que existe entre las partes en la vía contencioso administrativa, donde una de ellas, la administración pública, dispone, a través del privilegio de decisión ejecutoria, de poder, bastante para alterar por sí misma las situaciones patrimoniales de los administrados, privándoles de sus bienes o derechos antes de ser vencidos en juicio.⁴

1. OSORIO, Manuel, *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales*, Editorial Heliasta, 1984.

2. DE PINA, Rafael, *Diccionario Jurídico*, Editorial Porrúa, 1982.

3. GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, *Derecho Procesal Administrativo Hispanoamericano*, Editorial Temis, 1985, pág. 413.

4. GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ, Ramón, *Curso de Derecho Administrativo*, Editorial Civitas, tomo II, 1984, pág. 580.

NATURALEZA JURÍDICA DE LAS COSTAS

De los conceptos supramencionados se desprende su naturaleza. Las costas son una porción de los gastos del proceso, por tanto y en consecuencia consistirán en inversiones económicas que el proceso lleva consigo y como todos los gastos procesales, son un efecto necesario del mismo, una consecuencia económica que no pierde sin embargo por este carácter, su naturaleza procesal, siendo lógico

por ello que las normas reguladoras de tales gastos no queden fuera del ámbito de la ley procesal. La nota específica que sirve para delimitarlas del resto de los gastos procesales consiste en que su pago recae sobre las partes que intervienen en el proceso, comprendiendo únicamente los gastos de un determinado proceso, que es la causa inmediata y directa de su producción.

FUNDAMENTO DE LA CONDENATORIA EN COSTAS

No obstante que el instituto de las costas emergió como una necesidad para evitar la proliferación de litigios estériles y delimitar el abuso de acción⁵ los criterios utilizados para aplicar la condenatoria en costas son variados como lo son los ordenamientos jurídicos. Así los más utilizados son los objetivos y subjetivos.

Criterio objetivo

Éste se encuentra fundamentado en el simple hecho de salir perdidioso en un proceso. Gonzalo Retana Sandí consideraba que el artículo 1027 del Código de Procedimientos Civiles, actualmente derogado, utilizaba este criterio, de donde únicamente como excepciones a la regla, por razones de justicia y equidad, se debía condenar al vencido al pago de las costas por el simple hecho de no salir airoso en el proceso.

Con base en este criterio, no se entra a cuestionar la conducta mantenida por las par-

tes durante la tramitación del juicio, sino únicamente el resultado del mismo.⁶

Criterio subjetivo

Con base en este, los tribunales califican la condenatoria según la conducta del litigante en el transcurso del proceso. Así entre otros, se toman como elementos determinantes para la condenatoria o absolución en costas, la buena fe, la temeridad, el motivo para litigar, la posición que ocupaba dentro del proceso, etc. Con fundamento en este criterio, del cual se ha hecho un abuso indiscriminado por parte de los juzgadores, se han ocasionado a muchos administrados graves perjuicios de carácter económico, pues en algunos casos, la pretensión aducida en juicio es mucho menor que los gastos que se ve forzado a realizar para obtenerla. Piénsese por ejemplo en el contencioso de anulación.

5. HINES CÉSPEDES, César, *Aflanzamiento de costas en el contencioso administrativo*, *Revista Iustitia*, número 57, pág. 22.

6. RETANA SANDÍ, Gonzalo, *La jurisdicción contencioso administrativa en Costa Rica y su reforma*, *Revista del Colegio de Abogados*, número 12, 1966, pág. 173.

ARTÍCULO 98, INCISO C), DE LA LEY DE LA JURISDICCIÓN DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE COSTA RICA

Reza el artículo citado:

"Artículo 98.—La parte vencida podrá ser exonerada del pago de las costas:

a.—...

b.—...

c.—Cuando por la naturaleza de las cuestiones debatidas haya habido, a juicio del tribunal, motivo bastante para litigar".

La norma supratranscrita ha sido utilizada en forma indiscriminada por los tribunales contenciosos administrativos en favor de la administración pública. Han considerado para fundamentar su posición que el Estado o sus instituciones siempre tienen motivos suficientes para litigar, cual si esos motivos fueran exclusivos y únicos en la administración pública central y descentralizada, y no son susceptibles de ser trasladados a los administrados cuando litigan, cual si el acudir a juicio fuese un ejercicio jurídico.

Evidentemente es una posición errónea de nuestros juzgadores sustentada en una actitud psicológica. Esta sicología es uno de los problemas capitales de la justicia administrativa de hoy. El juez de lo contencioso se siente —como en realidad lo es— servidor del interés público y hasta cierto punto partícipe en una misión estatal de desarrollo económico y social del país, y esto no por motivos políticos o ambiciones personales, sino por honesta convicción de que ese es su cometido como juez de la administración.⁷

Esta posición pareciera no ser patrimonio exclusivo de nuestros tribunales, sino que se extiende a varios ordenamientos jurídicos, así

GARCÍA DE ENTERRÍA, nos lo demuestra cuando dice: "Existe especialmente una resistencia evidente a condenar en costas a la administración, aun en el caso, nada infrecuente, de que haya sostenido su acción contra todos los informes obrantes en el expediente y en los autos y aun cuando su tesis haya sido desautorizada por una jurisprudencia anterior unánime. Esta inaplicación usual de la condena en costas a la administración se traduce de facto en un nuevo privilegio carente de cobertura legal que repercute no poco en la marcha del proceso y que contribuye a falsear muchas de las técnicas que la ley establece impidiendo su adecuado rendimiento". Y, por otro lado GORDILLO igualmente lo menciona al decir: "Además de los pagos del impuesto correspondiente a la tramitación del proceso, el administrado debe sufrir la renuencia judicial de condenar en costas a la administración".^{8,9}

Lúcido razonamiento del profesor español, en el cual enfoca la forma generalizada de litigar en forma temeraria y aun contra los principios más elementales de la buena fe, por parte de la administración, que siempre goza de la protección judicial.

HERNÁNDEZ GIL,¹⁰ ha dicho que intentar definir la buena fe es tan insólito como intentar la definición de la buena conducta, la moral o el orden público. No es posible reducir su aplicación a los supuestos tipificados. De aquí que la consagración del principio suponga una ruptura del derecho legal y una ampliación del arbitrio judicial para calificar como contrario al derecho una actuación que, en otro caso, sería

7. ORTIZ ORTIZ, Eduardo, *Prólogo a la justicia administrativa*, *Revista de Ciencias Jurídicas*, número extraordinario 24, 1974.

8. GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *op. cit.*, pág. 581.

9. GORDILLO, Agustín, *Tratado de Derecho Administrativo*, tomo II, 1980, XIX 44.

10. HERNÁNDEZ GIL, citado por GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, *El principio general de la buena fe en el Derecho Administrativo*, Editorial Civitas, pág. 67.

válida, o, por el contrario, para calificar válida la que en otro caso no lo sería.

Consideramos que los supuestos del inciso c), del artículo 98, deben ser interpretados en forma restringida en favor de la administración pública, dada la dificultad práctica existente para determinar en cuáles casos existe o existió motivo bastante en la administración para litigar, y así ser exonerada de las costas. Para estos efectos no debe perderse de vista, que bajo cualquier circunstancia por la que se inicie el proceso, la raíz siempre será un acto de la administración, formal, material, presunto o expreso. De ahí que las limitaciones interpretativas deben ser hacia la detentadora del poder. La resolución que declare la admisibilidad o inadmisibilidad de la pretensión —no de la acción— es la última de esa instancia, es decir en sentencia, por lo que las partes demostrarán al tribunal la bondad de su posición jurídica con respecto al punto en disputa. Colegir de esas posiciones la existencia de motivos suficientes para litigar es un acto más síquico que jurídico, de donde la condenatoria en costas no puede estar supeditada en ello.

Resulta poco o nada edificante la terquedad administrativa en el mantenimiento de un acto, que con mala fe y frente a la jurisprudencia revocatoria constante, repetida y abrumadora, sostiene criterios injustos para obligar a pleitos o con la esperanza de que éstos dejen de interponerse por un descuido o se estrellen por un desliz procesal. Es por ello que los órganos jurisdiccionales deben interpretar el artículo supramencionado, en forma generosa para el particular que ha visto lesionados sus derechos o intereses legítimos por una actividad administrativa ilegal.

En múltiples ocasiones, dadas las pretensiones del particular frente a la administración por una conducta de ésta, podría darse el allanamiento y de esta forma se evitaría que se prolonguen hasta el final procesos que podrían terminarse antes, obligando a los tribunales a realizar una actividad innecesaria y a los recu-

rrentes a soportar unos gastos perfectamente evitables. Así la atrofia del instrumento de la condena en costas —a la administración del Estado al menos— impide corregir a su través estos inconvenientes del allanamiento. Comprendemos las dificultades legales que el instituto del allanamiento tiene en nuestro Ordenamiento Jurídico, según los artículos 29, inciso d), de la Ley General de la Administración Pública, en relación directa con el artículo 15, párrafo segundo, de la Ley de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Esta exigencia de carácter legislativo, da al allanamiento de la administración una especial rigidez, que dificulta su utilización práctica, ya que al representante del Estado le es mucho más cómodo contestar en forma convencional la demanda presentada, aun a sabiendas de sus pocas posibilidades de éxito, que solicitar la autorización necesaria para allanarse.

La más reciente doctrina procesalista señala que la condena en costas debe ir ligada a un hecho objetivo y de fácil determinación, como lo es el vencimiento. La característica fundamental del principio moderno de la condena en costas consiste precisamente en hallarse condicionada al vencimiento puro y simple, y no a la intención ni al comportamiento del vencido.¹¹

El artículo 98, inciso c), de la Ley Reguladora de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, debe ser utilizado con el mismo criterio con el cual se absuelve o condena a la administración al pago de indemnización por su funcionamiento normal o anormal. La antijuridicidad, la temeridad, la buena fe, como elementos determinantes, deben ser desplazados de la conducta subjetiva hacia el daño objetivo del patrimonio. La exacción de recursos para cubrir directamente y aun siendo vencedor en el litigio, los gastos provocados por el mismo, en razón de una actuación administrativa perjudicial a los derechos o intereses del administrado es una incongruencia de carácter procesal. Dromi nos ilustra con más claridad el punto cuando expresa: "Los casos de responsabili-

11. CHIOVENDA, citado por GONZÁLEZ PÉREZ, en Comentarios a la Ley de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, pág. 1435.

dad estatal por los daños que origina la actividad administrativa legítima son numerosos, y entre ellos se encuentran la revocación por razones de oportunidad, mérito o conveniencia, cuando ello fuera procedente y siempre que se observen las garantías constitucionales, esta responsabilidad del Estado es objetiva con total prescindencia de la noción de culpa, siendo su fundamento el principio de la justicia legal o general *que demanda la igualdad ante las cargas públicas* según lo preceptuado por la Constitución Nacional".¹² (La negrilla no es del original). En el mismo sentido, BLASCO ESTEVE, Avelino, en *Responsabilidad de la administración por actos administrativos*.¹³

De lo anterior se colige, que si existe un criterio objetivo para la condena a la administración, y asentado en el principio del mantenimiento de la integridad del patrimonio de los particulares, como lo denomina ESCOBAR GIL, no existe razón alguna para condenar a la administración en relación con las pretensiones de los reclamantes, y eximirla del pago de las costas por haber existido motivo suficiente para litigar. Con la actitud anterior, se le causa un menoscabo al patrimonio del particular, pues deberá de suplir de su propio peculio los gastos consecuentes de un proceso originado en un comportamiento administrativo, cuando tiene la razón y el derecho le asiste.

Es sumamente ilustrativa la jurisprudencia colombiana, cuando establece: "Todo perjuicio causado por la fuerza pública, perjuicio que se traduce en una carga pública, ya que esa empresa no se considera ya como el negocio de un soberano poderoso, sino como forma de dar satisfacción a las necesidades generales

de la colectividad, debe, si hiere a la igualdad de los individuos en cuanto a las cargas públicas, ser reparado, por el otorgamiento a la víctima de una indemnización pagada por el patrimonio administrativo de la colectividad. La responsabilidad del poder público tiene en vista, el restablecimiento del equilibrio económico y patrimonial, inspirado en la idea de igualdad de los ciudadanos ante las cargas públicas, idea inserta en la conciencia jurídica moderna".¹⁴

Consideramos que con el arraigo del constitucionalismo en nuestro medio, a raíz de la creación de la Sala Constitucional, se hace necesario un traslado o ampliación de algunas de las innovaciones de esa jurisdicción a la contenciosa administrativa, como magistralmente lo expone CANO MATA.¹⁵ Entre esas innovaciones se encuentra la del artículo 51 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, que dice en lo que interesa:

Artículo 51.—"Además de lo dispuesto en los dos artículos anteriores, toda resolución que acoja el recurso condenará en abstracto a la indemnización de los daños y perjuicios causados y al pago de las costas del recurso..." (La negrilla no es del original).

En la norma supratranscrita no se establece ninguna excepción con respecto a la condenatoria en costas en contra del Estado. Es una regla general y en materia constitucional al igual que en la jurisdicción contenciosa ordinaria, el Estado también tendría motivos bastantes para litigar, con lo cual deviene obsoleto y protector del inciso c), del artículo 98, de la Ley de repetida cita.

12. DROMI, Roberto, *Manual de Derecho Administrativo*, Editorial Astrea, 1987, pág. 208.

13. "La perspectiva general de la responsabilidad no puede proyectarse sólo según resulta de los actos lícitos o ilícitos, sino de la unidad fundamental común de la idea de lesión, como perjuicio antijurídico, por cuanto el titular de un bien jurídico no tiene el deber jurídico de soportar el perjuicio, aun cuando su agente causal obre con licitud, de modo que el problema fundamental, verdadero fondo de la cuestión, está en si existió o no la lesión, lo que constituye cuestión de prueba y de apreciación de éste por el órgano resolutorio competente".

14. ARCINIEGAS, José Antonio, *Estudios sobre jurisprudencia administrativa*, Editorial Temis, pág. 314.

15. CANO MATA, Antonio, *La ley de protección de los derechos fundamentales de la persona y sus garantías contencioso administrativas. Deseable ampliación de algunas de sus innovaciones a la vía judicial ordinaria*, *Revista de Administración Pública*, Centro de Estudios Constitucionales, número 98, 1982.

En la materia objeto de nuestro estudio, debe de primar el mismo principio que contiene el mismo artículo arriba transcrito en su párrafo in fine que textualmente expresa: "Si el amparo fuere desistido por el recurrente, rechazado o denegado por la Sala, esta lo condenará al pago de las costas cuando estimare fundadamente que incurrió en temeridad".

Para continuar por la misma línea crítica, es importante reseñar lo que establece la Ley de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo de España, en su artículo 131, párrafo primero, que a la letra dice: "Las Salas de lo Contencioso Administrativo, al dictar sentencia o al resolver por auto los recursos o incidentes que ante las mismas se promovieren, impondrán las costas a la parte que *sostuviere su acción*, o interpusiere los recursos con mala fe o temeridad".¹⁶

Nótese que en la norma supratranscrita, se establece que el simple hecho de oponerse a la acción es motivo de condenatoria en costas, y si además se recurre en forma temeraria o de mala fe pues con doble razón se condenará en ese rubro. En otros términos, el único criterio discrecional que tiene el juez es sobre la temeridad en los recursos o la mala fe en los mismos. Ahora bien, con respecto a esta hipótesis nos encontramos ante un problema que la ley no nos aclara, que consiste en determinar cuál es la definición que esta normativa le da al término "recurso". Efectivamente, el término "recurso" es anfibológico en la materia objeto de nuestro estudio, si nos atenemos al hecho que, aunque erróneo, es de curso corriente que a la acción contenciosa administrativa se le denomine recurso contencioso administrativo, con lo que la frase utilizada por la Ley de lo Contencioso española, deja la duda relacionada con el tema. Nótese que al principio expresa: "...al resolver por auto los recursos o incidentes..." y posteriormente agrega: "...impondrán las costas a la parte que sostuviera su acción, con lo cual equipara el término recurso al de acción. No obstante ello, lo principal de dicha norma

estriba en la obligación expresa del juzgador de condenar en costas a la parte que sostenga su acción, lógicamente en caso de salir perdidosa en juicio.

A pesar de la existencia de gran cantidad de doctrina dominante en materia de responsabilidad objetiva general de la administración por daños, perjuicios o lesión al patrimonio de los administrados, cuya aplicación no sólo analógica es procedente, sino que desde la óptica de la congruencia de la sentencia, exigible en toda resolución que tenga este carácter, no existe la voluntad judicial de utilizar correctamente la discrecionalidad que la norma 98, inciso c), del texto legal antes mencionado, otorga al juez de lo contencioso, con lo que se tendría que llegar necesariamente a una reforma legislativa para cambiar el derrotero que hasta ahora la jurisprudencia patria ha mantenido, con las excepciones que confirman la regla.

De darse la reforma dicha, nuestros jueces perderían la oportunidad de ser verdaderos creadores de doctrina jurisprudencial, a través de la interpretación de aquellas normas que le conceden esa discrecionalidad, y se convertirían así en simples exegetas del Derecho. No significa ello que nuestros jueces de lo contencioso no innoven el derecho, ni tampoco que ignoren la doctrina, sino que en primer término, predomina en la conciencia de la mayoría esa concepción exegetica de su función, que choca fuertemente con la riqueza conceptual y filosófica de algunos muy buenos fallos, pero que forma, en todo caso, un prejuicio contra la innovación y la hace tímida o discontinua, como si produjera arrepentimiento.

Para finalizar citaremos un párrafo de la sentencia número 345 de la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, que en lo que interesa dice: Considerando V:... "Reiteradamente se ha considerado que, en virtud de la reforma introducida en el año 1937, se establece que toda sentencia condenará al vencido al pago de las costas personales y procesales. En aplicación de esas normas se

16. ARAGONESES ALONSO, Pedro, *Legislación procesal contencioso administrativa*, editorial Aguilar, 1962.

ha resuelto que el pronunciamiento de ambas costas debe hacerse de oficio, y que la condenatoria se impone al vencido por el hecho de serlo, es decir, por perder el litigio, sin que esa condenatoria signifique que se le considere litigante temerario o de mala fe".¹⁷

Es claro y evidente que el considerando supratranscrito, es la típica expresión del criterio objetivo utilizado al momento de condenar

en costas a los perdedores en determinado proceso.

Con esta estimulante resolución de tan alto tribunal, consideramos que los órganos jurisdiccionales inferiores tienen un punto de referencia para iniciar el cambio de actitud con respecto al papel que desempeñan en el juzgamiento de los actos del Estado y sus instituciones.

CONCLUSIONES

El artículo 98, inciso c), de la Ley de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, debe ser interpretado en forma restrictiva en favor de la administración, y en una forma generosa en favor del administrado. Esta propuesta no implicaría una violación al principio de igualdad como podría pensarse, por cuanto es por todos conocido que no existe esa figura tratándose del Estado o alguna de sus instituciones. La potestad de imperio de la que gozan los órganos del Estado es elemento suficiente para quebrar esa igualdad, aun cuando se trate de actividad que podría encuadrar dentro del esquema del Derecho Privado, como es la de contratar bienes o servicios, en la que se pre-

tende hacer creer que nos enfrentamos al Estado en condiciones de igualdad, cuando la misma legislación le concede facultades exorbitantes del Derecho Común.

En principio la condenatoria en costas cuando el Estado es el perdedor debe ser la regla general y salvo circunstancias muy especiales, —las que constituirían la excepción— exonerarlo de ese castigo. Bajo ninguna circunstancia debe perderse de vista cuál es el origen, el punto de partida de todo proceso contencioso administrativo, para con base en esa premisa tener como sujeto pasivo de la condenatoria en costas al perdedor por el simple hecho de serlo.

17. Resolución número 345 de las diez horas treinta y tres minutos del siete de diciembre de mil novecientos noventa, de la Sala Primera de la Corte, con que revoca una resolución del Tribunal Superior de lo Contencioso Administrativo, donde exoneró del pago de las costas al Estado, que se mantuvo litigando no obstante existir una declaratoria de inconstitucionalidad sobre las normas que le dieron fundamento al acto administrativo impugnado.