

REVISTA DE DERECHO PROCESAL DEL TRABAJO

PUBLICACIÓN ESPECIALIZADA DEL EQUIPO TÉCNICO INSTITUCIONAL DE IMPLEMENTACIÓN
DE LA NUEVA LEY PROCESAL DEL TRABAJO DEL PODER JUDICIAL

Vol. 5, n.º 5, enero-junio, 2022, 69-115

ISSN: 2708-9274 (En línea)

DOI: 10.47308/rdpt.v5i5.555

EL ESTADO COMO SUJETO OBLIGADO AL PAGO DE LOS COSTOS PROCESALES EN LOS PROCESOS LABORALES Y CONTENCIOSO- ADMINISTRATIVOS LABORALES: UN ESPACIO DE QUIEBRE Y DE AFIANZAMIENTO DE LAS PRERROGATIVAS ADMINISTRATIVAS

THE STATE AS A SUBJECT OBLIGED TO PAY THE PROCEDURAL COSTS IN LABOR AND LABOR ADMINISTRATIVE-CONTENTIOUS PROCEEDINGS: A SPACE OF BREAK AND ENTRENCHMENT OF ADMINISTRATIVE PREROGATIVES

LUIS ALBERTO HUAMÁN ORDÓÑEZ

Universidad Nacional Pedro Ruiz Gallo
(Lambayeque, Perú)

Contacto: e.abogados.chiclayo@outlook.com

<https://orcid.org/0000-0003-2229-9624>

RESUMEN

En el presente estudio, el autor se aboca al desarrollo de los costos procesales que deben ser asumidos por el Estado como parte del proceso, con especial incidencia en los litigios laborales y contencioso-administrativos laborales. Luego realiza un necesario recorrido por las

nociones de Estado moderno y autotutela con el propósito de entender cómo es que esta organización se encontraba inicialmente abstraída del control judicial y cómo fue posible que sea llevada a juicio. Para explicar este escenario, el autor recurre a los veredictos del Tribunal de Conflictos y el Consejo de Estado francés, así como a las decisiones de la Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina. Posteriormente, se dedica al estudio del Código Procesal Civil como regulación adjetiva general, y establece el carácter primordial de la teoría del resarcimiento (mal llamada del vencimiento) con notas mínimas de la teoría subjetiva y de la discrecional moderación judicial, para lo cual invoca a la jurisprudencia judicial y administrativa para entender dicha recepción procesal hasta llegar al estudio de la Ley n.º 26636 y la Ley n.º 29497. Finalmente, responde a la interrogante acerca de si el Estado, a través de la administración, puede o debe ser condenado al pago de costos en los procesos laborales. Para ello introduce algunas propuestas, a manera de *lege ferenda*, que fundamenten dicha obligación, con el propósito de que los jueces motiven adecuadamente sus decisiones sobre el pago de honorarios.

Palabras clave: procesos laborales; autotutela; costos procesales; contencioso-administrativo; acceso a la justicia.

ABSTRACT

In this paper, the author focuses on the development of the procedural costs that must be borne by the State as part of the process, with special incidence in labor and labor administrative-contentious disputes. Then, it makes a necessary tour of the notions of modern State and self-protection, in order to understand how this organization was initially abstracted from judicial control and how it was possible that it was brought to trial. To explain this scenario, the author resorts to the verdicts of the Court of Conflicts and the French Council of State, as well as the decisions of the Supreme Court of Justice of the

Argentine Nation. Subsequently, it is dedicated to the study of the Code of Civil Procedure as general adjective regulation and establishes the elemental character of the theory of reparation (wrongly call of maturity) with minimal notes of the subjective theory and of the discretionary judicial moderation, for which it invokes the judicial and administrative jurisprudence to understand such procedural reception until arriving to the study of Act No. 26636 and Act No. 29497. Finally, it answers the question about whether the State, through the administration, can or should be condemned to pay costs in labor proceedings, for which it introduces some proposals, as *lege ferenda*, which grounds this obligation, in order for the judges to give adequate reasons for their decisions on the payment of fees.

Key words: labor proceedings; self-protection; procedural costs; administrative-contentious; access to justice.

Recibido: 14/04/2022 Aceptado: 20/05/2022

1. EL ESTADO COMO GARANTE DEL ESTADO MODERNO

Antes de la Revolución francesa, el escenario para el ejercicio del poder no era el más propicio para su control, lo cual tenía un visible impacto negativo en las personas identificadas —en aquel momento— como súbditos. Frente a tal estado de cosas, la teoría se enfocó en desarrollar modelos para mejorar la realización de la comunidad a través de escritos por los que aquellos sufrieron no solo la privación de sus bienes sino también una evidente persecución. No es casualidad que el pensamiento asuma una racionalidad distinta a la concepción de la atribución divina del poder para, en su lugar, sostener que es la comunidad quien delega el poder y no un dios. De esta forma, se fue gestando la necesidad de construir una nueva forma de organización, distinta a la regia. El oprobio y el desdén son ingredientes fácticos mucho más potentes que el pan que, como si fuese de gracia, el rey prodigaba a los

pobres. No en vano, sin perjuicio de *La Guerre des farines*, el «motín del pan» es el hilo conductor de la Revolución francesa dentro de un escenario de hambruna y carestía de trigo, como lo precisan Bolinaga (2014) y Pradas (2016), sazonado por un proceder conservador y despectivo del monarca hacia el pueblo. En este contexto, Voltaire, Rousseau, D'Alembert, Diderot, entre otros, fueron un grupo de jóvenes entusiastas que creyeron que la razón era la solución a la arbitrariedad real, presuntamente avalada por un dios que calla cuando su representante en la tierra asume posiciones injustas:

Obedeced al poder. Si esto quiere decir ceded a la fuerza, el precepto es bueno, pero superfluo, y contesto que no será violado jamás. Todo poder viene de Dios, lo confieso; pero toda enfermedad viene también de Él; ¿quiere esto decir que esté prohibido llamar al médico? Si un ladrón me sorprende en el recodo de un bosque es preciso entregar la bolsa a la fuerza; pero si yo pudiera sustraerla, ¿estoy, en conciencia, obligado a darla? Porque, en último término, la pistola que tiene es también un poder.

Convengamos, pues, que fuerza no constituye derecho, y, que no se está obligado a obedecer sino a los poderes legítimos. De este modo, mi primitiva pregunta renace de continuo (Rousseau, 2017, p. 4).

Se va construyendo, así, desde la concepción rousseauniana, la idea de que lo que permite la unión de la comunidad es un pacto social en el que, sobre el soporte de la voluntad general, son las personas quienes, como mandantes, delegan el poder a los que gobiernan con cargo a que se les sea devuelto de manera periódica y con la obligación de dar cuenta de su ejercicio. Es allí donde van surgiendo las bases del Estado moderno. El «gobierno de los hombres» no se consideraba adecuado para un buen gobierno; en su lugar, el gobierno de las leyes, al despersonalizar el poder, se abrió paso, de manera vigorosa, como una herramienta de mayor objetividad. Al respecto, Tocqueville (1996) precisa: «Debido a que la Revolución parecía estar luchando por la regeneración de la especie humana más aún que por la reforma de

Francia, encendió una pasión que no habían sido capaces de producir jamás las revoluciones políticas más violentas» (p. 86). Esta afirmación se condice con lo sostenido por Rousseau (2017): «puesto que ningún hombre tiene una autoridad natural sobre sus semejantes, y puesto que la naturaleza no produce ningún derecho, quedan, pues, las convenciones como base de toda autoridad legítima entre los hombres» (p. 4). De esta manera, se entiende que solo es por la voluntad general que se legitima el mando y la obediencia frente al poder.

El distanciamiento de los pareceres regios se vuelve la necesaria solución para contrarrestar su naturaleza arbitraria. Por tal razón, se considera que la expedición de un producto mental (la ley) distinto al de su creador (el Parlamento) descarta la voluble voluntad humana que, aunque es alegada como de raigambre divina cuando es ejercida por el monarca, demuestra todo lo contrario. Dicha transfiguración del ejercicio del poder es interesante no solo porque permite la objetividad del poder, sino porque legitima la obediencia de quien pasa a soportar sus efectos, puesto que como precisa Bobbio (1986), «no se podía enunciar con mayor fuerza la idea de la primacía de la ley: no es el rey el que hace la ley, sino la ley la que hace al rey» (p. 123). De este modo, se hace posible la identificación del denominado Estado moderno, entendido por Clavero Salvador (1981) en los siguientes términos: «aquel que sobre un territorio continuo constituye instituciones impersonales y duraderas en grado de imponer su autoridad y derecho, aun sin monopolizar por ello el poder, por encima particularmente de vínculos o de lealtades familiares, comunitarias o religiosas anteriores» (p. 45). Ayuda, en mucho, la gestación de nuevas categorías, como las de ciudadano, derechos civiles, derechos políticos, entre otras, para servir de soporte tanto al nuevo estado de cosas como a la legitimidad de la ley. Ello produce una fuerte fractura de la justificación del origen divino del poder real de modo que se genera una importante unión umbilical entre la ley y el derecho:

En la formación del Estado moderno, la doctrina del constitucionalismo, en la que se resume toda forma de gobierno *sub lege*, camina paralelamente con la del primado de la ley como fuente de derecho, entendiendo la ley, por un lado, como la máxima expresión de la voluntad del soberano, sea este el rey o el pueblo y, como tal, opuesta a la costumbre; por el otro, como norma general y abstracta y, como tal, contraria a los mandatos dados. Recuérdese a los tres grandes filósofos, Hobbes, Rousseau y Hegel, cuyas teorías acompañan la formación del Estado moderno; se puede dudar de que puedan ser enlistados entre los partidarios del gobierno de la ley, pero, ciertamente, los tres son favorables al primado de la ley como fuente de derecho, como principal instrumento de dominio y, en cuanto tal, como máxima prerrogativa del poder soberano (Bobbio, 1986, pp. 124-125).

Este nuevo estado de cosas obliga a precisar importantes lineamientos a las leyes. Surgen, amén de otras, las frondosas y medulares características de abstracción, generalidad e impersonalidad de la ley para graficar el compromiso del pacto social, con miras a determinar la proyección de las leyes como enteras reglas jurídicas con capacidad de transformar el contexto de sus destinatarios.

En tal escenario, surge la idea de las reglas jurídicas entendidas como preceptos obligatorios con capacidad de ser impuestos a sus destinatarios con el soporte del Estado. Se trata de otra nueva creación revolucionaria, que contiene mandamientos (prescripciones), autorizaciones o prohibiciones para los ciudadanos, como sostiene Perot (2003): «son aquellas que crean la posibilidad misma de realizar una conducta de cierto tipo» (p. 210). Con dicha perspectiva se produce la legitimación del poder.

2. EL ESTADO A TRAVÉS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y SU VINCULACIÓN CON LA AUTOTUTELA

La Revolución francesa estableció un contexto diferente al poder regio y asentó las bases de la construcción del Estado moderno. Ello permitió, precisamente, el surgimiento de una organización distinta

a la regia, aunque de modo distinto a lo precisado por García de Enterría y Fernández (2006), sirviéndose de sus cimientos.

Surge, asimismo, la idea de la administración pública entendida como una organización enteramente servicial, que se dedica al ciudadano (otra categoría política de los revolucionarios) y se enfoca en la prestación de bienes y servicios para el bien de la comunidad. Para asegurar la objetividad de este nuevo cuerpo público y evitar las amargas experiencias de la organización regia (tan proclive al desdén a los súbditos), se le permite contar con un amplio y dilatado conjunto de atribuciones que no solo tienen un impacto en el ámbito jurídico sino que inciden, según su proyección, en el espacio fáctico de los administrados. Se habla de estas atribuciones, denominadas potestades —como figura del derecho canónico—, a las cuales se les adiciona el adjetivo de «administrativas» con el propósito de entender que están al servicio de las personas. Tal adición bienhechora deviene en expreso puesto que se garantiza que se trata de un cuerpo enmarcado en el derecho y no en la voluble voluntad humana del rey. De este modo, se manifiestan —sin ánimo de agotar el catálogo— las potestades sancionadoras, reglamentarias, de recuperación de sus bienes, de autoorganización, tributarias, de planificación, de revisión de oficio, expropiatorias, financieras o presupuestales, de deslinde, de ejecución forzosa, innovativas, conservativas, cuasijurisdiccionales, reduplicativas, entre otras, destinadas a asegurar que el largo brazo del derecho administrativo tenga una total operatividad práctica en las relaciones jurídicas y dinámicas con los ciudadanos, quienes, en el ámbito administrativo, califican como administrados.

Tal construcción modélica, la de la autotutela, asegura que la administración pueda realizar sus labores diarias de cara a la comunidad tanto como imposibilitar que sus funciones sean aquietadas con un propósito denostado, haciendo inviable su trabajo. Es tal el impacto que el constitucionalismo francés interviene, de manera expresa, en el

texto constitucional, enfatizando la necesidad de que la administración y los hombres que la componen —en otras palabras, su personal— no sean llamados a los tribunales. No turbar a la administración se define como parte de la consigna revolucionaria, lo que podría entenderse como el espaldarazo de la autotutela administrativa. Con el aval de la Constitución, el legislador precisa, en igual medida, los lineamientos para que esta nueva organización pueda abocarse a los cometidos públicos.

De este modo, la administración no puede ser llevada a juicio. Ello arrastra la idea de que el Estado, de donde emana la administración, también se encuentra eximido del control jurisdiccional.

3. EL ESTADO COMO SUJETO DEMANDADO EN JUICIO: ANÁLISIS DEL CONTEXTO DEL DERECHO COMPARADO

En el escenario europeo, para evitar que los tribunales llamen a juicio a la administración y, por ende, al Estado, a la par de la justicia común se crearon tribunales administrativos que juzgan a los poderes públicos.

De este modo, se asignó potestades cuasijurisdiccionales al denominado consejo de Estado, aunque se compartió espacio con una anticipada emisión de pronunciamientos del Tribunal de Conflictos, institución de naturaleza mixta, pues su proyección es judicial y administrativa.

El Tribunal de Conflictos procedió a convalidar la autotutela y la prohibición de ser juzgado por los jueces con el fallo Blanco, del 8 de febrero de 1873, en materia de responsabilidad civil de la administración pública. En este se precisa que el ejercicio de la actividad administrativa, en cuanto se base en el derecho administrativo, debe regirse por sus reglas particulares, y que el derecho civil no tiene injerencia en ello. Se trata de un mensaje implícito sobre el rechazo de la justicia ordinaria o común para someter a juicio a la administración

con la consiguiente convalidación de lo establecido por la Constitución y las leyes revolucionarias, como aparece en el artículo 5 de la Constitución francesa de 1791, así como en el artículo 13 de la Ley de 16-24 de agosto de 1790 y de la Ley 16 de fructidor del año III, del 3 de septiembre de 1795.

Más adelante, con el fallo Pelletier, del 30 de julio de 1873, fue posible llevar a juicio a la administración. Sin embargo, esto no produce mucha alegría, ya que, para tal propósito, se requiere la autorización expresa del Consejo de Estado, de forma que hasta ese momento, si bien el Tribunal de Conflictos abrió un forado en la prohibición revolucionaria de no llevar a juicio a la administración, lo somete a condicionamiento.

El fallo Cadot, del 13 de diciembre de 1889, emitido por el Consejo de Estado, se abrió paso para fracturar la prohibición revolucionaria de no turbar a los cuerpos públicos, con lo cual se procedió a la separación, cual Moisés moderno, de la justicia administrativa respecto de la justicia común.

El escenario latinoamericano no resulta ajeno a esta inicial prohibición de llevar a juicio a la administración, como nos lo acredita, en el plano de la República Argentina, la Ley n.º 3952, Demandas contra la Nación. En esta ley se establece que solo con anuencia del Parlamento, de modo expreso —esto es, a través de una ley—, es posible someter al Estado a los tribunales. Ello es congruente con la jurisprudencia del fallo Seste y Seguich contra el Gobierno Nacional de 1864, lo que fue posteriormente horadado por la Ley n.º 19549, Ley de Procedimiento Administrativo, que sustituyó dicho condicionamiento en el acceso a la justicia por la exigencia de vía previa, sobre la cual la jurisprudencia ha ido afinando sus cauces siempre en procura de que el ciudadano pueda acceder a los tribunales, como se señala en los fallos Tomás Devoto y Cía. Ltda. S. A. contra la Nación de 1933, Ferrocarril Oeste de Buenos Aires contra la provincia de Buenos Aires

de 1938, Jorge F. Vadell contra la Policía de la provincia de Buenos Aires de 1984, Hugo Arnaldo Mosca contra la provincia de Buenos Aires de 2007, entre otros.

4. EL CÓDIGO PROCESAL CIVIL COMO EXPRESIÓN DEL CIERRE DE LOS PRIVILEGIOS PARA EMPLAZAR JUDICIALMENTE AL ESTADO

En el caso de nuestro derecho, tomaremos como punto de referencia y análisis al Código Procesal Civil (en adelante el Código), con especial interés en los artículos 27 y 59. Este cuerpo procesal se muestra desafiante frente al poder de la administración, pues el legislador asume que si se emplaza al poder público respecto de asuntos distintos de sus potestades administrativas, tal viraje produce el atenuamiento —cuando no, la desaparición— de la autotutela pública a través de diversos datos relevantes.

4.1. Expresiones del artículo 27 del Código Procesal Civil

En este apartado, tomaremos en consideración algunas expresiones del artículo 27 del Código como datos relevantes para identificar la demandabilidad del Estado en sus relaciones jurídicas de derecho público como con particulares. Dicho artículo dice lo siguiente:

Competencia del Estado

Artículo 27. Es juez competente el del lugar donde tenga su sede la oficina o repartición del Gobierno central, regional, departamental, local o ente de derecho público **que hubiera dado lugar al acto o hecho contra el que se reclama.**

Cuando el conflicto de intereses tuviera su origen en una relación jurídica de derecho privado, se aplican las reglas generales de la competencia.

Las mismas reglas se aplican **cuando la demanda se interpone contra órgano constitucional autónomo o contra funcionario público que hubiera actuado en uso de sus atribuciones o ejercicio de sus funciones** [resaltados nuestros].

El primer dato relevante es el que precisa la competencia del juez para llevar a juicio al Estado como sujeto común o de derecho privado. Sin embargo, se trasciende este espacio, ya que, de modo expreso, se asume que es posible emplazar judicialmente a la administración ante actividad administrativa de derecho administrativo. Este razonamiento puede parecer audaz y contraproducente a la idea de un código procesal general que juzga al Estado en sus relaciones con los particulares; sin embargo, las expresiones resaltadas en la cita anterior son reconocimientos innegables de que, en el momento de la expedición de dicho Código, es posible llevar a juicio a la administración en ejercicio de sus potestades administrativas de derecho administrativo.

Para empezar, a los efectos del derecho público, corresponde sostener que la expresión «que hubiera dado lugar al acto o hecho contra el que se reclama» cuenta con una amplia proyección en el control de la actividad administrativa, pues permite identificar que el Estado, a través de la administración, no solo podía ser juzgado por sus actos administrativos (como ya aparece en dicho texto procesal), sino también por sus actuaciones materiales, incluyendo las vías de hecho, y dentro de esto último a la «simple vía de hecho», ya que el modo como se redacta este artículo nos permite ver, sin ningún ejercicio indiciario, que el alcance del control judicial llegaría a expandirse más allá de los pronunciamientos formales de la organización pública, comprendiendo, de esta manera, a su actuar material. Dicho razonamiento se vincula, en igual orden de ideas, con la expresión «cuando la demanda se interpone contra órgano constitucional autónomo o contra funcionario público que hubiera actuado en uso de sus atribuciones o ejercicio de sus funciones», pues denota, desde una primera aproximación, la plena identificación de determinados institutos ligados al ejercicio de la actividad administrativa. Ello supone, precisamente, asumir que en mérito de su invocación también se podía llamar a juicio a la administración cuando su actuar se gesta en base legal distinta a la del derecho privado.

De otro lado, la expresión «cuando el conflicto de intereses tuviera su origen en una relación jurídica de derecho privado» sí requiere un necesario ejercicio deductivo y comparativo para entender que, si en sus relaciones con los particulares, el Estado puede ser sometido ante los tribunales bajo la égida del juez común, es posible que, en igual medida, pueda ser sometido también a dicho Código pese a que sus relaciones jurídicas sean de derecho administrativo, siempre bajo los parámetros del mismo Código.

Se añade a esta lógica que para la fecha de emisión del Código no se contaba con una ley contencioso-administrativa¹ que definiera, como hoy, de modo explícito, el control jurídico de la administración. Ello llevaría a que el legislador histórico no solo brinde estos indicios, de los que venimos dando cuenta, sino que gestara en su interior un proceso contencioso-administrativo enfocado en el control jurisdiccional de la administración a través del sometimiento de los actos y los silencios administrativos.

4.2. El Estado como sujeto procesal llamado a juicio «sin más privilegios que los expresamente señalados en este Código»

El artículo 59 del Código dice:

El Estado como parte

Artículo 59. Cuando el Estado y sus dependencias, o las empresas públicas y privadas con participación económica determinante de aquel intervienen en un proceso civil, cualquiera sea la calificación o ubicación procesal que se les asigne, se someterán al Poder Judicial **sin más privilegios que los expresamente señalados en este Código** [resaltado nuestro].

1 Como son los casos de la Ley del 27 de diciembre de 1956, reguladora de la Jurisdicción contencioso-administrativa (en adelante LJCA56), de España; la Ley n.º 29/1998, del 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción contencioso-administrativa (en adelante LJCA), de España; y la Ley n.º 12008, Código Contencioso Administrativo de la provincia de Buenos Aires (en adelante CCAPBA) de 1997, de Argentina.

Este artículo es el espacio propicio para identificar la intervención del Estado en juicio según su actuación desde la actividad administrativa o fuera de ella, lo cual irradia a los espacios laboral y contencioso-administrativo laboral. Corresponde indicar que el legislador asume que, cuando el poder público participa en juicio en virtud de relaciones jurídicas de derecho privado, se somete a los tribunales como un particular, mas no cabe atisbo, invocación o aprovechamiento alguno de sus potestades administrativas. En cambio, al ser llamado a juicio en ejercicio de la autotutela, puede mantener su posición de *potentior personae*. En este aspecto, dicha regulación, relacionada con la 7.^a Disposición Final del Código, permite separar no solo las competencias judiciales (de manera tal que, ante relaciones comunes, es el juez civil el que puede someter al Estado por ley; y, ante relaciones administrativas, es el juez contencioso-administrativo quien asume atribuciones y debe actuar con las reglas que el Código le proporciona), sino que asume que los privilegios del Estado se mantienen en cuanto actúe como poder público. Debido a la proyección que tiene este Código sobre otros órdenes jurisdiccionales, incluyendo el laboral y el procesal constitucional, se irradia dicho mandamiento sobre los costos procesales.

De este modo, cuando se emplaza al Estado y, por ende, a la administración en juicios contencioso-administrativos, este se ve indemne de asumir los costos procesales. Ello permite verificar que dicha exención es expresión de la autotutela administrativa, pese a que debe ser tratado como un justiciable más. Esta es una regla sin excepción alguna; en cambio, en juicios laborales, al igual que en los constitucionales, debe asumir dicha carga y debe haber un espacio de exención que la jurisprudencia afina en función del orden procesal, aun cuando los poderes públicos sean los emplazados en juicio.

5. LA SIGNIFICANCIA DE LOS COSTOS PROCESALES: ¿NATURALEZA SANCIONADORA, INDEMNIZATORIA O RESARCITORIA? Y LA TEORÍA DE LA DISCRECIONAL MODERACIÓN A CARGO DEL DIRECTOR DEL PROCESO

El pago de honorarios al abogado que obtiene un pronunciamiento beneficioso para su patrocinado ha llevado a exponer diversas posiciones sobre lo que se denomina la naturaleza jurídica de esta institución. A nivel del derecho comparado, la jurisprudencia española del máximo intérprete de la Constitución, es decir, el Tribunal Constitucional de España (1986), descarta que el pago de honorarios o costos (denominado «costas» en aquel país hermano) tenga un carácter punitivo, pues «la condena en costas no solo no constituye una sanción penal o administrativa, a las que se refiere aquel precepto constitucional, sino que tampoco puede calificarse, en sentido estricto, como una sanción» (fundamento 2). Asimismo, ello descarta que tenga una finalidad represora, ya que «la condena en costas es, por el contrario, una contraprestación por los gastos originados por el proceso, contraprestación que se dirige, por un lado, a cubrir parcialmente los gastos de funcionamiento del servicio público de la justicia específicamente ocasionados» (fundamento 2). Prima, entonces, la teoría del resarcimiento —comúnmente asociada a la idea del vencimiento en el proceso judicial—. No obstante, ello no era absoluto, dado que, a nivel legislativo, en el orden procesal contencioso-administrativo de la LJCA56, inicialmente regía el criterio subjetivo con la fórmula sacramental: «impondrán las costas a la parte que sostuviere su acción o interpusiere los recursos de mala fe o temeridad» (artículo 131 de la LICA56), como lo sostiene Casino (1992). Esto se cambió por el sistema mixto que identifica desde el artículo 139, inciso 1, de la LJCA la presencia de la teoría del vencimiento como regla y la discrecional moderación, consignada en el inciso 4 del mismo artículo, como singularidad. A su vez, en la Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la Jurisdicción Social (en adelante LRJS), se sigue igual línea

legislativa, como aparece en los incisos 1 y 2 del artículo 235, con el añadido del criterio subjetivo de corte residual.

En el caso de nuestro derecho, con independencia de la proclama principista de la gratuidad de la justicia, en el Código rige la teoría objetiva enfocada en el resarcimiento (comúnmente denominada del vencimiento) como regla, según los artículos 412, 457, 464 y 594. En tanto, la teoría subjetiva es susceptible de aplicar en escenarios de ejercicio irregular del derecho a acudir a los tribunales, como se señala en los artículos 4, 304, 538 y 621, bajo diversas formas («litigante malicioso», «manifiesta alteración de la cuantía», «maliciosamente» y «connivencia entre tercerista y demandado»), así como la teoría de la moderación conforme con los artículos 81, 316, 321 (parte final), 381 (segundo párrafo) y 399 (ya derogado).

Finalmente, cabe establecer que el Código evita asumir la teoría de los costos como indemnización, pues les asigna propósitos distintos, como se señala en el inciso 2 del artículo 81 y en los artículos 177 y 621, en los que entiende la autonomía de la indemnización respecto de los honorarios. De este modo, se acoge en mayoría la teoría resarcitoria —comúnmente denominada del vencimiento por asociarla a la clásica dicotomía ganador-perdedor, más propia de la autotutela que de la heterotutela—, que comparte espacio con la teoría de la discrecional moderación y la teoría subjetiva.

6. LA JURISPRUDENCIA EN TORNO A LOS COSTOS PROCESALES CUANDO SE EMPLAZA AL ESTADO Y, POR ENDE, A LA ADMINISTRACIÓN

La asunción de los costos procesales por parte del Estado, cuando este es emplazado administrativa o judicialmente, presenta diversas aristas sobre las cuales la jurisprudencia perfila posiciones distintas. En este punto, veremos que se reafirma el pago de honorarios como regla y la exención de los mismos como excepción, no solo ante escenarios predeterminados por el legislador, sino también generados por la

jurisprudencia a partir de situaciones constitutivas de abuso del derecho, alimentando, con sustancia, el razonamiento de rechazo de honorarios ante situaciones anómalas.

6.1. A nivel de la tutela urgente constitucional

Los costos procesales han llegado al máximo intérprete de la Constitución bajo el argumento del recurso de agravio constitucional a favor del cumplimiento de las sentencias del Tribunal en juicios contra el Estado, determinando importantes lineamientos. Por ejemplo, en un amparo constitucional se condenó a la administración al pago de los honorarios del proceso ante la inactividad del poder público emplazado en juicio que provocó el inicio de este proceso: «el actor tuvo que recurrir a la justicia constitucional, pese a que la ONP [Oficina de Normalización Previsional] debió efectuar la revisión de oficio de los expedientes administrativos referidos a la aplicación de la Ley n.º 23908» (Tribunal Constitucional del Perú [TC], 2014, fundamento 2.3.5.). En otro fallo, se reafirma la teoría del resarcimiento-vencimiento al abrigo de las siguientes precisiones: «el pago de los costos procesales constituye un mandato implícito a cumplir por la parte vencida en el marco de un proceso constitucional» (TC, 2017a, antecedente 6).

De otra parte, la jurisprudencia constitucional cede espacio a la teoría del resarcimiento (mal llamada del vencimiento) en el pago de honorarios con el voto del magistrado Urviola Hani, de modo que el reconocimiento prematuro de la agresión constitucional, a través del instituto procesal del allanamiento, no debe ser leído como una situación que evite su pago:

1. La parte emplazada debe asumir el pago de costos procesales por razones que atañen a su conducta procesal y a la incidencia de dicha conducta en los derechos fundamentales del demandante.

2. Dichas razones pueden ser resumidas, de un lado, en el reconocimiento del acto lesivo del derecho fundamental a la autodeterminación informativa del demandante por parte de la emplazada y, de otro lado, en los incentivos perversos de orden económico que pueden generarse con la excepción al pago de costos procesales como efecto del allanamiento de la demandada.

[...]

4. De otro lado, la decisión de exceptuar a la entidad emplazada de la condena al pago de costos en casos como el de autos en atención al allanamiento, en aplicación del artículo 413 del Código Procesal Civil, puede traer como consecuencia la generación de un desincentivo a la ONP para atender oportunamente solicitudes de información como la planteada por el demandante (TC, 2017b, fundamentos 1, 2 y 4).

Otra oportunidad que sirve para reafirmar la posición de pago de honorarios pese a los argumentos de carencia de resistencia en juicio, ausencia de excepciones y defensas previas, así como la presentación de la demanda constitucional sin firma de abogado, es la que sigue: «la jurisprudencia constitucional resulta uniforme con relación a la condena del pago de costos procesales del Estado cuando se identifique la lesión de un derecho fundamental y se declare fundada la demanda» (TC, 2019a, fundamento 5). De este modo, la orientación pretoriana se aboca a que el Estado deba asumir las consecuencias de la afectación inconstitucional de los derechos fundamentales.

La exoneración de costos procesales ha sido también materia de análisis por el constitucional, dándose tiempo para sostener, de manera casuística, que el abuso del derecho de acceso a la jurisdicción no avala su pago:

7. Del estudio de los actuados en estos procesos, puede apreciarse que los honorarios por los casos terminan en un monto dinerario considerable, si tomamos en cuenta que el juez de ejecución debe valorar, entre otras cosas, el hecho de que estos procesos conocidos por la primera y la

segunda instancia o grado, así como por el Tribunal Constitucional, lo que genera un incremento en el monto otorgado por el concepto de costos procesales [sic].

8. En ese contexto, este Tribunal estima que dicha situación representa, en la práctica, una clara desnaturalización del proceso de *habeas data*, pues cada caso creado no busca defender el derecho de acceso a la información pública, sino que solo tiene fines de lucro, específicamente, el obtener el pago de los costos procesales.
9. Finalmente, no debemos perder de vista que, más allá de las implicancias para el demandante y el demandado en este tipo de controversias, esta forma de actuación también genera un perjuicio en la propia judicatura constitucional y en todos los justiciables, pues genera una sobrecarga procesal innecesaria y, como consecuencia, una pérdida de recursos públicos en distintos ámbitos que bien podrían ser destinados a resolver otras causas que, dada la naturaleza de los procesos constitucionales, requieren de una tutela adecuada y urgente (TC, 2019b, fundamentos 7, 8 y 9).

Tal posición, de marcada solidez, se ve robustecida cuando el planteamiento de procesos constitucionales pretende ser visto como un medio para la obtención de lucro indebido: «el demandante en este proceso, don Vicente Raúl Lozano Castro, ha traído ante esta instancia un aproximado de 220 procesos de hábeas data, muchos de los cuales están dirigidos contra la misma entidad demandada» (TC, 2019c, fundamento 17). En este mismo documento citado, se advierte el abuso del derecho: «los procesos constitucionales como el presente son llevados por el propio demandante como abogado, por lo que, al hacerlo, en la práctica está obteniendo que se le paguen honorarios por casos que él mismo crea» (TC, 2019c, fundamento 17). De esta manera, pese a la regla de pago de honorarios, esta vez se asume una posición distinta: «corresponde exonerar a la demandada del pago de costos, toda vez que al usar los hábeas data para crear casos de los que obtener honorarios, el demandante desnaturaliza dicho proceso constitucional» (TC, 2019c, fundamento 20). Esto, en tanto que los

procesos constitucionales no pueden ser escenarios de abuso del derecho de parte de quien solicita tutela urgente.

6.2. A nivel de los procesos contencioso-administrativos

Para el ciudadano que emplaza al Estado, la situación no es auspiciosa, pues el Decreto Supremo n.º 011-2019-JUS, Texto Único Ordenado de la Ley que Regula el Proceso Contencioso Administrativo (en adelante Ley n.º 27584), propicia la intervención de la autotutela administrativa en este juicio.

La jurisprudencia es bastante temerosa para ofrecer fórmulas de resarcimiento al ciudadano cuando tiene que asumirse el pago de honorarios. Cuestiona la ficción de validez de las decisiones administrativas e inclusive se vale del precedente judicial vinculante —normalmente usado ante interpretaciones disímiles y no ante una posición unilateral del legislador y del juez— para pretender justificar dicha regla sin excepción, bajo el argumento deleznable de que «las pretensiones que se postulan [...] se plantean contra las actuaciones administrativas [...], por lo que no se ventilan pretensiones patrimoniales en este proceso» (Segunda Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria de la Corte Suprema de Justicia de la República [Segunda Sala], 2013, consideración décima segunda). Esta es una justificación poco sólida para convencer a los ciudadanos —depositarios del poder— de que el Estado debe seguir viéndose exonerado frente al carácter antijurídico de sus actuaciones administrativas de derecho administrativo, lo que no se condice con el escenario español, donde las costas procesales deben ser «suficientemente precisas y comprensibles para no entorpecer el acceso a una rama de la justicia especialmente sensible» (Cierco, 2017, p. 47), pues, como refiere González (1952), se trata de «inversiones económicas que el proceso lleva consigo» (p. 106).

En el caso nacional, como una suerte de estrellas fugaces, hay buenos intentos de justificar por qué la administración debe asumir las consecuencias de su negativo proceder, que lamentablemente son

ahogados de modo prematuro por la Corte Suprema de Justicia de la República, como el que se consigna en la siguiente sentencia:

Finalmente, en relación a la causal por inaplicación de lo previsto en el artículo 50 del Texto Único Ordenado de la Ley n.º 27584, que regula el Proceso Contencioso Administrativo, podemos apreciar que la sentencia de vista, expedida por la Sala Constitucional y Social del Cusco, condenó al pago de costas y costos procesales a la Municipalidad Distrital de Wanchaq. La norma aludida establece que «las partes del proceso contencioso administrativo no podrán ser condenadas al pago de costos y costas». El fundamento de este precepto, por el lado del administrado, es incentivar el ejercicio de la acción contenciosa administrativa, prevista en el art. 148 de la Constitución, sin temor de sufrir el pago de costas y costos por perder el proceso judicial. Ahora, por el lado de la Administración Pública, la norma tiene por objeto salvaguardar el patrimonio público; de este modo, en los casos que la Administración Pública resulte perdedora en un proceso contencioso administrativo se verá exonerada del pago de los gastos procesales en los que ha incurrido el administrado, en salvaguarda del interés general sobre el particular. En consecuencia, cuando la Sala Superior condenó al pago de costas y costos a la Municipalidad Distrital de Wanchaq, por resultar perdedora del proceso, incurrió en inaplicación del artículo 50 del Texto Único Ordenado de la Ley n.º 27584, que regula el Proceso Contencioso Administrativo, por lo que corresponde amparar la denuncia propuesta, declarándose fundado el recurso de casación en dicho segmento y, por lo tanto, casar la sentencia de vista en ese extremo y dejar sin efecto la condena al pago de costas y costos a la recurrente (Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente de la Corte Suprema de Justicia de la República, 2016, consideración novena).

En este aspecto, obra una fuerte deferencia de los jueces a la legislación, por lo que la jurisprudencia admite, de modo pacífico, que el Estado puede verse librado de los costos procesales frente a sus decisiones administrativas emitidas en el curso del derecho administrativo (actos administrativos, vías de hecho, inactividades administrativas, etc.), sea que estas tengan o no el aval de la ficción de validez, atendiendo a que se someten a juicio cuando inciden negativamente sobre

el escenario del administrado sin que haya, de por medio, una obligación de soportar que se constituya en fuente legitimante del actuar de los poderes públicos. De nuestra parte, en Huamán (2014) se sostiene que, a manera de guía pedagógica, el juzgamiento de vías de hecho, la edad o la salud del justiciable, la naturaleza laboral pública o previsional del juicio, el planteamiento de pretensiones mandamentales, el monto del crédito a ser pagado por el Estado, entre otros, «son criterios enteramente objetivos, puntuales, aunque no exclusivos, menos excluyentes, para efectuar una suerte de medición de las razones para condenar al Estado a la asunción de los costos del proceso en sede de lo contencioso administrativo» (pp. 1683-1691), orientándose en proyectar un espacio de quiebre a la eximencia estatal de asunción de los costos procesales.

6.3. A nivel de los procesos laborales: el papel de la Corte Suprema, de los plenos jurisdiccionales de los distritos judiciales de Áncash (2016) y Junín (2018), y la posición de los magistrados Corrales Melgarejo y Yangali Iparraguirre

En este espacio, nos abocaremos a desarrollar los alcances de la jurisprudencia en materia de procesos laborales al abrigo de la ley procesal especial.

6.3.1. Los costos procesales en las decisiones supremas contenidas en la Casación Laboral n.º 15493-2014-Cajamarca y la Casación n.º 1021-2015-Cajamarca

La Corte Suprema se acoge a la teoría del resarcimiento en los procesos laborales privados cuando se emplaza al Estado y establece, de conformidad con la Carta de 1993, que solo hay exoneración de costas procesales, mas no de costos, de modo que «la exoneración prevista en el anotado artículo 47 solo comprende las costas del proceso, pues, cuando se refiere a los gastos judiciales está haciendo referencia a los que regula el artículo 410 del Código Procesal civil» (Segunda

Sala, 2016, consideración segunda). Asimismo, se precisa que «para los procesos laborales la imposición del pago de costos está expresamente regulada en la Séptima Disposición Complementaria de la Ley n.º 29497, Nueva Ley Procesal del Trabajo» (Segunda Sala, 2016, consideración octava). Esto se apoya en otro pronunciamiento que sostiene que «no existe fundamento constitucional alguno para no ordenar el pago de costos por parte de los entes públicos» (Corte Suprema de Justicia de la República, 2016, consideración séptima), lo cual permite apreciar una línea uniforme al respecto.

6.3.2. Los plenos jurisdiccionales laborales respecto de los costos procesales: la posición de los distritos judiciales de Áncash y Junín

En sede de los plenos jurisdiccionales se predica que «el Estado puede ser condenado al pago de los costos [procesales]» (Corte Superior de Justicia de Áncash, 2016, conclusión plenaria del tema 2). Se establece entonces, en la misma conclusión citada, «que las resoluciones que fijen tal mandato deben encontrarse debidamente motivadas». Esta postura es reiterada al dejarse consignado que a los cuerpos públicos «se [les] puede condenar al pago de los costos del proceso» (Corte Superior de Justicia de Junín, 2018). De este modo, se entiende que el Estado, al ser emplazado como un particular y al haber actuado en ejercicio de atribuciones distintas de la administrativa, debe asumir los honorarios derivados de la relación laboral no estatutaria.

6.3.3. Los honorarios profesionales, la teoría del resarcimiento y los criterios para su cuantificación conforme con la posición de la Primera Sala Laboral Permanente de Huancayo

En sede de las Cortes Superiores, se aprecia la misma línea jurisprudencial con interesantes perspectivas. Para empezar, la Primera Sala Laboral Permanente de Huancayo, en la Resolución n.º 6, del 14 de agosto de 2018, con el voto del magistrado Corrales Melgarejo, se

aboca a sostener la tesis del resarcimiento como fundamento de la condena por el pago de costos procesales al abrigo de los siguientes argumentos:

29. La doctrina ha entendido que el pago de los costos procesales tiene su fundamentación en el hecho de que la intervención del abogado es vital para el proceso judicial porque, en un sistema como el nuestro (con patrocinio cautivo), la justicia no podría funcionar si el juez tan solo tuviera contacto directo con la impericia jurídica de los litigantes [...].
30. [...] Finalmente, debemos incidir que el establecimiento de costos del proceso tiene la calidad de reembolso, mas no puede entenderse como una forma de enriquecimiento del beneficiario (fundamentos 29 y 30).

Desarrolla entonces, en el mismo documento citado, una interesante tabla de cuantificación de costos procesales de la que conviene dar cuenta, a efectos de determinar cómo procede que la justicia determine dicho pago:

31. Por lo dicho, el Colegiado considera pertinente establecer, a partir de la presente sentencia, nuevos elementos objetivos a la luz del principio de razonabilidad y proporcionalidad, con la finalidad de cuantificar los honorarios profesionales, que se fijarán partiendo del monto dinerario ordenado, siempre que se trate de procesos donde se determinen sumas económicas, y que variarán teniendo en cuenta otros indicadores, en tal medida corresponde efectuar el análisis de los elementos:

a) Monto dinerario ordenado:

Rango	Monto por honorarios profesionales
Menos de S/ 20 000.00	Se evaluará caso por caso
S/ 20 000.00 a S/ 50 000.00	S/ 4000.00
S/ 50 000.00 a S/ 100 000.00	S/ 8000.00
S/ 100 000.00 a S/ 150 000.00	S/ 12 000.00
Sumas mayores a S/ 150 000.00	Se evaluará caso por caso.

En tal medida, al haberse ordenado el monto de S/ 59 121.01, confirmado en la presente instancia, el monto ponderado por honorarios profesionales será de S/ 8000.00, que variará de acuerdo a las incidencias del proceso, siempre que así lo justifique, caso contrario dicho monto proporcional comprenderá los demás criterios analizados (fundamento 31).

A partir de lo sostenido, la Primera Sala Laboral Permanente de Huancayo establece que el monto económico judicialmente decidido se suma a la duración del proceso judicial seguido, así como la participación de la defensa técnica dentro de la que se comprende no solo la actividad escrita, sino también las participaciones activas de dicho profesional del derecho. Desde esta perspectiva, esta sala precisa los aspectos determinantes para los cuales se fija el monto específico de los honorarios de la defensa una vez definido que el Estado debe pagar los costos, pues, como puede verse del contenido del veredicto, se trata de un proceso laboral seguido contra la administración pública como empleadora.

6.3.4. La teoría del resarcimiento en la jurisprudencia de la Octava Sala Laboral Permanente en la NLPT de la Corte Superior de Justicia de Lima a través de algunos expedientes

Junto a las precisiones de la Primera Sala Laboral Permanente de Huancayo, otro de los espacios jurisdiccionales donde se ha reforzado esta posición (la de la teoría resarcitoria en cuanto a los honorarios) reposa en la Octava Sala Laboral Permanente en la NLPT de la Corte Superior de Justicia de Lima (2020a), bajo el voto de Yangali Iparraguirre, al abrigo de las siguientes precisiones:

La fijación de costos y costas procesales obedece, en su dimensión material, a una idea de resarcimiento económico a la parte afectada, al haberse visto en la necesidad de recurrir a plantear una pretensión jurídica en sede jurisdiccional, así como el pago de tasas jurisdiccionales.

En su dimensión formal, exige el ejercicio del derecho de petición sobre la circunstancia fáctica de un patrocinio real frente a la afectación de un derecho protegido, adicionando el acceso de la justicia (consideración décimo novena).

Dicha posición jurisprudencial se aparta de la aplicación del Código para otorgar plena autonomía a la regulación procesal laboral, manteniendo una línea jurisprudencial asentada en los pronunciamientos de vista del 3 de octubre de 2018, 20 de agosto de 2020 y 9 de noviembre de 2020, correspondientes, respectivamente, a los Expedientes n.º 13550-2016-0-1801-JR-LA-03, n.º 01200-2019-0-1801-JR-LA-04 y n.º 0665-2018-0-1801-JR-LA-09. De esta manera, se reduce al mínimo la invocación de la posición beneficiosa de la administración como persona poderosa, pues, al ser llevada a juicio laboral, se entiende que actúa con las prerrogativas permitidas por el legislador dentro de las cuales se excluye la de no verse obligado al pago de costos. La contundente fuerza de la convicción de los argumentos nos obliga a su necesaria transcripción:

En efecto, ¿a qué obedece el hecho de si se condena o no al pago de costas y costos al Estado? La respuesta hay que buscarla vía interpretación finalista del dispositivo:

«En los procesos laborales el Estado puede ser condenado al pago de costos».

Así, este Colegiado considera que la intención perseguida con dicho dispositivo es:

(i) Que el Estado como empleador se vincule y actúe respetando las normas que rigen el trabajo dependiente, con el objeto de reducir la judicialización de los conflictos jurídicos derivados de ello.

(ii) En los casos en que el conflicto jurídico ya se generó y está judicializado a que antes de defender a ultranza el actuar de la institución se efectúe una valoración concienzuda del caso materia de litigio, a efectos de reconocer los extremos que de modo objetivo resulten acorde a la justicia; pues, la defensa jurídica del estado tampoco puede significar litigar por el solo

hecho de no dejar en indefensión al Estado, sino litigar con base a probabilidades de éxito.

De lo contrario, el Estado desde sus propios órganos estaría amparando una judicialización improductiva y que, por el contrario, genera una saturación en la atención de las causas por los órganos jurisdiccionales, afectando de ese modo la administración de justicia laboral para la sociedad. Por tanto, el Estado debe ser condenado al pago de costos únicamente si es que no se ha efectuado una defensa jurídica realista y con probabilidades de éxito, esto es, si ha tenido suficientes motivos razonables para litigar por los extremos en que haya sostenido el conflicto jurídico (Octava Sala Laboral Permanente en la NLPT, 2020a, consideración vigésimo primera).

De lo advertido, se puede verificar que los distintos niveles de la jurisprudencia laboral mantienen una línea uniforme cuando se trata de que el Estado, a través de la administración, deba asumir el pago de los costos procesales. Dicha línea reitera la necesidad de cerrar filas al Código cuando se argumenta la exención de costos a las organizaciones públicas emplazadas en juicio.

6.4. A nivel del Tribunal del Servicio Civil

El ejercicio de la actividad administrativa no es ajeno a la proyección de los costos procesales, de manera que, al no haber prohibición de aplicar el Código cuando se emplaza al Estado, cabe también echar mano de dicha previsión jurídica:

11. [...] la facultad conferida a los órganos judiciales y administrativos para fijar costos en los procesos o procedimientos administrativos no es una facultad que pueda ejercerse de manera irrazonable o arbitraria, sino que debe sustentarse en situaciones objetivas, como son las incidencias ocurridas durante el trámite del proceso o procedimiento administrativo y los documentos presentados por las partes que sean favorecidas con los costos.

[...]

13. Por tal motivo, a consideración de esta Sala, para fijar los costos del procedimiento será necesario tomar en cuenta las incidencias ocurridas desde la interposición del recurso de apelación hasta la emisión de la resolución final, lo cual implica valorar circunstancias como la complejidad del asunto en controversia, la participación o intervención del abogado patrocinante, el contenido económico de la pretensión, si lo hubiera; entre otros criterios. Así, por ejemplo, el Tribunal Constitucional considera como otros criterios relevantes [...]: a) el éxito obtenido y su trascendencia, b) la novedad o dificultad de la cuestión debatida, y c) si los servicios profesionales fueron aislados, fijos o constantes.

Esto, además, resulta razonable atendiendo a que el obligado a pagar los costos en caso se declare fundado un recurso impugnativo es el Estado, con dinero público; por lo que no podría ordenarse el pago de sumas onerosas fijadas de manera discrecional que pudieran evidenciar un abuso de derecho (Tribunal del Servicio Civil, 2017, antecedentes 11 y 13).

Podemos identificar en esta cita que obra una visible detección de la potencial aplicación de la teoría del resarcimiento-vencimiento consignada en el artículo 31 del Decreto Supremo n.º 008-2010-PCM, Reglamento del Tribunal del Servicio Civil, modificado por el Decreto Supremo n.º 135-2013-PCM y por la Segunda Disposición Complementaria Modificatoria del Decreto Supremo n.º 040-2014-PCM. Esto a razón de que inclusive el Estado puede ver reconocidos los honorarios de su defensa técnica ante escenarios de confirmación de la ficción de validez de sus decisiones administrativas sometidas, en sede impugnativa, a este Tribunal administrativo, en materia de servicio civil y no solo frente a contextos en los que el administrado obtiene una posición favorable en sede recursiva. Esto último es enteramente confirmado por los pronunciamientos que, a manera de línea uniforme, giran alrededor del pedido de liquidación de costos contenidos en la Resolución n.º 001048-2019-SERVIR/TSC-Primera Sala y la Resolución n.º 001218-2019-SERVIR/TSC-Primera Sala, que marcan una importante línea de actuación de dicho tribunal cuasijudicial.

7. LOS COSTOS PROCESALES EN EL CÓDIGO PROCESAL CIVIL

Los costos procesales son una institución ligada al resultado del proceso, por lo que el Código los ubica, de manera dispersa, a través de su cuerpo adjetivo. No obstante, de nuestra parte, nos abocaremos al análisis de algunos artículos de su texto, dado el enfoque concreto del presente trabajo.

En consecuencia, el primer atisbo sobre los costos procesales se vincula a la gratuidad del proceso, establecida en el artículo VIII del Código. Así, se entiende que su asunción se abre espacio como un escenario que obliga a asumir determinadas cargas por parte de quienes acuden a los tribunales, incluyendo el contexto en el que la articulación del proceso ha sido con propósitos deshonestos, conforme lo establece el artículo 4 del Código.

Más adelante, el artículo 411 del mismo cuerpo procesal consigna la definición legislativa de los costos. Establece que es consecuencia de no haber demostrado lo sostenido en juicio tanto de quien es perjudicado por una cuestión de forma en el proceso (por ejemplo, alguna excepción) como del que es declarado rebelde o de quien resulta sancionado con una declaración de improcedencia. Por tanto, la expresión «de la parte vencedora», consignada en dicho artículo, es poco saludable a nivel procesal y resulta que su asunción se constituye en regla, en tanto, de conformidad con el artículo 412, la exoneración se constituye en una situación singular pero no discrecional, pues se encuentra ligada a la determinación del carácter expreso y motivado del porqué de tal decisión jurisdiccional.

A su turno, el artículo 413 del Código prescribe de manera expresa la exención de los costos del proceso en cuanto corresponde al Estado. De este modo, se advierte un profundo privilegio que no tienen los particulares, ya que el legislador no diferencia si las organizaciones que componen la administración han actuado en prerrogativas de derecho público o lo han hecho como un particular más.

8. LOS COSTOS PROCESALES EN LA LEY DEL PROCESO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO NACIONAL Y LAS VARIACIONES EN LOS CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVOS ESPAÑOL Y ARGENTINO

La legislación relacionada con el contencioso-administrativo, contenida en la Ley n.º 27584, resulta lacónica para determinar los costos del proceso. En este aspecto, el artículo 49 prescribe toda imposibilidad de su condena, lo que lleva a entender que dicho precepto jurídico es inaceptable en el Estado constitucional, ya que la autotutela como situación jurídica y fáctica de exposición, y el ejercicio de los poderes de la administración no puede tener mayor peso que la vigencia y la eficacia de los derechos fundamentales, dentro de los cuales se encuentra el de acceso a la justicia y el de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado.

La previsión del legislador en nuestro derecho es totalmente disonante con los tiempos actuales en los que, en el derecho comparado, se deja establecido que cuando el Estado es emplazado en juicio contencioso-administrativo debe necesariamente asumir los costos como organización pública, pues se entiende que la autotutela no conlleva tamaña excepcionalidad. No obstante, en el derecho español se debía producir temeridad o mala fe para tal consecuencia, conforme con lo preceptuado en el artículo 131, inciso 1, de la LJCA56. Esto es actualmente variado en un escenario de resarcimiento-vencimiento en el proceso, como lo hemos señalado, aunque «la evolución de los criterios legales sobre imposición de costas ha experimentado una evolución que en cada reforma legal no ha hecho sino agravar la situación de los litigantes» (Moltó, 2016, p. 340).

En el plano contencioso-administrativo argentino, el legislador en el CCAPBA se aboca a la teoría del resarcimiento como regla general, de modo que se utiliza un criterio subjetivo para casos agrupados bajo enteros aspectos de ejercicio de derechos fundamentales sociales, como señala el artículo 50, inciso 2, de dicho aparato legal: «cuando

la parte vencida en el proceso fuere un agente público o quien hubiera reclamado un derecho previsional, en causas en materia de empleo público o previsional, las costas le serán impuestas solo si hubiere litigado con notoria temeridad», solo en cuanto haya un propósito deleznable en emplazar al Estado.

9. LOS COSTOS PROCESALES EN LA LEY PROCESAL LABORAL

Procede efectuar el análisis de la regulación procesal en materia laboral enfocado en el tema de los costos, teniendo en cuenta que, por tratarse de una regulación especial, el Código adquiere una posición supletoria.

9.1. En la Ley n.º 26636, Ley Procesal del Trabajo

En esta ley (en adelante LPT), actualmente derogada, identificamos los aspectos ligados a los costos procesales. Veamos la construcción legislativa a efectos de proceder a su estudio.

9.1.1. El alcance de los artículos 6 y 48 de la LPT

Para empezar, el artículo 6, inciso 2, entiende que los costos son un concepto distinto al del valor económico de la pretensión procesal y obviamente al de los conceptos específicos (CTS, vacaciones, gratificaciones, etc.) que en ella se comprendan, atendiendo a que se trata de una situación expectaticia. Precisamente, esto tiene conexión con el artículo 48, inciso 4, que comprende los honorarios como parte del pronunciamiento final del juzgador, momento en que se ha determinado el éxito o el rechazo, por improcedencia o infundabilidad, de lo invocado por el trabajador, quien es, por lo general, el demandante, y, por ende, el rechazo de los honorarios.

9.1.2. La proyección del artículo 49 de la LPT: la exoneración de costas y costos al trabajador conlleva que sí pueda asumirlos el Estado

De otra parte, por mandamiento del artículo 49 de la LPT, el legislador asume que el trabajador se encuentra exento del pago de los honorarios y de las costas del proceso. Se asume que esto es expresión de la proyección de la tutela del sujeto débil que es el trabajador, quien acude a los tribunales ante un escenario de afectación de sus derechos, siendo atendible que, de modo razonable, tenga que llevar a juicio a su empleador.

Dados los alcances de los artículos 6, 48 y 49 de la LPT, corresponde indicar que el legislador se aboca a dotar de la tutela de la gratuidad de la justicia al trabajador, pues ya soporta el peso de las profundas diferencias que se suscitan frente al empleador, incluso cuando este es el Estado.

9.2. En la Ley n.º 29497, Nueva Ley Procesal del Trabajo

Esta ley (NLPT) mantiene similar precisión a la anterior LPT en algunos aspectos. Ello nos lleva a abocarnos a los puntos novedosos de esta legislación procesal presentes en el artículo 14 y la Séptima Disposición Complementaria, dejando atrás el desarrollo de los artículos 5, 31 y 38 de dicho cuerpo procesal.

9.2.1. La inserción de la teoría del vencimiento en el artículo 14 de la NLPT, en aplicación del Código Procesal Civil

En cuanto a la determinación de costas y costos, prevista en el artículo 14 de la NLPT, hace un viraje que la distancia de la LPT. Aquí se entiende que debe invocarse el Código, lo que lleva a que la NLPT recoja la tesis mayoritaria del resarcimiento (con similar proyección en la parte pertinente del artículo 235, inciso 1, de la LRJS española), que normalmente se asocia al concepto del vencedor en juicio —que es más una figura de evocación vindicativa que técnica— con una

mínima intervención de la teoría subjetiva y la de moderación discrecional, cuyo análisis ya hemos desarrollado.

Sin embargo, creemos que el fácil recurso de remitir este aspecto al Código no contribuye al carácter especializado del derecho procesal laboral. En este sentido, proponemos el siguiente texto: «Artículo 14. Costas y costos: La imposición de costas y costos se regula conforme con la Constitución, la presente ley y solo en aspectos no previstos en ella por el Código Procesal Civil». Dicha proyección reconoce, con fuerza propia, la autonomía de la NLPT y la generación de sus propias reglas jurídicas procesales, que debe enfocarse en la tutela del prestador de servicios, dentro del cual se encuentra el trabajador, que no solo descansa en el aspecto sustantivo del derecho laboral sino también en su proyección adjetiva.

9.2.2. La exoneración de costos y costas para el prestador de servicios sin precisarse si debe tener la calidad de demandante o demandado, sujeto a que no supere las 70 unidades de referencia procesal

En igual orden de ideas, en este mismo artículo 14, es viable la exoneración de los honorarios para quien presta servicios a otro sujeto. Esto lleva a que el legislador vaya más allá del concepto del trabajador y repare en que hay escenarios en los que, recién con la intervención del juez laboral, se va a determinar si tal prestador (locador de servicios, dependiente, con labores de intermediación o tercerización, subcontratista, etc.) tiene o no la calidad de trabajador directo respecto de quien, en la realidad, presta sus servicios.

A nivel de derecho comparado, para efectos pedagógicos, la exoneración bajo un alcance amplio procede para quienes cuentan con defensa gratuita, los sindicatos, así como los funcionarios o el personal estatutario, que demandan como empleados públicos ante el juez laboral —allí denominado orden social—, como es la prédica del artículo 235, inciso 1, de la LRJS española.

No obstante, cabe plantear las siguientes acotaciones respecto de la NLPT: esta exoneración no opera para todos los casos, ya que está sujeta a los límites señalados en dicho artículo 14, de modo que, si el petitorio va más allá de tales barreras determinadas por el legislador, aunque tenga la calidad de prestador de servicios, le corresponde ser condenado al pago de costas y costos en aplicación de la teoría del resarcimiento.

9.2.3. La condena de costos y costas ante la temeridad o la mala fe: el carácter gaseoso de dichos conceptos jurídicos indeterminados y alguna propuesta de *lege ferenda*

El mismo artículo 14 de la NLPT determina el pago de costas y costos ante situaciones gráficas de temeridad y mala fe, entendiéndose que se trata de dos institutos distintos enfocados en un proceder reprochable del sujeto que se incorpora a la actividad procesal.

Al respecto, tomando como referencia los argumentos en materia contencioso-administrativa, González (1952) entiende que nos encontramos ante un solo instituto: «por litigante temerario o de mala fe debemos entender —dice Guasp— aquel que sostiene una pretensión injusta sabiendo que lo es o que hubiera podido saberlo si hubiese indagado con más diligencia los fundamentos de la pretensión» (p. 127). Por su parte, Casino (1992) mantiene una óptica distinta cuando asevera que «temeridad y mala fe son dos conceptos que, pese a su distinto significado, no son tratados de forma muy diferente por la jurisprudencia o, por lo menos, no lo son con la debida precisión» (p. 303). Sin perjuicio de lo sostenido, este último autor predica lo siguiente:

La administración pública podrá, por tanto, ser condenada en los procesos contencioso-administrativos en que intervenga, con independencia de la posición procesal que adopte, siempre que su conducta, ya sea la seguida con anterioridad al proceso o la propiamente procesal, pueda ser tachada de temeraria o de mala fe. «La interdicción de la mala fe y de la temeridad

extiende su ámbito tanto a los ciudadanos, como a los poderes públicos», afirma la S. T. S. de 1 de octubre de 1990; o como dice la S. T. S. de 6 de junio de 1990, una interpretación del artículo 131.1 de la LJCA, conforme a la Constitución «impone a la administración la obligación de responder de sus actuaciones arbitrarias, que incluyen las procesales temerarias sin distinción» (p. 302).

Más allá de la ausencia de precisión, actuar con temeridad y mala fe, conceptos jurídicos indeterminados, sometidos a la necesaria valoración judicial, da pie a que el sujeto prestador de servicios deba asumir el pago de costas y costos en el proceso laboral. En este sentido, no es relevante el *quantum* del petitorio, pues el eje central es el propósito deshonesto con el que actúa quien toca o acude a la puerta de los tribunales, lo que predica la NLPT de modo independiente a que nos encontremos ante un conflicto individual, plural o colectivo.

La LRJS española tiene una posición distinta, de manera que en cuanto respecta a los conflictos colectivos, a diferencia de nuestro derecho procesal laboral, valora la mala fe o temeridad independientemente de quién las haya utilizado, por lo que, en función del artículo 235, inciso 2, toca que sean el sindicato o las asociaciones empresariales quienes deban asumir los honorarios según hayan actuado de modo deleznable. Ahora bien, esto debe ser aquilatado con el escenario previsto en el inciso 3 de dicho artículo, en el que se prescribe que, ante escenarios temerarios, de mala fe e incluso dilatorios de planteamiento del recurso de suplicación contra sentencias de los juzgados de lo social o del recurso de casación ante la Sala de lo Social del Tribunal Supremo, asume los honorarios quien actúa de tal manera. De este modo, quedan liberados de la carga los trabajadores, los funcionarios y el personal estatutario, o quienes tienen la calidad de beneficiarios de la seguridad social, pues se entiende que todos han tenido motivos razonables para emplazar a la administración en cautela de sus derechos.

Volviendo a nuestra NLPT, corresponde indicar que, como está planteada en la parte pertinente del artículo 14, la cuestión no está ausente de cuestionamiento, ya que los conceptos jurídico-indeterminados consignados en la ley procesal laboral no son fácilmente asibles por el juzgador, por lo que se requiere un análisis de todas las incidencias del proceso para saber si se ha procedido de tal manera, lo que, en buena cuenta, requiere la prueba de su ocurrencia y no una simple deducción. Lógicamente, todo contexto de no probanza o de duda razonable abonará en no decantarse por dicha condena, por lo que corresponde tomar prestadas las expresiones foráneas de Moltó (2016): «si no existían tales circunstancias, incluso en el caso de ser vencido, se podía atemperar la condena en costas e, incluso, en otras instancias, se podía justificar su no imposición» (p. 341). En este sentido, es posible que, por otro lado, la discrecionalidad autorizada por la NLPT devenga en arbitrariedad, ya que según Casino (1992), «el criterio subjetivo, por el contrario, concede al órgano judicial una amplia potestad respecto a su imposición, precisamente por descansar sobre la apreciación de mala fe o temeridad litigiosa en la actuación procesal del vencido» (p. 299). Razón por la cual sería oportuno que el legislador o el juez atempere, a manera de término medio, la aludida medida de imposición de costas y costos con base en datos objetivos; por ejemplo, determinando su producción cuando se ha demandado o cuando se ha contestado la demanda, contrariando la jurisprudencia, los plenos jurisdiccionales, los precedentes vinculantes o los principios jurisprudenciales del Tribunal Constitucional o de la Corte Suprema de Justicia de la República, e inclusive los precedentes administrativos vinculados con diversos aspectos de los procesos laborales, así como los contencioso-administrativos laborales, o desconociendo el contenido esencial de los derechos fundamentales involucrados.

Ante esto, con calidad de *lege ferenda*, proponemos el siguiente texto procesal:

Artículo 14. Costas y costos: El juez exonera al prestador de servicios de costas y costos si las pretensiones reclamadas no superan las setenta (70) unidades de referencia procesal (URP), salvo que la parte hubiese obrado con temeridad o mala fe. Se entiende que obra como tal quien procede de manera contraria a la jurisprudencia, los plenos jurisdiccionales, los precedentes vinculantes o los principios jurisprudenciales del Tribunal Constitucional o la Corte Suprema de Justicia de la República o los precedentes administrativos, o quien desconoce el contenido esencial de los derechos fundamentales involucrados.

Creemos que esta solución dota de materialidad a los conceptos jurídico-indeterminados de la temeridad y mala fe no solo para evitar que se asuman las costas y los costos como sanción por no ser su naturaleza, sino para enfocarse en el hecho de que quien actuó de modo deshonesto, incluyendo el Estado, asuma las consecuencias del abuso en el ejercicio de su posición de poder público.

Dicha proposición es de tal grado que no solamente va a llevar a que el prestador de servicios pueda asumir los costos y las costas, sino también el empleador e incluso el Estado mismo cuando el juez advierta que su accionar es contrario a la línea uniforme de la posición inamovible de los tribunales o de los derechos fundamentales, en cuanto concierne a su estricto contenido esencial, a efectos de otorgar objetividad a una figura tan gaseosa como la teoría subjetiva.

9.2.4. La exoneración ante «motivos razonables para demandar» como concepto jurídico indeterminado

La viabilidad de la exoneración de los costos y las costas del proceso laboral también emana del ejercicio regular del derecho a acudir a los tribunales, con la expresión de «si, en cualquier tipo de pretensión, el juez determina que hubo motivos razonables para demandar» (artículo 14 de la NLPT). Esto nos traslada a un escenario amplio —dada su calidad de concepto jurídico indeterminado—, en beneficio de la parte demandante, ya que puede suceder no solo que quien emplaza

al empleador asuma tener el derecho que solicita judicialmente bajo pretensiones implícitas de restablecimiento de lo que alega haber obtenido (reposición, pago de devengados, entre otras), sino también que pueda esbozar pretensiones de reconocimiento (desnaturalización de la prestación de servicios de naturaleza laboral, formativa, administrativa o de seguridad social, de derecho público o cooperativista, responsabilidad por daño patrimonial o extramatrimonial, etc.), e incluso que articule su demanda creyendo tener el derecho (el trabajador CAS que no llega a acreditar el plazo legal establecido en la Ley n.º 31131 a efectos de tener la calidad de trabajador público indeterminado) que solicita judicialmente.

Desde dicha posición, el planteamiento del artículo 14 de la NLPT obliga a la aplicación de la teoría de la moderación discrecional que se deposita en el director del proceso, teniendo que efectuar un necesario desarrollo argumentativo a efectos de dotar de contenido al aludido concepto jurídico indeterminado.

10. EL ESTADO EMPLAZADO EN JUICIO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

Cuando es emplazado en juicio, el Estado pierde los privilegios dados por el derecho administrativo. Por ende, no se justifica que, en el juicio contencioso-administrativo laboral, manejado por la NLPT, se vea liberado de asumir los costos. La Carta de 1993 determina que el Estado solo se encuentra eximido de las costas procesales, y no precisa si ello opera cuando actúa como poder público o como un particular más, en tanto la Ley n.º 27584 establece como improcedente el pago de costos, frente al hecho de que la NLPT avala tal posibilidad. Ante este escenario, tratándose específicamente del desarrollo de los procesos contencioso-administrativos laborales, el Estado sí debe satisfacer el pago de los honorarios. No se trata de la aplicación de la vetusta e irrazonable teoría del vencimiento que poca convicción contiene en su seno en la actualidad, sino del pleno reconocimiento de que

las reglas de este tipo específico de procesos se guían por la NLPT en función de los artículos 2, inciso 4, y 20.

A nivel del derecho comparado, en el caso argentino, para mayor afianzamiento de nuestros argumentos, la CCAPBA determina lo siguiente: «Cuando la parte vencida en el proceso fuere un agente público o quien hubiera reclamado un derecho previsional, en causas en materia de empleo público o previsional, las costas le serán impuestas solo si hubiere litigado con notoria temeridad» (artículo 50, inciso 2). Una similar proyección se encuentra en el artículo 235, inciso 1, de la LRJS española. Esto ha llevado a sostener, de acuerdo con Isabella (2013), que «creemos que este sistema [...], claramente más justo, encontrará defensores y detractores, lo cierto es que dependerá del prisma que se utilice en cada caso» (p. 38). Se atiende, entonces, a aquello que se valora como de mejor proyección sobre el ciudadano, conforme con lo sostenido por Cabral (2010), que se ve forzado a emplazar a quien ya procede cubierto de la ficción de validez.

De este modo, en orden a los principios constitucionales de concordancia práctica y de función integradora, una aplicación armónica de la Carta de 1993, así como de la Ley n.º 27584 y de la NLPT, permitiría hacer una necesaria diferenciación saludable. En los procesos contencioso-administrativos no laborales cabría aplicar la prohibición nada disimulada de la Ley n.º 27584, eximiendo al Estado de la condena y el correlativo pago de honorarios. En cambio, en los procesos contencioso-administrativos laborales, dentro de los cuales se incluye a los de alcance previsional por tener calidad alimentaria, debe aplicarse la NLPT, lo que lleva a que las administraciones públicas emplazadas en juicio deban asumir los costos del proceso, más aún si la propia ley contenciosa-administrativa prescribe en el artículo 16, inciso 16.2, que, antes de contestar la demanda, se estime la proyección del resultado exitoso o no del proceso, como ya se sostiene en Huamán (2014).

11. ¿EL ESTADO PUEDE O DEBE SER CONDENADO AL PAGO DE LOS COSTOS EN LOS PROCESOS LABORALES? ALGUNOS DATOS RELEVANTES PARA DETERMINAR EL CARÁCTER IMPERATIVO DE SU ASUNCIÓN

La Séptima Disposición Complementaria de la NLPT introduce una sutileza siempre enfocada en sembrar fórmulas de salvamento cuando se trata de llevar a juicio a la administración y de buscar rescatarla de los predicamentos en los que ella misma, por acción u omisión, se ve envuelta, obteniendo un provecho para el cual el derecho objetivo no puede ser cómplice aun cuando la anuencia provenga del legislador. La enunciación de una responsabilidad civil de la administración pública y la poca aplicación real del derecho de repetición a su personal, consignadas en la ley general del procedimiento administrativo, son pobres escenarios frente a la actuación arbitraria de los poderes públicos, lo que lleva a que el Estado deba asumir las consecuencias de su actuar incorrecto.

Esta previsión de la ley procesal debe ser leída desde una perspectiva imperativa mas no facultativa, para ser consonante con el artículo 47 del mandamiento constitucional, con el propósito de asegurar que quien emplaza a las administraciones se vea resarcido frente a decisiones de la administración, que finalmente, por medio de un veredicto, se determinan como antijurídicas.

La determinación de costos es un proceso volitivo y material que pasa necesariamente por tener que demostrar que quien acude a los jueces lo hace para demostrar que tiene la razón con el necesario soporte de un profesional del derecho (sin tener que acudir al argumento simplista del vencedor). Más aún si la administración es una organización vicarial que, en uso de sus potestades de autoorganización, conoce con certeza el escenario previo al juicio laboral que bien podría evitar, lo cual no hace en el escenario práctico cuando es previamente intimada para proceder de modo adecuado.

Por esto, no opera livianamente el juez que en uso de sus atribuciones condena al Estado al pago de los honorarios a favor de quien logra demostrar haber sufrido la afrenta de su empleador.

El que se lleve a los poderes públicos a los juicios laborales, dentro de los cuales se encuentra el contencioso-administrativo laboral, no es una circunstancia afortunada para ningún ciudadano y mucho menos para quien decide ejercer su derecho de acceso a los tribunales. Ello se sostiene desde una fuerte posición jurisprudencial asentada no solo en la Casación n.º 1021-2015-Cajamarca, del 19 de enero de 2016, y en la Casación Laboral n.º 17384-2015-Lima, del 22 de junio de 2016, sino también en la Resolución n.º 6, del 14 de agosto de 2018, de la Primera Sala Laboral Permanente de Huancayo con Sentencia de Vista del 3 de marzo de 2020, generada en el Expediente n.º 04209-2017-0-1501-JR-LA-02. Se suma a esta posición la de la Octava Sala Laboral Permanente en la NLPT de la Corte Superior de Justicia de Lima, con los pronunciamientos de vista del 3 de octubre de 2018, 3 de marzo de 2020, 20 de agosto de 2020 y 9 de noviembre de 2020, correspondientes a los Expedientes n.º 13550-2016-0-1801-JR-LA-03, n.º 00653-2019-0-1801-JR-LA-84, n.º 01200-2019-0-1801-JR-LA-04 y n.º 0665-2018-0-1801-JR-LA-09, respectivamente, que sirven de sustento para la presente investigación.

Por último, somos de la posición de que un importante soporte argumentativo para fundamentar el pago de los costos del proceso por parte del Estado, dentro de los alcances de la NLPT relacionados con el juicio laboral y el juicio contencioso-administrativo laboral, se debe basar en datos reales, como el tipo de proceder de la administración. Por ejemplo, el juzgamiento de vías de hecho, que parta de una infracción laboral establecida por la autoridad inspectivo-laboral de manera firme, el tipo de prestación de servicios, así como la forma de disimularla u ocultarla frente a la realidad, la edad o la salud del justiciable, la naturaleza laboral pública o previsional del juicio (como

ya lo hace el CCAPBA y la LRJS, a nivel argentino y español, respectivamente), el planteamiento de pretensiones mandamentales en las que se ha buscado que la administración satisfaga la prestación debida, el monto del crédito a ser pagado por el Estado, entre otros aspectos.

En dicho escenario es posible adicionar otros importantes criterios argumentativos para determinar la imposición de honorarios al Estado. Estos criterios pueden sostenerse desde el hecho de que la conducta de la administración empleadora desconozca los precedentes vinculantes del Tribunal Constitucional o de la Corte Suprema (lo último respecto de los procesos populares de acuerdo con el Código Procesal Constitucional de 2021), los plenos jurisdiccionales de ambos intérpretes o los principios jurisprudenciales (estos últimos generados en el curso de la Ley n.º 27584) de la Corte Suprema, así como los criterios jurídicos que constituyen precedentes administrativos de observancia obligatoria emanados de tribunales administrativos por expresa habilitación de la ley de la materia ligada al contexto judicial. Se comprende aquí, sin mayor problema, la afrenta de los derechos fundamentales en cuanto corresponda a su contenido esencial al entenderse que son aspectos sobre los cuales la administración, como poder público, no puede ir en contra.

12. CONCLUSIONES

El análisis referido a los costos del proceso parece constituirse en un tema mínimo, casi insignificante, en la historia del proceso judicial, ya que se entiende que aparentemente lo único relevante, sin más, es el acceso a la justicia, así como el acto de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado. Detrás de esta recortada visión, propia de la formación jurídica, aflora la necesidad de que los ciudadanos puedan encontrar herramientas adecuadas para alcanzar justicia ante los tribunales, pues, para ellos, los debates en torno a los costos se constituyen en espacios

metafísicos y esperan solo que se les sea devuelto el esfuerzo económico invertido, el cual, en un escenario distinto del conflicto, pudo tener un uso de mayor efectividad. Los costos van ligados al Estado constitucional, pues revelan la necesidad de que las personas vean que el Estado asume las consecuencias de su proceder inadecuado, atendiendo a que las relaciones jurídicas entre ambos se basan en la buena fe. Ningún ciudadano conscientemente emplaza a la administración con un propósito deleznable.

Desde dicho aspecto, la determinación de los costos implica involucrar al Estado en la necesidad de una buena administración, a efectos de cerrar filas frente a la necesidad de demandarlo cuando, con sus cuerpos técnicos y jurídicos, puede evitar llevarse el asunto controversial a juicio.

De lo señalado, los costos se enfocan en resarcir a quien no debería verse obligado a acudir a los tribunales. De este modo, se constituye en un mecanismo objetivo destinado a desincentivar la innecesaria litigiosidad (y no a provocarla, como se piensa) generada por el Estado como garante del interés general cuando, pese a que los tribunales judiciales o administrativos han cerrado determinadas dudas sobre el reconocimiento o el restablecimiento de derechos, procede de modo distinto. Ello genera una conducta reñida con el principio de confianza legítima que el ciudadano espera de la autoridad administrativa, quien tiene que ser llamada a juicio para que actúe adecuadamente. Desde ya largo tiempo, los escenarios foráneos, en especial los españoles y argentinos, reconocen que la determinación de los honorarios de quien emplaza al Estado es una medida saludable al punto tal que la propia LRJS establece legislativamente topes a los costos. En tanto, en nuestro derecho lo hace la jurisprudencia a través del magistrado Corrales Melgarejo, con la marcada posición de la Primera Sala Laboral Permanente de Huancayo, lo que nos lleva a sumarnos y aportar propuestas de reforma legislativa con el propósito de involucrar al Estado en el ejercicio adecuado de sus prerrogativas públicas.

Finalmente, corresponde dejar consignado que no puede existir duda alguna acerca de la posibilidad de que el Estado asuma los costos procesales, pues tener incertidumbre sobre este punto implicaría asumir en el Estado constitucional, de manera pacífica, que la administración es indemne a su propia arbitrariedad, inclusive cuando actúa de manera omisiva al afrontar los derechos de los ciudadanos.

REFERENCIAS

- Bobbio, N. (1986). *El futuro de la democracia*. Fondo de Cultura Económica.
- Bolinaga, Í. (2014). *Breve historia de la Revolución francesa*. Nowtilus.
- Cabral, P. O. (2010). El régimen de las costas del juicio en el proceso administrativo bonaerense en materia de empleo público. En Isabella, D. (dir.), *Código Procesal Administrativo de la provincia de Buenos Aires. La justicia administrativa* (t. II). Ediciones RAP.
- Casino, M. (1992). Las costas en el proceso contencioso-administrativo y el derecho a la tutela judicial efectiva. *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, (11), 293-316. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1051090>
- Cierco, C. (2017). El poder del juez administrativo de limitar las costas procesales. *Revista de Administración Pública*, (202), 43-89. <https://recyt.fecyt.es/index.php/RAP/article/view/57800>
- Clavero, B. (1981). Institución política y derecho: acerca del concepto historiográfico de «Estado moderno». *Revista de Estudios Políticos*, (19), 43-57. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=26645>

- Corte Superior de Justicia de Áncash (2016). Pleno Jurisdiccional Distrital en Materia Constitucional, Laboral, Civil y Familia. Acta de sesión plenaria. Áncash: 23 de junio de 2016. <https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/fc2b67804f173d0e8ac4aaeca96f216/doc06895620161124110711.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=fc2b67804f173d0e8ac4aaeca96f216>
- Corte Superior de Justicia de Junín (2018). Pleno Jurisdiccional Laboral, Procesal Laboral y Contencioso Administrativo. Junín: 16 de noviembre de 2018.
- Corte Suprema de Justicia de la República (2016). Casación n.º 1021-2015-Cajamarca. Lima: 19 de enero de 2016. <http://www.dialogoconlajurisprudencia.com/boletines-dialogo/ar-boletin/cas13052016-2.pdf>
- García de Enterría, E. y Fernández, T. R. (2006). *Curso de Derecho Administrativo* (t. I). Palestra.
- González, J. (1952). Las costas en lo contencioso-administrativo. *Revista de Administración Pública*, (9), 105-153. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2111919>
- Huamán, L. A. (2014). *La Administración frente a la jurisdicción. El proceso contencioso administrativo comentado* (t. II). Jurista Editores.
- Isabella, D. (2013). Nuevo régimen de costas en el fuero contencioso administrativo provincial. Costas a la vencida. *Síntesis Forense. Revista del Colegio de Abogados de San Isidro*, (135), 38.
- Moltó, J. M. (2016). Algunos problemas de acceso a la jurisdicción contencioso-administrativa española. En Alonso, E. M. (dir.), *El control de la actividad estatal II. Procesos especiales, responsabilidad y otros supuestos* (pp. 331-342). Asociación de Docentes de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.

- Octava Sala Laboral Permanente en la NLPT de la Corte Superior de Justicia de Lima (2020a). Expediente n.º 00653-2019-0-1801-JR-LA-84. Lima: 3 de marzo de 2020. <https://img.lpderecho.pe/wp-content/uploads/2021/02/Exp.-653-2019-LP.pdf>
- Perot, P. (2003). Tipos de reglas y el concepto de obligación jurídica. *Isonomía*, (19), 197-219. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-02182003000200008
- Pradas, J. (2016). El motín de Réveillon (1789): una movilización popular sin *whatsapp*. *Astrolabio: Revista Internacional de Filosofía*, (18), 1-9. <https://raco.cat/index.php/Astrolabio/article/view/311767>
- Primera Sala Laboral Permanente de Huancayo de la Corte Superior de Justicia de Junín (2018). Expediente n.º 04209-2017-0-1501-JR-LA-02. Huancayo: 14 de agosto de 2018. https://static.legis.pe/wp-content/uploads/2018/08/Expediente-4209-2017-0-1501-JR-LA-02-Legis.pe_.pdf
- Rousseau, J. J. (2017). *El contrato social*. Partido de la Revolución Democrática.
- Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente de la Corte Suprema de Justicia de la República (2016). Casación n.º 10042-2014-Cusco. Lima: 31 de mayo de 2016. <http://www.dialogoconlajurisprudencia.com/boletines-dialogo/ar-boletin/Res230218-3.pdf>
- Segunda Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria de la Corte Suprema de Justicia de la República (2013). Casación n.º 1035-2012-Huaura. Lima: 14 de agosto de 2013. <https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/a3081c004220d32d9ea69f05060d192b/Cas.+1035+-+2012+No+procede+pago+de+costas+y+costos.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=a3081c004220d32d9ea69f05060d192b>

Segunda Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria de la Corte Suprema de Justicia de la República (2016). Casación Laboral n.º 15493-2014-Cajamarca. Lima: 4 de mayo de 2016. https://static.legis.pe/wp-content/uploads/2018/11/Cas.Lab_.15493-2014-Cajamarca-Legis.pe_.pdf

Tocqueville, A. (1996). *La democracia en América*. Fondo de Cultura Económica.

Tribunal Constitucional del Perú (2014). Sentencia recaída en el Expediente n.º 02847-2013-PA/TC. Luciano Rojas Jiménez contra la Oficina de Normalización Previsional. Lima: 28 de enero de 2014. <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2014/02847-2013-AA.html>

Tribunal Constitucional del Perú (2017a). Auto recaído en el Expediente n.º 00215-2015-PA/TC. Gladys Bárbara Paredes Arias contra la Corte Superior de Justicia de Puno. Lima: 20 de diciembre de 2017. <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2018/00215-2015-AA%20Resolucion.pdf>

Tribunal Constitucional del Perú (2017b). Sentencia recaída en el Expediente n.º 05071-2013-PHD/TC. Paulino Camasca Romero contra la Oficina de Normalización Previsional. Lima: 31 de agosto de 2017. <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2017/05071-2013-HD.pdf>

Tribunal Constitucional del Perú (2019a). Sentencia recaída en el Expediente n.º 00166-2019-PHD/TC. Yhon Perci Ramos Vásquez contra el Equipo Comercial de Sedapal-Ate. Lima: 27 de noviembre de 2019. <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2020/00166-2019-HD.pdf>

- Tribunal Constitucional del Perú (2019b). Sentencia recaída en el Expediente n.º 03788-2018-PHD/TC. Gladys Graciela Geng Cahuayme contra la Procuraduría Pública del Ministerio de Defensa y la Procuraduría Pública del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Lima: 21 de agosto de 2019. <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2020/03788-2018-HD.pdf>
- Tribunal Constitucional del Perú (2019c). Sentencia recaída en el Expediente n.º 04218-2017-PHD/TC. Vicente Raúl Lozano Castro contra el jefe de la Región Policial de La Libertad de la Policía Nacional del Perú. Lima: 11 de diciembre de 2019. <https://img.lpderecho.pe/wp-content/uploads/2020/11/STC-04218-2017-HD-LP.pdf>
- Tribunal Constitucional de España (1986). Auto 171/1986. Madrid: 19 de febrero de 1986. <http://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/10191>
- Tribunal del Servicio Civil (2017). Resolución n.º 001962-2017-SERVIR/TSC-Primera Sala. Lima: 7 de diciembre de 2017. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1382916/Resoluci%C3%B3n%20del%20Tribunal%20del%20Servicio%20Civil%20001962-2017-Servir-TSC-Primera%20Sala.pdf>