

EXPEDIENTE N° : 00454-2013
DEMANDANTE : Aida Beatriz Ortega Vásquez
DEMANDADO : Dirección Regional de Educación de Tacna y otro
MATERIA : Contencioso Administrativo

SENTENCIA DE VISTA

RESOLUCION N° : 20

Tacna, ocho de Abril
Del año dos mil quince.-

VISTOS: Interviniendo ponente la señora Juez Superior Begazo De La Cruz, en audiencia pública, el proceso contencioso administrativo seguido por Aida Beatriz Ortega Vásquez, con la Dirección Regional de Educación de Tacna y otro. Con lo expuesto por la señora Fiscal Superior. Con el Informe Oral efectuado por los abogados Julio César Paniagua Córdova y Luis Alberto Heredia Clavo.-----

Objeto del recurso:

Es materia de revisión la sentencia del **diecinueve de mayo del dos mil catorce**, corriente de folios ciento trece a ciento veintidós, que **declara Fundada la demanda**, carece de objeto declarar la nulidad de la Resoluciones impugnadas Resolución Directoral Regional N° 003529 de fecha 05 de junio del 2012 y la Resolución Gerencial Regional N° 1016-2012-GRDS/GOB.REG.TACNA de fecha 20 de noviembre del 2012, porque ya no tienen efectos jurídicos y en consecuencia declarar la sustracción de la materia, respecto a esta pretensión. Ordenar a la demandada Dirección Regional de Educación de Tacna, por intermedio de su Directora, cumpla con otorgar licencia sindical a la organización sindical que acredite mayoría simple o absoluta de los profesores que laboren en la Región de Tacna, al representante de la organización sindical ya sea de ámbito nacional representado en la región por el comité ejecutivo regional (base sindical) o la organización sindical de ámbito regional debidamente registrada en el Registro de Organizaciones Sindicales del Sector Público (ROSSP) y que además acredite la mayoría de agremiados en la Región de Tacna, mediante la presentación de sus correspondientes Registros actualizados y el padrón de

afiliados. Decisión recurrida por la parte demandada.-----

CONSIDERANDO:

1.- Fundamentos de la pretensión Impugnatoria.-----

Conforme se desprende del escrito que corre de folios ciento treinticuatro a ciento treintiséis, la **Procuradora Pública del Gobierno Regional de Tacna** interpone **recurso de apelación sosteniendo**, en lo esencial, **que la resolución objeto de impugnación le causa agravio toda vez que no se ha cumplido con motivarla ni fundamentarla**, se ha debido interpretar la normatividad aplicable e indicar el modo de aplicación de la norma fundamentando sus razones, por lo que ha vulnerado el principio de motivación escrita de las resoluciones judiciales; que los actos administrativos impugnados han sido emitidos conforme a las normas legales vigentes ya que la Ley N° 29944 reconoce el derecho de licencia que tiene el profesor para suspender temporalmente el ejercicio de sus funciones por uno o más días, así las licencias con goce de remuneraciones se otorgan por representación sindical de acuerdo a las normas establecidas por el Ministerio de Trabajo, señalando el Reglamento que la licencia por representación sindical se otorga por el período de un año renovable; que el Ministerio de Educación con Resolución Ministerial N° 0113-2007-ED aprobó las normas que regulan el otorgamiento de licencias sindicales de los docentes de educación básica del sector de educación a nivel nacional, en las cuales se establece que únicamente se podrá otorgar licencia sindical con goce de haber a los miembros de la Junta Directiva de Sindicato o Federación magisterial en un número máximo de cuatro licencias para la Federación Magisterial o Sindicatos Magisteriales de nivel nacional y de una licencia para el Sindicato Magisterial de nivel regional; que una negativa a conceder licencia sindical supondría una lesión directa al derecho constitucional de sindicación, máxime si conforme se evidencia de la documentación obrante en autos el reconocimiento legal del profesor José Cabana Gonzáles como Secretario General del Comité Ejecutivo Regional del Sindicato Unitario de Trabajadores en la Educación en la Región Tacna; que la sentencia apelada les causa agravio ya que no se ha meritado los fundamentos esgrimidos en la contestación de demanda adoleciendo de graves vicios de forma y fondo, vulnerando el principio a un debido proceso. Peticiona se declare nula la sentencia apelada.-----

2.- Apelación y nulidad.-----

A tenor de la previsión contenida en el artículo 382 del Código Procesal Civil

(aplicable supletoriamente al caso de autos), el recurso de apelación contiene intrínsecamente el de nulidad, de manera tal que, formulado un recurso impugnatorio, además del expreso cuestionamiento que sobre el fondo puedan formular las partes, debe entenderse que también el órgano jurisdiccional está habilitado para pronunciarse con respecto de la validez de la misma sentencia, aunque las partes procesales no hayan recurrido con tal propósito. Bajo tal marco normativo, el Colegiado se halla habilitado para pronunciarse sobre la validez formal de la misma. -----

3.- Deber de congruencia procesal.-----

De otro lado, también es preciso tener presente que el artículo VII del Título Preliminar del Código Procesal Civil consagra el **Principio de Congruencia Procesal**, el cual importa, para el órgano jurisdiccional, la imposición del deber de sujetar su decisión al mérito de lo actuado y a derecho. Desde tal perspectiva, se debe distinguir entre congruencia procesal externa e interna. La primera impone la necesidad que la decisión guarde estricta correspondencia con las pretensiones de las partes, de manera que el magistrado se halla vinculado por las afirmaciones que ellas formulen, no estándole permitido, en general, bajo ningún concepto, aportar hechos al proceso o modificar, *oficiosamente*, las pretensiones del actor, **pronunciándose de manera distinta** o ir más allá de lo que las partes pretenden. Por la segunda, se impone al juez un **deber de coherencia**, en tanto reclama que la decisión esté constituida por un conjunto de razonamientos armónicos entre sí, formulados sin violar los principios de identidad, contradicción y tercio excluido, de manera que las afirmaciones, deducciones y conclusiones guarden adecuada correspondencia y concordancia, no debiendo formularse juicios contrastantes entre sí y que al oponerse se anulen recíprocamente. Hecha esta precisión, resulta evidente que aportar hechos al proceso que nunca se formularon, constituye una manifiesta infracción del deber de sujeción al mérito de lo actuado. En tales supuestos, toda vez que se trata de aspectos medulares, también resulta de aplicación lo dispuesto por el artículo 171 del Código Procesal Civil, en la medida que la incongruencia (externa o interna), impide que el proceso alcance su finalidad.-----

4.- Litis consorcio necesario e integración de la relación procesal.-----

4.1.- Conforme definición contenida en el artículo 92 del Código Procesal Civil, aplicable supletoriamente al caso de autos, hay litisconsorcio cuando dos o más personas litigan en forma conjunta como demandantes o demandados, porque tienen una misma pretensión, éstas son conexas o porque la sentencia respecto

de una pudiera afectar a la otra. Ahora bien, el litisconsorcio resulta necesario (a tener del numeral 93 del mismo cuerpo normativo) cuando la decisión a recaer en el proceso afecta de manera uniforme a todos ellos, en cuyo supuesto la decisión solo será expedida válidamente si todos comparecen o son emplazados (según se trate de litisconsorcio activo o pasivo); tratándose de un supuesto de nulidad expreso. La razón de la consecuencia jurídica es que, en rigor, se trata de preservar el debido proceso, el cual exige, como una de sus manifestaciones, dar oportunidad a quienes pueden verse afectados por una decisión judicial, de ejercer defensa. Tal sería el caso en que se demande la nulidad de un acto administrativo contenido en resolución, cuya consecuencia, en caso de ampararse, afectaría directamente a la persona en cuyo favor se deriven derechos de la actuación impugnada. En este caso resulta evidente que deben ser emplazados tanto la dependencia que emitió la resolución como los administrados beneficiados directamente con el acto administrativo. Tal conclusión guarda concordancia con lo previsto en el artículo 15 inciso 6 del Texto Único Ordenado de la Ley 27584 en cuanto establece que se hallan legitimados pasivamente la entidad administrativa que expidió el acto y la persona en cuyo favor se deriven derechos de la actuación impugnada.-----

4.2.- Si bien, a tenor de la prescripción contenida en el artículo 95 del Código Procesal Civil, el Juez, para integrar la relación procesal puede incluso devolver la demanda para requerir se proporcione información para la notificación del litisconsorte, ello no significa, que, de advertirse la necesidad de incorporar a un litis consorte con posterioridad inclusive al auto de saneamiento y actuación de medios probatorios, tenga que volverse a etapas anteriores. Por el contrario, conforme se desprende del propio artículo 95, así como del 96 del cuerpo normativo citado (que contempla precisamente este supuesto), bastará con integrar la relación hasta antes de pronunciarse el fallo, pudiendo solo en caso de necesidad, convocarse una audiencia complementaria, de manera que no se perjudique todo lo actuado.-----

5.- Caso de autos.-----

5.1.- De la revisión de autos tenemos que, mediante escrito que corre de folios cincuenticuatro a sesentinueve, **Aida Beatriz Ortega Velásquez, en su calidad de Secretaria General del Sindicato Unitario de Trabajadores de Educación del Perú-Regional de Tacna (SUTEP Regional de Tacna), interpone demanda contencioso administrativa en contra de la Dirección Regional de Educación de Tacna y el Gobierno Regional de Tacna, con la finalidad de que declare la Nulidad e Ineficacia de la Resolución Directoral Regional N° 003529, de fecha 05 de julio del 2012 y la Nulidad e Ineficacia**

de la Resolución Gerencial Regional N° 1016-2012-GRDS/GOB.REG.TACNA, de fecha 20 de noviembre del 2012, se ordene a los demandados que otorguen licencia sindical con goce de remuneraciones al Sindicato Unitario de Trabajadores de la Educación del Perú-Regional de Tacna (SUTEP Regional de Tacna) en la persona del Secretario General. Sostiene como fundamentos fácticos de su pretensión que, mediante Resolución Directoral Regional N° 003529 de fecha 05 de julio del 2012 se concede licencia sindical al profesor José Cabana Gonzáles por el período de un año, sin perjuicio de que se otorgue la ampliación correspondiente a la culminación de su mandato; que cuando José Cabana Gonzáles solicitó su licencia sindical nunca presentó su padrón de afiliados a su gremio, por lo que no puede cumplir con el artículo 85 del Decreto Supremo N° 019-90-ED Reglamento de la Ley del Profesorado porque no prueba que tiene afiliados, por lo que no tiene razón de ser la licencia concedida, por lo que la resolución materia de impugnación viola el principio de libertad sindical, habiendo la demandante presentado el padrón debidamente legalizado contenido 1,742 afiliados.-----

5.2.- El señor Juez de la causa declara Fundada la demanda, disponiendo que carece de objeto declarar la nulidad de las resoluciones impugnadas Resolución Directoral Regional N° 003529, de fecha 05 de julio del 2012 y de la Resolución Gerencial Regional N° 1016-2012-GRDS/GOB.REG.TACNA, de fecha 20 de noviembre del 2012, porque considera, que ambas organizaciones sindicales (Sindicato Unitario de Trabajadores de la Educación del Perú Regional de Tacna (SUTEP-REGIONAL DE TACNA) y el Sindicato Unitario de Trabajadores del Perú (SUTEP) tienen derecho que sus representantes gocen de licencia sindical, pero la administración educativa por norma, solo debe otorgar una sola y ésta no puede estar sujeta a la discrecionalidad de la Directora Regional de Educación de Tacna, creando el peligro que solo otorgue la licencia sindical a la organización sindical de mayor cercanía de la Dirección Regional de Educación de Tacna, hecho que no puede ser tolerado por el Derecho, sino ésta debe otorgarse al representante de la organización sindical que acredite el mayor número de agremiados (fundamento décimo séptimo del Análisis), habiendo sucedido la figura de sustracción de la materia porque los actos administrativos impugnados dejaron de tener efectos y ello supone que la relación procesal originada no podrá concluir con el pronunciamiento sobre el fondo del asunto de esta pretensión puesto que ha desaparecido aquel móvil jurídico que determinó que se acuda ante el Juzgado a fin de obtener la declaración de los actos administrativos impugnados (fundamento décimo octavo del Análisis). Asimismo, el señor Juez de oficio dispone que la demandada cumpla con otorgar licencia sindical a la organización sindical que

acredite mayoría simple o absoluta de los profesores que laboren en la Región de Tacna, al representante de la organización sindical ya sea de ámbito nacional representado en la región por el comité ejecutivo regional (base sindical) o la organización sindical de ámbito regional debidamente registrada en el Registro de Organizaciones Sindicales del Sector Público (ROSSP) y que además acredite la mayoría de agremiados en la Región de Tacna, mediante la presentación de sus correspondientes registros actualizados y el padrón de afiliados, porque considera que la licencia sindical se debe otorgar conforme a los principios de democracia, representatividad y legitimidad que rigen el ejercicio de la libertad sindical y estos se evidencian con la cantidad de trabajadores agremiados afiliados a cada organización sindical y la organización sindical que acredite el mayor número de agremiados afiliados a su organización, mediante el libro de padrón de afiliados pero que pertenezcan a la Región de Tacna, será a quien se otorgue la licencia sindical a su representante por tener legitimidad y representatividad y de esta manera no se encuentre sujeta a la liberalidad del empleador quien peligrosamente puede realizar alguna injerencia indirectamente a la organización sindical (fundamento décimo quinto del Análisis).-----

5.3.- Del análisis de la sentencia señalada precedentemente, se advierte que la misma resulta totalmente incongruente por las siguientes razones: **En primer lugar**, el A Quo declara Fundada la demanda, sin embargo en forma incongruente dispone que carece de objeto declarar la nulidad de las Resoluciones impugnadas porque ya no tienen efecto jurídico, declarando la sustracción de la materia respecto a dicha pretensión, lo que no resulta coherente, puesto que si declaró fundada la demanda, debe declarar la nulidad de los actos administrativos materia del petitorio, en todo caso, si considera que existe sustracción de la materia, debió de abstenerse de declarar fundada la demanda, limitándose solo a disponer la conclusión del proceso por sustracción de la materia sin declaración sobre el fondo; **en segundo lugar**, el Juez de la causa, de oficio y sin que sea materia del petitorio emitiendo un fallo *ultra petita*, ordena que la demandada cumpla con otorgar licencia sindical a la organización sindical que acredite mayoría simple o absoluta de los profesores que laboren en la Región de Tacna, ya que si bien es cierto, el Decreto Supremo N° 013-2008-JUS Texto Unico Ordenado de la Ley que regula el Proceso Contencioso Administrativo, en su artículo 41 inciso 2, permite el fallo *ultra petita*, también es cierto que, en el caso de autos, no se ha está demandando el restablecimiento o reconocimiento del derecho o interés jurídicamente tutelado y la adopción de las medidas o actos necesarios para tales fines (artículo 5 inciso 2 del mismo cuerpo legal), sino, lo que se está pretendiendo es la declaración de nulidad o ineficacia de actos administrativos; **en tercer lugar**, el Juez de la causa no se

ha pronunciado sobre la pretensión accesoria formulada por la demandante, en su escrito de demanda, esto es, que se ordene a los demandados que otorguen la licencia sindical con goce de remuneraciones al Sindicato Unitario de Trabajadores de la Educación del Perú-Regional de Tacna (SUTEP Regional de Tacna), en la persona de su Secretario General, puesto que si está declarando fundada la demanda, habiendo considerando en el fundamento décimo octavo de la sentencia apelada, que los actos administrativos son nulos por haber contravenido la Constitución y la ley, a pesar de que considere que se ha producido la sustracción de la materia, debió emitir pronunciamiento sobre dicha pretensión.-----

5.4.- Por otro lado, el señor Juez de la causa, no ha tenido en consideración que, al solicitar la demandante la nulidad de la Resolución Directoral Regional N° 003529, de fecha 05 de julio del 2012, **resulta evidente que la sentencia a expedirse en esta causa podría afectar directamente a quien aparece en la Resolución Directoral Regional N° 003529, por interés personal**, en la medida que al declararse fundada la demanda, se dejaría sin efecto el referido acto administrativo mediante el cual se resuelve Conceder Licencia Sindical al profesor José Cabana Gonzáles, profesor de aula de la Institución Educativa “María Rosario Araoz”, en su calidad de Secretario General del Comité Ejecutivo Regional del Sindicato Unitario de Trabajadores en la Educación Tacna, por el período de un año, sin perjuicio de que se otorgue la ampliación correspondiente a la culminación de su mandato, siendo necesario que, ante dicha eventualidad, la citada persona pueda ejercer su derecho a la defensa y apareciendo de autos que tal particular no ha sido emplazado, debe integrarse la relación procesal, toda vez que por mandato legal, el *a quo*, no podía expedir válidamente su sentencia si la relación procesal no era integrada por el litisconsorte. Al respecto es necesario precisar que, si bien es cierto, la vigencia de la Resolución Directoral Regional N° 003529, de fecha 05 de julio del 2012, a la fecha de emisión de la sentencia habría dejado de tener efectos jurídicos, también es cierto que **en la actualidad se encuentra vigente la Resolución Directoral Regional N° 001559, de fecha 14 de mayo del 2014 (folios ciento cincuentidós) mediante la cual se resuelve conceder Licencia Sindical a favor del administrado Luis Alberto Flores Villavicencio, profesor de aula de la Institución Educativa “Gerardo Arias Copaja” en su calidad de Secretario General del Comité Ejecutivo Regional del Sindicato Unico de Trabajadores en la Educación Tacna SUTE-Tacna, por el período de un año**, sin perjuicio de que se otorgue la ampliación correspondiente a la culminación de su mandato, advirtiéndose de dicho acto administrativo que, el actual Secretario General Luis Alberto Flores Villavicencio, a quien se le ha otorgado Licencia Sindical, es miembro del mismo Sindicato al cual pertenece el

Ex Secretario General José Cabana Gonzáles, organización sindical que precisamente, según señala la demandante en su escrito de demanda, no tiene afiliados, por lo que en todo caso, el actual Secretario General que goza de licencia sindical, debe ser integrado a la relación procesal como litisconsorte a efectos de que ejerza su derecho de defensa, teniendo en consideración que la demandante, en su calidad de Secretaria General del Sindicato Unitario de Trabajadores de la Educación del Perú-Regional de Tacna (SUTEP Regional de Tacna), está solicitando el otorgamiento de la licencia sindical.-----

5.5.- En consecuencia, estando a lo precedentemente señalado se concluye que la decisión del señor Juez de la causa lesiona el deber de congruencia procesal, irregularidad que no puede ser subsanada en esta instancia sin que al mismo tiempo se lesione el principio de la instancia plural, por lo que debe disponerse que sea el señor juez de origen quien subsane la misma, habiéndose incurrido en causal de nulidad prevista y sancionada en el artículo 171 del Código Procesal Civil, aplicable supletoriamente al caso de autos, toda vez que el proceso no ha alcanzado su finalidad.-----

Por tanto, al amparo de las normas acotadas y en mérito de las consideraciones expuestas y de conformidad con el artículo 42 del Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial: -----

DECLARARON NULA la sentencia apelada, corriente de folios ciento trece a ciento veintidós, de fecha diecinueve de mayo del dos mil catorce, que declara Fundada la demanda, carece de objeto declarar la nulidad de la Resoluciones impugnadas Resolución Directoral Regional N° 003529 de fecha 05 de junio del 2012 y la Resolución Gerencial Regional N° 1016-2012-GRDS/GOB.REG. TACNA de fecha 20 de noviembre del 2012, porque ya no tienen efectos jurídicos y en consecuencia declarar la sustracción de la materia, respecto a esta pretensión, con lo demás que contiene. **MANDARON** al señor juez de la causa emitir nueva sentencia a la brevedad posible, corrigiendo la irregularidad advertida en la presente, guardando el deber de congruencia procesal e integrando previamente la relación procesal con el litisconsorte José Cabana Gonzáles y/o Luis Alberto Flores Villavicencio debiendo, de ser el caso, proceder conforme se indica en el considerando cuarto punto dos, de la presente. Y los devolvieron. Tómese Razón y Hágase Saber.-----

SS.

GORDILLO COSSIO

BGAZO DE LA CRUZ

AYCA GALLEGOS