**TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA  
SALA CONTENCIOSA, CONTENCIOSA ADM., SOCIAL Y ADM. PRIMERA  
SENTENCIA N° 9  
Sucre, 23 de enero de 2020**

**Expediente** : 016/2017 - CA

**Demandante** : Cooperativa Educacional Colegio Loretto Ltda.

**Demandado** : Ministerio de Educación

**Proceso** : Contencioso Administrativo

**Resolución Impugnada :** Resolución Ministerial N° 0548/2016 de 20 de septiembre **Magistrado Relator** : Lic. José Antonio Revilla Martínez

Emitida dentro del proceso contencioso administrativo, seguido por la Cooperativa Educacional Colegio Loretto Ltda, representada por Patricia Estela Camacho de Halkyer, en su calidad de Presidente del Consejo de Administración, contra el Ministerio de Educación representado por Roberto Iván Aguilar Gómez, impugnando la Resolución Ministerial N° 0548/2016 de 20 de septiembre y el Auto Aclaratorio de 5 de octubre de 2016:

VISTOS:

La demanda contenciosa administrativa de fs. 87 a 105, la contestación a la demanda del Ministerio de Educación a través de Silvia Raquel Mejía Laura, Juan Alberto Yebara Ortega y María del Lourdes Burgoa Gonzales, apoderados del Ministro de Educación, de fs. 207 a 209; la contestación del tercero interesado Dirección Departamental de Educación de La Paz, representada por Basilio Perez Gómez en su condición de Director Departamental, de fs. 216 a 230; no existiendo réplica dentro de término legal y por consiguiente tampoco dúplica; el decreto de Autos de fs. 268; los antecedentes del proceso, y de la emisión de la resolución impugnada.

**I. CONTENIDO DE LA DEMANDA**

Fundamentos de la demanda.

Señala lo siguiente:

Efectuando la relación de los antecedentes hasta la emisión de la Resolución Ministerial, puntualiza que se deben restablecer sus derechos que fueron vulnerados en el proceso administrativo, los antecedentes de la Resolución Ministerial N° 0548/2016 de 20 de septiembre y del Auto Aclaratorio de 5 de octubre de 2016, que agotó la vía administrativa; que tal Resolución, no refirió ni resolvió los agravios que fueron denunciados y objetados en el proceso administrativo:

**Recurso jerárquico del Jockey Club La Paz S.A.**

Señala que la resolución Ministerial impugnada resolvió el recurso jerárquico de Jockey Club La Paz SA, promovida contra la Resolución N° 130/2015 de 2 de febrero, emitida por el Director Departamental de Educación de La Paz, sin que este sea parte del proceso administrativo; que la Dirección Departamental de Educación de La Paz y el Ministerio de Educación, señalan que el proceso sancionador fue iniciado de oficio por la Dirección Departamental de Educación La Paz y la Unidad de Transparencia del Ministerio de Educación; sin embargo, se admitió la intervención del Jockey Club La Paz SA, como denunciante, violando su derecho a la defensa en juicio, al no haber sido notificado ni conocido con memorial de denuncia o prueba alguna, ni con el recurso jerárquico planteado por Jockey Club La Paz SA, para rebatir sus fundamentos, causando indefensión y vulnerando los arts. 115-II, 117-I y 119-II de la Constitución Política del Estado (CPE), además de violar el principio de imparcialidad establecido en el art. 4 inc. f) de la Ley N° 2341.

**Error en la calificación del procedimiento**

Expresa que la Dirección Departamental de Educación de La Paz, ha violado el derecho a la defensa en juicio de la Cooperativa Educacional Colegio Loretto Ltda "CECOL", porque se ingresó de forma directa al proceso sancionador, cuando debía tramitarse por el procedimiento administrativo general, de acuerdo a los arts. 39 y siguientes de la Ley N° 2341, al existir hechos relevantes que requieren amplitud de debate y prueba de acuerdo a los arts. 46 y 47 de la Ley N° 2341, por su especial caso; como el hecho que, el Jockey Club La Paz SA, ha obtenido ilegalmente su título de propiedad en 1998, sobre un terreno de su posesión desde la década de 1970, por lo que demandó judicialmente la nulidad del supuesto título de propiedad; y que la sanción que se pretende imponer al Colegio Loretto desconoce los principios de legalidad, tipicidad, presunción de inocencia, proporcionalidad e irretroactividad, que de acuerdo al art. 71 de la Ley N° 2341 inspiran las sanciones administrativas.

**Derogación tácita de las Normas Generales para la Gestión Educativa y Escolar 2011**

En la Resolución Ministerial N° 0548/2016 de 20 de septiembre, se anuló obrados hasta el vicio más antiguo, señalando que se dé cumplimiento estricto a las previsiones de los arts. 91 y 92 de las Normas Generales para la Gestión Educativa y Escolar 2011 aprobada por Resolución Ministerial N° 010/2011 de 12 de enero, en concordancia con el art. 19 de la Resolución Ministerial N° 046/04 de 28 de enero - Reglamento de Apertura, Modificación, Traslado, Fusión y Cierre de Unidades Educativas Públicas y Privadas.

Las Normas Generales para la Gestión Educativa y Escolar 2011, fueron derogadas tácitamente antes de iniciarse el proceso administrativo por la Dirección Departamental de Educación La Paz, al haber sido emitidas otras normas de forma posterior, que regulan los mismos casos; que para cada gestión se emiten nuevas normas. Que las Resoluciones Administrativas N°s. 60/2015 de 16 de enero y 130/2015 de 10 de febrero, se refieren a la aplicación de la Resolución Ministerial N° 001/2015 de 2 de enero; empero, contrariamente en la Resolución Ministerial N° 0548/2016, se ordenó el cumplimiento de las Normas Generales para la Gestión Educativa y Escolar 2011 aprobada por la Resolución Ministerial N° 010/2011 de 12 de enero. Incluso el procedimiento iniciado en la gestión 2011 no puede continuar después de varios años de haber sido abandonado, casi cuatro años, que de acuerdo al art. 17-II de la Ley N° 2341, todo proceso administrativo debe concluir en el plazo de 6 meses, lo que no aconteció en el caso, con el trámite iniciado contra CECOL, en la gestión 2011.

**Irretroactividad de la Ley**

Expresa que la Resolución Ministerial (RM) N° 0548/2016 de 20 de septiembre, desconociendo los arts. 123 y 164-II de la CPE, dispuso se aplique el art. 19 de la Resolución Ministerial N° 046/04 de 28 de enero, desconociendo la primacía dispuesta en el art. 410-11 de la CPE, por el hecho de que el Colegio Loretto ha sido autorizado mediante Resoluciones Ministeriales N°s. 45 de 23 de enero de 1961 y 64 de 21 de diciembre de 1966, es decir, de fecha anterior a la Resolución Ministerial N° 046/04 de 28 de enero.

A su vez, expone que se ha dado inicio al proceso administrativo, por el art. 84 de la Resolución Ministerial N° 001/2015 que exige la presentación de Testimonio y Folio Real de Derechos Reales que demuestre que el local destinado a la Unidad Educativa pertenece a la empresa u organización prestadora del servicio. Y que en caso de ser local arrendado, acta notariada de compromiso de contrato por un plazo de por lo menos seis años.

Señala que los requisitos descritos, son para la apertura de la Unidad Educativa, por cuanto en el transcurso del tiempo puede acontecer cualquier hecho, que debe ser tratado de acuerdo a la naturaleza de esa cuestión; empero, siempre considerando que de conformidad al art. 77-I de la CPE, la educación es la función suprema y primera responsabilidad financiera del Estado, de manera que en la aplicación de las normas educativas, se debe interpretar las mismas dando preferencia a la norma que tenga relación con la educación y a los derechos de los alumnos y profesores.

Refiere que la Resolución de Recurso de Revocatoria N° 130/2015 de 10 de febrero de 2015, en su Considerando II alega que la Resolución Ministerial N° 45 de 23 de enero de 1961, emitida por el Ministerio de Educación y Cultura, que autorizó el funcionamiento del Colegio Loretto, quedó sin efecto alguno por la promulgación y vigencia del Decreto Supremo (DS) N° 0813 de 9 de marzo de 2011, por lo que las facultades para regular la apertura, modificación y cierre de las Unidades Educativas quedan bajo responsabilidad de las actuales Direcciones Departamentales de Educación al interior del Estado Plurinacional; sobre cuya situación, en la demanda señala al art. 3 del DS N° 27136 de 14 de agosto de 2003 argumentando que de acuerdo a tal normativa, el Director Departamental de Educación La Paz, carece de competencia alguna para ordenar el cierre definitivo del Colegio Loretto, reiterando que la autorización para la apertura y funcionamiento del Colegio Loretto fue dispuesta mediante las Resoluciones Ministeriales N°s 45, 64 y 627 del Ministerio de Educación y Cultura, que se encuentran en plena vigencia y que no han quedado sin efecto por el hecho de haberse emitido el DS N° 0813 de 09 de marzo de 2011, siendo que las Resoluciones Ministeriales sólo pueden ser dejadas sin efecto por otra Resolución Ministerial expresa, que además el DS N° 27136 de 14 de agosto de 2003, establece que la modificatoria de una Resolución Ministerial sólo puede efectivizarse mediante una Resolución del Ministerio de Educación.

Manifiesta que las Resoluciones Ministeriales citadas, constituyen actos unilaterales que emite un órgano de la administración pública, que regulan situaciones objetivas e impersonales, que están sujetas a los mismos principios de la Ley en cuanto a su irretroactividad, por lo que la RM N° 046/04 de 28 de enero, no puede aplicarse a situaciones jurídicas anteriores a su vigencia.

**Legitimidad, validez y estabilidad de las Resoluciones Ministeriales**

Cita la Ley N° 2341 en su art. 32-I y arts. 48 y 51 del DS N° 27113, para sostener que las Resoluciones Ministeriales N°s 45 de 23 de enero de 1961, 64 de 21 de diciembre de 1966 y 627 de 23 de septiembre de 1986, son válidas, estables y que no concurren ninguna de las causas para su revocatoria. Además refiere que mediante las Resoluciones Ministeriales indicadas se autorizó la apertura y funcionamiento del Colegio Loretto y de la Cooperativa Educacional Colegio Loretto Ltda "CECOL" en la ciudad de La Paz, de manera que por principio de irretroactividad de las normas, no se puede aplicar la Resolución Ministerial 046/2004 de 28 de enero, a una institución que ha sido autorizada en su funcionamiento en el año 1961, violándose el art. 123 de la CPE.

Que no existe precepto de Ley que declare inestables, revisables, revocables o anulables, los actos administrativos de cualquier naturaleza y en cualquier tiempo, dejando los derechos consolidados a su amparo, a merced del arbitrio o del diferente criterio de las autoridades y por lo cual no puede declararse el cierre definitivo del Colegio Loretto, sino mediante una Resolución Ministerial de acuerdo a los arts. 59 y 60 inc. a) del DS N° 27113, lo que no sucede en el caso.

**El Colegio Loretto pertenece al sistema cooperativo**

Alega que el Colegio Loretto merece protección del Estado, de acuerdo al art. 55 de la CPE, porque pertenece al sistema cooperativo, por ser propiedad de una cooperativa, donde no existe distribución de dividendos o utilidades, sustentándose en los principios de solidaridad, igualdad, reciprocidad, equidad y finalidad social; y ser distinto de un colegio privado.

Posesión legal del terreno por la Cooperativa Educacional Colegio Loretto Ltda "CECOL"

Manifiesta que desde el año 1977 el Colegio Loretto funciona en el inmueble de la Av. Montenegro N° 1001 en la Urbanización de San Miguel, que tiene posesión legal del terreno cuyo dueño ha hecho abandono del mismo; y que, es propietaria legítima de las construcciones levantadas de aulas, auditorios, canchas, oficinas, etc.

Indica, que ni la Alcaldía Municipal de La Paz, ni el Jockey Club La Paz SA, le han entregado la posesión del terreno. Que el Jockey Club La Paz SA, nunca ha reclamado judicialmente el derecho de propiedad del terreno, y que solamente utiliza a la Dirección Departamental de Educación La Paz, para que sin competencia proceda al desapoderamiento.

Señala que la Resolución Ministerial N° 0548/2016 de 20 de septiembre, no analiza que debe establecerse la perdida de la posesión a través de juicio ordinario y no con una Resolución de la Dirección Departamental de Educación La Paz; y que el Jockey Club La Paz no ha iniciado ningún proceso ordinario contra el CECOL, sino contra la Alcaldía Municipal de La Paz, por lo que desde 1977 al tener la posesión del terreno, se ha operado la usucapión decenal o extraordinaria de acuerdo al art. 138 y 87 del Código Civil (CC), no necesitando ningún contrato de alquiler del Jockey Club La Paz SA, porque ellos no son los propietarios.

**Derecho de propiedad de la Cooperativa Educacional Colegio Loretto Ltda "CECOL" sobre las construcciones**

Sostiene que la Resolución Ministerial N° 0548/2016 de 20 de septiembre, no analizó el hecho de que las construcciones en el terreno, son de propiedad del Colegio Loretto, en las cuales pasan clases sus alumnos, existiendo un proceso administrativo técnico seguido por el Gobierno Autónomo Municipal de La Paz contra el CECOL, sobre las construcciones sin permisos municipales, la que se encuentra en trámite, y del cual se presentó fotocopias legalizadas en el proceso, que no ha sido valorado. Señalando en ese extremo que, al ser propietario de las construcciones, se cumple con el requisito de demostrar la propiedad del local donde funciona la Unidad Educativa Colegio Loretto; y que para ser desalojado de las construcciones, deben ser vencidos en juicio y con el pago del valor de esas construcciones según lo dispuesto en el art. 129-IV del Código Civil. Nada de lo cual ha analizado el Ministerio de Educación.

**Nulidad del título del Jockey Club La Paz SA**

Expresa que el proceso administrativo seguido contra la Cooperativa, se fundamenta en que el inmueble donde funciona el Colegio privado Loretto, no es de su propiedad, conforme evidencia la Matrícula de registro, sino del Jockey Club La Paz, que no ha cedido ni en contrato de alquiler ni anticrético, al Colegio Loretto CECOL Ltda; por lo que, no acreditaría derecho de propiedad, ni contrato de alquiler o anticrético, del lugar donde funciona el Colegio.

Sobre lo referido, menciona que el Ministerio de Educación no ha analizado que el derecho de propiedad del Jockey Club La Paz SA, es de febrero de 1998, cuando la posesión del Colegio Loretto es de 1977, y cómo podría otorgársele en alquiler o anticrético el lote de terreno, después de 20 años que está bajo su posesión legal, o como podría otorgar en esa condición las construcciones levantadas en el lote de terreno, si son propiedad del Colegio Loretto.

Alega que el título de propiedad del Jockey Club La Paz SA, cuya asociación civil carece de personalidad jurídica reconocida por el Estado, es nulo, porque en 1996 sin que hubiesen tenido conocimiento, inició una demanda ordinaria contra la Alcaldía Municipal de La Paz y la Asociación de Propietarios de la Urbanización de San Miguel sobre la nulidad de transferencia del lote de terreno, al haberse efectuado la misma por la Alcaldía Municipal de La Paz, sin ser el dueño a favor de la Asociación de propietarios San Miguel; dictándose Sentencia que declaró probada la demanda de nulidad de transferencia interpuesta por el Jockey Club La Paz SA, con la cual hizo inscribir en Derechos Reales su derecho de propiedad en 1998 sobre el terreno de la Urbanización San Miguel, con la ubicación del terreno donde funciona el Colegio, en forma totalmente ilegal; sin que exista resolución del Juez que autorice la inscripción. Por lo cual acudió a la vía jurisdiccional para que declare la nulidad de la inscripción, de acuerdo al art. 546 del Código Civil.

**Competencia atribuida a las autoridades jurisdiccionales**

Señala que la Cooperativa Educacional Colegio Loretto Ltda "CECOL" demandó la nulidad del título de propiedad del Jockey Club la Paz SA por evidente fraude procesal e ilegalidad de la inscripción en Derechos Reales del lote de terreno de la Av. Montenegro N° 1001 de la Urbanización de San Miguel en la zona de Calacoto, cuya acción se tramita en el Juzgado Octavo de Partido en lo Civil y actualmente en la Sala Civil Tercera, del Tribunal Departamental de Justicia de La Paz, siendo que su posesión es del año 1977 y la inscripción del Jockey Club La Paz SA, es de 1998.

Que existe un proceso civil, y la competencia para resolver la controversia señalada, es de la autoridad judicial, por lo que la Dirección Departamental de Educación La Paz, no puede arrogarse competencia, resultando nula cualquier decisión sobre la propiedad del terreno que efectúe, señalando los arts. 122 y 12-1 de la CPE, así como al art. 5 de la Ley N° 2341 y DS N° 27113; caso contrario, se estaría reconociendo la calidad de actos jurisdiccionales a los actos administrativos, violándose el principio de la separación de poderes en el Estado y el principio de la especialidad de la competencia, citando los arts. 1449 y 1450 del Código Civil.

Expresó que la Dirección Departamental de Educación La Paz, al pretender definir el derecho de propiedad del Jockey Club sobre un terreno, ésta vulnerando competencia de las autoridades judiciales. Existiendo en consecuencia competencia de las autoridades jurisdiccionales que conocen y asumieron competencia de la demanda de nulidad de título de propiedad e inscripción en Derechos Reales iniciada por la Cooperativa Educacional Colegio Loretto Ltda "CECOL", contra el Jockey Club La Paz SA; así como, de la demanda de reivindicación del citado terreno sobre entrega de inmueble iniciada por el Jockey Club La Paz SA contra el Gobierno Autónomo Municipal de La Paz.

Así expresados los argumentos precedentes, señala de forma concreta, puntualizando que la demanda refiere sobre:

**1.-** Se declare que la Dirección Departamental de Educación de La Paz no tiene competencia para proceder al cierre temporal o definitivo del Colegio Loretto de propiedad de la Cooperativa Educacional Colegio Loretto Ltda, debiendo declinarse esa competencia al Ministerio de Educación.

**2.-** Se declare que no se puede aplicar la Resolución Ministerial N° 046/04 de 28 de enero, del Ministerio de Educación, con relación al requisito de la presentación del Testimonio y Folio Real de Derechos Reales que demuestre que el terreno destinado a la Unidad Educativa pertenece a la empresa u organización prestadora del servicio, y la exigencia de un contrato de alquiler del terreno por un plazo no menor a cinco años.

**3.-** Se declare que la Dirección Departamental de Educación de La Paz y el Ministerio de Educación carecen de competencia para resolver en el proceso administrativo el conflicto sobre la propiedad del terreno que posee el Colegio Loretto, al ser competencia de las autoridades jurisdiccionales.

Petitorio.

En mérito a los argumentos señalados, pide se declare probada la demanda en todas sus partes.

Admisión.

Por decreto de fs. 109, se admitió la demanda, ordenándose la citación de la entidad demandada y tercero interesado.

1. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

Citada formalmente, el Ministerio de Educación contestó la demanda por memorial de fs. 207 a 209, señalando lo siguiente:

Primeramente, planteó excepción de obscuridad, contradicción o imprecisión en la demanda, bajo sus argumentos, según antecedentes del proceso, la que fue resuelta mediante Auto Supremo N° 98 de 15 de mayo de 2017, fs. 247 a 248, declarando IMPROBADA la misma.

Sobre lo principal de la demanda, respondió de forma negativa, efectuando una relación de lo resuelto en el acto impugnado; además indicó que tal Resolución está basada en un análisis exhaustivo sobre el accionar de la Dirección Departamental de Educación de La Paz, dentro del proceso administrativo seguido contra la Cooperativa Educacional CECOL, en las cuales detectó errores insubsanables de procedimiento, por lo cual pronunció la revocatoria y nulidad, para evitar convalidar acciones no acordes a la legalidad. Que antes de valorar los aspectos de fondo, revisó aspectos de forma; y una vez admitida los recursos jerárquicos interpuestos por JOCKEY CLUB LA PAZ y COOPERATIVA EDUCACIONAL COLEGIO LORETTO "CECOL LTDA", contra la Resolución de Recurso de Revocatoria N° 130/2015 de 2 de febrero; revocó las Resoluciones Administrativas N° 60/2015 de 16 de enero y N° 130/2015 de 2 de febrero, emitidas por la Dirección Departamental de Educación de La Paz, anulando obrados hasta el vicio más antiguo, por inobservancia de procedimiento dispuesto en la Ley N° 2341 de Procedimiento Administrativo, y se emita nuevo pronunciamiento, conforme refiere el Decreto Supremo N° 813 de 9 de marzo de 2011.

Señala a su vez, que el Ministerio de Educación al emitir la revocatoria y la nulidad de los actos administrativos dictados por la Dirección Departamental de Educación de La Paz, ha perdido competencia del conocimiento de la causa hasta que la Dirección Deptal. de Educación de La Paz, se pronuncie nuevamente, considerando las pretensiones de la parte demandante, al ser las Direcciones Departamentales de Educación entidades descentralizadas que gozan de autonomía de gestión conforme el DS N° 813 de 9 de marzo de 2011. Y transcribe literal *“(…) Artículo 9o.- (****Atribuciones de la Directora o Director Departamental de Educación****) Las atribuciones de la Directora o Director Departamental de Educación son las siguientes:*

1. Emitir Resoluciones Administrativas para la apertura, modificación y cierre de unidades y centros educativos fiscales, privados y de convenio en los diferentes niveles y modalidades de los Subsistemas de educación Regular y de Educación Alternativa y especial, en el marco de la reglamentación emitida por el Ministerio de Educación.
2. Emitir Resoluciones Administrativas para resolver asuntos de su competencia”.

(…).

Manifiesta, que el Ministerio de Educación, al haber revocado y anulado obrados, se circunscribió a la revisión de la legalidad del proceso administrativo sustanciado por la Dirección Departamental de Educación de La Paz; y que, aún no se ha pronunciado sobre la aplicación de normativa que rige el caso; por lo que la demanda presentada fue sin haber concluido y/o agotado la vía administrativa, toda vez que, la Resolución 0548/2016 no ameritó pronunciamiento de fondo.

Petitorio.

Por todo lo expuesto, solicitó, emitir Sentencia declarando IMPROBADA la demanda y sea con costas.

**Apersonamiento y fundamentación del tercero interesado.**

Respecto a lo señalado por el tercero interesado, cursa a fs. 216 a 230, contestación a la demanda de la Dirección Departamental de Educación de La Paz, que con argumentos de orden similar al del Ministerio de Educación, pidió el rechazo in limine de la demanda contenciosa administrativa planteada de contrario, por carecer de fundamento jurídico y coherencia lógica lo impetrado.

En definitiva contesta negando todos los argumentos expuestos en la demanda contenciosa administrativa.

1. ANTECEDENTES PROCESALES EN SEDE ADMINISTRATIVA

**1.-** El 16 de enero de 2015, la Dirección Departamental de Educación La Paz notificó a la Cooperativa Educacional Colegio Loretto Ltda "CECOL", con la Resolución Administrativa N° 60/2015 de 16 de enero, mediante el cual resolvió en su art. 1 el cierre definitivo de la Unidad Educativa Privada Loretto.

**2.-** Posteriormente, ante aquello, la Cooperativa Educacional Colegio Loretto Ltda "CECOL" a través de su Presidente de Consejo de Administración, interpuso recurso de revocatoria, emitiéndose la Resolución de Recurso de Revocatoria N° 130/2015 de 10 de febrero, que resolvió REVOCAR la Resolución Administrativa N° 60/2015 de 16 de enero, por no haber la Dirección Distrital de Educación La Paz 2, tomado las previsiones y planes de acción correspondiente, establecido en el art. 11 (DIRECCIÓN DISTRITAL) y art. 15 (PLAZO) de la Resolución Ministerial N° 046/04 "Reglamento para la apertura, modificación, traslado, fusión y cierre de unidades educativas privadas del nivel inicial, primario y secundario del área de educación formal".

**3.-** El 24 de febrero de 2015, la Cooperativa Educacional Colegio Loretto Ltda "CECOL", así como el Jockey Club La Paz SA, interpusieron recurso jerárquico contra la Resolución de Recurso de Revocatoria N° 130/2015 de 10 de febrero.

**4.-** En tal sentido, el Ministerio de Educación, emitió la Resolución Ministerial N° 0548/2016 de 20 de septiembre, que resolvió REVOCAR TOTALMENTE las Resoluciones Administrativas N° 60/2015 de 16 de enero y la Resolución de Recurso de Revocatoria N° 130/2015 de 10 de febrero, por inobservancia a la norma procedimental establecida en la Ley N° 2341 de Procedimiento Administrativo, respecto a las previsiones legales contempladas en el proceso sancionador, debiendo anularse obrados hasta el vicio más antiguo; es decir, hasta que se dé cumplimiento estricto a las previsiones contempladas en el artículo 91 y 92 de las Normas Generales para la Gestión Educativa y Escolar 2011, aprobada por la Resolución Ministerial N° 010/2011 de 12 de enero, en concordancia con el art. 19 de la Resolución Ministerial N° 046/04 de 28 de enero de 2004.

**5.-** El 5 de octubre de 2016, el Ministerio de Educación emitió Auto Simple Aclaratorio a la Resolución Ministerial N° 0548/2016 de 20 de septiembre, ante la solicitud de la Cooperativa Educacional Colegio Loretto Ltda.

1. PROBLEMÁTICA PLANTEADA

En autos, el demandante refuta la Resolución Ministerial N° 0548/2016 de 20 de septiembre, que resolvió revocar totalmente la Resolución de Recurso de Revocatoria N° 130/2015 de 10 de febrero, y su antecedente Resolución Administrativa N° 60/2015 de 16 de enero; toda vez que anuló obrados hasta el vicio más antiguo, por existir inobservancia a la Norma Procedimental establecida en la Ley N° 2341 de Procedimiento Administrativo respecto a las previsiones legales contempladas en el proceso sancionador, por falta de competencia tanto respecto del cierre del Colegio que representa, como del derecho propietario del inmueble donde funciona el Colegio.

1. ANÁLISIS JURÍDICO LEGAL JURISPRUDENCIAL

El Procedimiento Contencioso Administrativo, constituye una garantía formal que beneficia al sujeto administrado, librándolo del abuso u arbitrariedad de los detentadores del Poder Público, a través del derecho de impugnación, contra los actos de la administración y que le sean gravosos, para lograr el restablecimiento de sus derechos lesionados, mediante la interposición del proceso contencioso administrativo, en el que la autoridad jurisdiccional ejerce el control de legalidad, oportunidad, conveniencia o inconveniencia de los actos realizados en sede administrativa.

En consecuencia, corresponde a este Tribunal, analizar si fueron aplicadas correctamente las disposiciones legales con relación a los hechos expuestos por el demandante y realizar el control judicial de legalidad sobre los actos ejercidos por las instancias de impugnación, conforme dispone el art. 109-I de la CPE, que señala que todos los derechos por ella reconocidos, son directamente aplicables y gozan de iguales garantías para su protección; de su parte, los arts. 115 y 117-I de la misma Norma Suprema, garantiza el derecho al debido proceso que, constituye también en uno de los principios de la jurisdicción ordinaria conforme al mandato del art. 30 núm. 12 de la Ley del Órgano Judicial (LOJ) que señala: "... *impone que toda persona tenga derecho a un proceso justo y equitativo, en el que sus derechos se acomoden a lo establecido en disposiciones jurídicas generales aplicables a los que se hallen en una situación similar”.* En la que además se busque la averiguación de la verdad material, trascendente para que el proceso conduzca a decisiones justas, en un Estado Social Constitucional de Derecho, donde la solución de los conflictos, se basa en el establecimiento de la verdad como única garantía de la armonía social.

1. FUNDAMENTOS JURÍDICOS DEL FALLO Y ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO

Conforme a la problemática planteada, que cuestiona la decisión asumida por las instancias impugnatorias administrativas, corresponde la resolución de la causa sintetizando en un solo punto al ser conducente lo demandado, en tal contexto se tiene:

La CPE en sus artículos 115 y 117, reconoce y garantiza la aplicación del debido proceso al constituirse en fundamento esencial del Estado Plurinacional, que tiene entre sus fines y funciones esenciales garantizar el cumplimiento de los principios, valores, derechos y deberes reconocidos y consagrados en ella; en ese contexto constitucional, la jurisprudencia establecida por este tribunal -respecto al debido proceso- ha señalado que, *"El debido proceso es el derecho de toda persona a ciertas garantías mínimas tendientes a asegurar un resultado justo y equitativo dentro del proceso, a permitir la oportunidad de ser oído y hacer valer sus pretensiones legítimas frente al juez o tribunal, quienes deben observar los derechos fundamentales de las partes, principios y reglas esenciales exigibles dentro del proceso como instrumento de tutela de los derechos subjetivos."*

En ese contexto, y toda vez que las normas procesales son de orden público y como consecuencia de obligado acatamiento, tanto por la autoridad judicial como por las partes y eventuales terceros; es en ese marco que si en obrados se observaren vicios de procedimiento que constituyan defectos absolutos que atenta derechos fundamentales, estos deben ser corregidos de oficio por el Tribunal, facultad que está restringida para casos donde se encuentren violaciones flagrantes al debido proceso y existan defectos absolutos que determinen nulidad, por indefensión.

Así se tiene que entre los elementos que configuran el debido proceso se encuentran: a) el derecho a la defensa, b) el derecho al juez natural, c) la garantía de presunción de inocencia, d) el derecho a ser asistido por un traductor o intérprete, e) el derecho a un proceso público, f) el derecho a la conclusión del proceso dentro de un plazo razonable, f) el derecho a recurrir, g) el derecho a la legalidad de la prueba, h) el derecho a la igualdad procesal de las partes, i) el derecho a no declarar contra sí mismo y a no confesarse culpable, j) el derecho a la motivación y congruencia de las resoluciones, k) la garantía del non bis in ídem, l) el derecho a la valoración razonable de la prueba, ll) el derecho a la comunicación previa de la acusación; m) la concesión al inculpado del tiempo y los medios para su defensa; n) el derecho a la comunicación privada con su defensor; o) el derecho a que el Estado le otorgue un defensor proporcionado por el Estado cuando el imputado no tuviere medios o no nombrare un defensor particular.

En ese cuadro garantista, y teniendo presente que la acusación de la demanda, refiere que se vulneró derechos de la Cooperativa Educacional Colegio Loretto Ltda "CECOL" dentro del proceso sancionador que le siguió la Dirección Departamental de Educación La Paz, pidiendo se los restablezca; señalando que interpuso recurso jerárquico con los fundamentos contenidos en ese recurso y cuya copia adjuntó a la demanda, donde la Resolución Ministerial N° 0548/2016 de 20 de septiembre, emitida por el Ministro de Educación, no refiere ni resuelve agravios que fueron denunciados y objetados en todo el proceso administrativo, demandando pronunciamiento sobre cuestiones de falta de competencia tanto para la resolución de conflictos de derecho propietario y el cierre temporal o definitivo del Colegio Loretto, así como la normativa aplicable a tal efecto sobre las exigencia de requisitos para su funcionamiento.

Ahora bien, de la relación de los hechos descritos, debe tenerse presente que el marco legal en el que las Unidades de Transparencia desarrollaban sus funciones previo a la promulgación de la Ley de Unidades de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción N° 974 de 4 de septiembre de 2017; se encontraba establecido en la Constitución Política del Estado y el Decreto Supremo de Organización del Órgano Ejecutivo; Decreto Supremo D.S. N° 29894 de 7 de febrero de 2009, que en su art. 125, establece su creación, en el marco de la Política Nacional de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción, considerado en el Decreto Supremo N° 0214 de 22 de julio de 2009, advirtiéndose en ese tenor como fines de estas unidades, las de prevención y luchar contra la corrupción; ambas destinadas a promover la transparencia en la gestión pública, formulando políticas al interior de cada institución, sustentadas en el acceso a la información, la ética pública, y la rendición de cuentas; y la de identificar e investigar posibles actos de corrupción pública, para remitirlos a la instancia correspondiente.

En contrapartida se advierte que el Decreto Supremo N° 813, reglamenta la estructura, composición y funciones de las Direcciones Departamentales de Educación-DDE's, de la Ley N° 070; estableciendo en su art. 4, que la autoridad competente para llevar adelante los procesos sancionatorios por faltas y sanciones del Sistema Educativo Plurinacional que emita el Ministerio de Educación, son las Direcciones Departamentales de Educación.

Corresponde precisar que el debido proceso tiene por objeto el cumplimiento preciso y estricto de los requisitos consagrados constitucionalmente en materia de procedimiento para garantizar la justicia al recurrente; es decir, que se materializa con la posibilidad que las partes conozcan la autoridad encargada de su procesamiento y el motivo de su procesamiento a objeto de su derecho a ser oído y producir las pruebas que crea convenientes. Concretamente, es el derecho que toda persona tiene a un justo y equitativo proceso, en el que sus derechos se acomoden a lo establecido por disposiciones jurídicas generales y especiales aplicables a todos aquellos que se hallen en una situación similar.

En consideración a los hechos denunciados, su contenido de argumento, las resoluciones emitidas como efecto del proceso administrativo impugnatorio en sus distintas etapas ejercidas, en relación a lo señalado en la demanda, es preciso referirnos al **principio de congruencia,** y sobre lo cual el Tribunal Constitucional Plurinacional, en la Sentencia Constitucional Plurinacional N° 1083/2014 de 10 de junio, en relación al principio de congruencia, refirió que: "...amerita una comprensión desde dos acepciones; primero, relativo a la **congruencia externa**, la cual se debe entender como el principio rector de toda determinación judicial, que exige la plena correspondencia o coincidencia entre el planteamiento de las partes (demanda, respuesta e impugnación y resolución) y lo resuelto por las autoridades judiciales; en definitiva, es una prohibición para el juzgador considerar aspectos ajenos a la controversia, limitando su consideración a cuestionamientos únicamente deducidos por las partes; y, segundo, la **congruencia interna**, referido a que, si la resolución es comprendida como una unidad congruente, en ella se debe cuidar un hilo conductor que le dote de orden y racionalidad, desde la parte considerativa de los hechos, la identificación de los agravios, la valoración de los mismos, la interpretación de las normas y los efectos de la parte dispositiva; es decir, se pretenden evitar que, en una misma resolución no existan consideraciones contradictorias entre sí o con el punto de la misma decisión." (las negrillas son añadidas).

A partir de la lectura de la jurisprudencia anotada precedentemente, se advierte que el legislador ha previsto situaciones que deben ser observadas para la resolución de pretensiones expuestas por las partes procesales; en este sentido, se tiene que para que pueda exigirse la nulidad o revocatoria de la Resolución Ministerial emitida como producto del recurso jerárquico en el caso de autos, se tendría que omitir lo expresado en su contenido sobre la valoración de los hechos y el derecho respecto del procedimiento ejercido en la imposición, primeramente de una sanción de cierre definitivo, y segundo sobre lo dejado sin efecto esa sanción con el establecimiento de un plazo para el cumplimiento de ciertas exigencias con advertencia de aplicarse la sanción; de cuyo análisis valorativo y los efectos causados por éste proceso desarrollado, llegó la Autoridad Ministerial, por defecto de nulidad, a dejar sin efecto la sanción y posible sanción a aplicarse, frente a la inobservancia de normativa procedimental de la Ley N° 2341, y regulatoria de la materia, que afectaba el derecho a la defensa del demandante, dejando sin valor legal lo actuado y resuelto en el proceso sancionador seguido contra la Cooperativa Educacional Colegio Loretto Ltda "CECOL" a fines de la subsanación y cumplimiento del debido proceso; situación que por demás decirlo, acarrearía el ingresar a cuestiones de vulneración al principio de congruencia siendo que la Resolución Ministerial 0548/2016, tuvo un pronunciamiento favorable para el demandante sobre su petición en cuanto a lo resuelto sobre la nulidad del procedimiento seguido en su contra por las causales señaladas precedentemente, como emergencia que se cumpla el debido proceso y no se llegue a un estado de indefensión denunciado en primera línea.

Si bien en la demanda, se expone en los hechos, la relación de antecedentes y decisiones existentes tanto de la Resolución Administrativa N° 60/2015 de 16 de enero, de la Resolución de Recurso de Revocatoria N° 130/2015 de 10 de febrero, así como de la Resolución Ministerial N° 0548/2016 de 20 de septiembre; pero no llega a exponer cuáles son los fundamentos de derecho, que le causan la vulneración de agravios en la aplicación de la Ley; pues únicamente reitera y transcribe los fundamentos expuestos en el recurso jerárquico, en el punto de los fundamentos jurídicos de la demanda; sin señalar ningún otro extremo de derecho en relación a los antecedentes administrativos traídos a revisión de legalidad.

Citamos al respecto, a efecto de una analogía, la Sentencia N° 510/2013 de 27 de noviembre, emitida por Sala Plena del Tribunal Supremo de Justicia, que expresa “(...) Al respecto es necesario aclarar, que así como es deber de la Autoridad Administrativa el fundamentar sus fallos, es deber del actor en la demanda contencioso administrativa, establecer y demostrar con argumentos apropiados, sólidos, la errada interpretación de los hechos o de la normativa aplicada en que supuestamente incurrió la Autoridad Administrativa o de Impugnación Administrativa al momento de emitir la resolución y no limitarse a sostener que el procedimiento ejecutado por la Autoridad General de Impugnación Tributaria no fue correctamente realizado, afirmación que se sustenta de manera general y no precisa, sin señalar en absoluto cómo la resolución jerárquica y la nulidad de obrados que contiene, habrían causado agravio al demandante. Más aún, cuando de la revisión de la resolución jerárquica objeto de impugnación, se evidencia que contiene afirmaciones claras que explican las conclusiones que sostiene, por lo que existiendo razonamientos precisos en la Resolución de Recurso Jerárquico, para su impugnación en la vía contencioso administrativa, el demandante debe demostrar con razonamientos de carácter jurídico, las razones por las cuales cree que su pretensión no fue valorada por la Autoridad General de Impugnación Tributaria..."

Ahora bien, en mérito a los alcances del principio de congruencia desarrollados en la jurisprudencia expuesta precedentemente y de acuerdo a los argumentos presentados en la demanda, se infiere que el demandante no expresó fundamentos que conlleven una situación de desvirtuar la decisión del Ministerio de Educación; toda vez que, no efectuó criterio fundamentado y específico de los motivos que le inducen a sostener que la decisión del Ministerio de Educación es incorrecta, en la aplicación de la Ley; de lo cual, la demanda en este punto señalado, no presentó la justificación jurídica que amerite la nulidad o revocatoria de la resolución impugnada, al no haberse evidenciado en qué forma y/o en qué consistiría el agravio en su contra; sino, tan solo se limitó a referir situaciones de hecho sin vincularlos a derecho en lo concerniente a su pretensión, más aún cuando la Resolución Ministerial 0548/2016 de 20 de septiembre, expresó que la decisión asumida se refiere a la existencia de defectos absolutos formales que vulneran el procedimiento aplicado en temas relativos a la aplicación de sanciones a Unidades Educativas, sin ingresar a resolver aspectos de análisis de fondo, correspondiendo sean subsanadas dentro del procedimiento administrativo sancionador.

A partir de ello, se tiene que en el caso de autos no se configura en los hechos descritos y señalados en la demanda, que se habría incurrido en inobservancias normativas; es más, se afirma que, en el entendimiento que realiza el Tribunal, no existiría vulneración al principio de legalidad y sometimiento pleno a la Ley que conlleve la nulidad de la Resolución Ministerial; toda vez que, la denuncia de falta de pronunciamiento sobre agravios señalados en el proceso administrativo concernientes a cuestiones de fondo, no son objeto de análisis y decisión por el efecto causado de indefensión y vulneración del derecho a la defensa reclamado como defecto absoluto por el propio demandante, en conformidad a las garantías constitucionales provistas por la Constitución Política del Estado.

Por lo que la decisión de la Autoridad Ministerial, ha sido aplicada correctamente, no habiendo sido desvirtuados los argumentos expuestos en la Resolución impugnada, por cuanto no se ha acreditado materialmente, omisión alguna en la que hubiese incurrido la entidad demandada. Más aún, cuando en los términos de la demanda, no se llegó a fundar, ni exponer de qué forma los hechos señalados afectarían derechos y/o garantías constitucionales que debieron ser observados en el inicio y desarrollo del proceso en instancia jerárquica, y menos señaló e identificó de forma sustentada, tales derechos, sobre los cuales se tenga que realizar el control de legalidad en los actos emitidos y resueltos por el Ministerio de Educación.

Por lo expuesto, sobre la base de las normas cuya aplicación corresponde, no es evidente que el Ministerio de Educación al emitir la Resolución Ministerial N° 0548/2016 de 20 de septiembre y el Auto Simple Aclaratorio a la Resolución Ministerial N° 0548/2016, de 5 de octubre de 2016, al revocar totalmente la resolución de revocatoria y su antecedente, hubiese incurrido en las vulneraciones acusadas.

**POR TANTO:** La Sala Contenciosa y Contencioso Administrativa, Social y Administrativa Primera del Tribunal Supremo de Justicia, en ejercicio de la atribución contenida en el numeral 2 del artículo 2, en relación con el artículos 4 de la Ley N° 620 de 29 de diciembre de 2014 y los artículos 778 al 781 del Código de Procedimiento Civil, en virtud de los fundamentos expuestos, falla en única instancia declarando **IMPROBADA** la demanda interpuesta por la Cooperativa Educacional Colegio Loretto Ltda; en consecuencia mantiene firme y subsistente la Resolución Ministerial N° 0548/2016 de 20 de septiembre y el Auto Simple Aclaratorio a la Resolución Ministerial N° 0548/2016, de 5 de octubre de 2016, emitidas por el Ministerio de Educación.

Procédase a la devolución de los antecedentes administrativos remitidos a este Tribunal por la autoridad demandada. Sea con las formalidades de rigor.

**Regístrese, notifíquese y cúmplase.**