

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S1-0059-2017

FECHA DE RESOLUCIÓN: 13-06-2017

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

1. ARBOL / 2. PRINCIPIOS DEL DERECHO / 3. PRINCIPIO DE VERDAD MATERIAL /

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Preclusión / convalidación / transcendencia /

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Control de Calidad / 6. Errores de fondo, irregularidades, faltas graves /

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Control de Calidad / 6. Errores de fondo, irregularidades, faltas graves /

Problemas jurídicos

Dentro de la tramitación del Proceso Contencioso Administrativo, seguido por Carlos Eduardo Rojas Amelunge contra el Presidente del Estado Plurinacional de Bolivia Evo Morales Ayma y Ministro de Desarrollo Rural y Tierras, César Hugo Cocarico, se ha impugnado la Resolución Suprema N° 17547 de 24 de diciembre de 2015, emitida por el Presidente del Estado Plurinacional de Bolivia y Ministro de Desarrollo Rural y Tierras, quienes determinan en el proceso Saneamiento de Tierras Comunitarias de Origen (SAN TCO) respecto al Polígono N° 504 de los predios "SAN JUAN" y "SAN ROQUE; conforme a los argumentos siguientes:

- a) acusa la vulneración de la irretroactividad de las normas, precisando que el art. 123 de la Carta Magna, dispone la Ley no tiene efecto retroactivo y en la resolución impugnada (dictada en base a la Resolución Administrativa RA-DN-UCSS N°007/2010) de manera ilegal e inconstitucional resuelve anular obrados del saneamiento de los predios "San Juan" y "San Roque", utilizando para dicho fin lo dispuesto en el art. 266 del D.S. N° 29215 y;
- b) el actor con relación a la Resolución Administrativa RA-DN UCSS N° 007/2010, considera que era innecesaria su impugnación en vía administrativa por haber presumido que ya existía un posición que no se hubiera modificado con la impugnación.

Extracto de la razón de la decisión y del precedente agroambiental

"Ahora bien, el proceso de saneamiento ejecutado al predio "SAN ROQUE" en la gestión 2002-2003, desde el momento de la primera revisión por parte de la Dirección Departamental del INRA Santa Cruz fue reiteradamente observado por la serie de deficiencias que se identificó en dicho proceso, es decir, en ningún momento se estableció la legalidad de dicho trámite, porque las observaciones al mismo nunca fueron cumplidas en su totalidad,"

"(...) De otra parte, las irregularidades plasmadas en sucesivos informes técnicos y legales del proceso establecieron también que el Viceministerio de Tierras mediante Informe Técnico Legal INF/MDRAYMA/VT/DGT7UST/017/07 de 23 de noviembre de 2007, emitido por el Ministerio de Desarrollo Rural y Agropecuario, concluya que en atención a la Resolución Administrativa N° 115-2006 de octubre de 2006 emitida por la Superintendencia Agraria y denuncia presentada por la Comunidad Cururu en marzo de 2007 como parte del pueblo demandante, que el Viceministerio de Tierras realice un análisis técnico legal de los antecedentes de los procesos de saneamiento de los predios "SAN ROQUE" y "SAN JUAN", determinando que el INRA no había cumplido los procedimientos legales establecidos en los arts. 169 inc. a) 171 y 173 del reglamento agrarios aprobado por D.S. N° 25763 y que en la participación del proceso de saneamiento de los citados predios no se identificó la participación de los representantes de la TCO, de acuerdo a lo establecido en el art. 260 del Reglamento Agrario aprobado por D.S. N° 25763 que en razón a éstos argumentos y otros citados en el informe de referencia, concluyen recomendando que con el único fin de reencausar el proceso y tomando en cuenta las denuncias e irregularidades de fondo y de forma identificadas, correspondía que el INRA realice el control de calidad previsto en el art. 266- III del D.S. N° 29215 y disponga la nulidad de actuaciones hasta el vicio más antiguo. Y finalmente sugiere el inicio de acciones legales administrativas contra de los funcionarios y servidores públicos que tuvieron participación en cada una de las actuaciones irregulares (Ficha catastral, Ficha FES, anexos de conformidad de linderos, ETJ, Inspecciones, Informes y otros).

Los actuados descritos, permiten establecer que las irregularidades en el proceso de saneamiento de ambos predios "SAN ROQUE" y "SAN JUAN", fueron de tal magnitud que demandaron la intervención de otras entidades administrativas competentes en el manejo del recurso, como fue la ex Superintendencia Agraria y el Viceministerio de Tierras, instancias que uniformemente establecieron la necesidad de anular obrados a fin de reencausar el proceso de saneamiento, con lo que se puede establecer que en este caso, no fue sólo una decisión del INRA asumida a través del control de calidad regulado en el art. 266 del D.S. N° 29215, sino a través de las recomendaciones y sugerencias de los entidades administrativas anteriormente referidas, por lo que el INRA, estaba no sólo en la obligación de asumir las recomendaciones señaladas, sino que en el marco de la normativa agraria, al evidenciarse la clara vulneración de las disposiciones legales del D.S. N° 25763 vigente a momento de la ejecución del saneamiento del predio "SAN ROQUE", más allá de los aspectos meramente formales, correspondía que en aplicación estricta del principio de verdad material de los hechos, el INRA realice un control de calidad para el establecimiento de lo realmente acontecido en el citado saneamiento, más aún, cuando dicho proceso se encontraba en ejecución, y pese a la existencia de resultados preliminares, estos no dejan de ser tales sujetos a la valoración y a la posición final de la instancia revisora, como en este caso fue el Instituto Nacional de Reforma Agraria a través de su Dirección Nacional.

En consecuencia se establece que no existió por parte del INRA violación o incorrecta interpretación del art. 266 del D.S. N° 29215, norma vigente a momento de suscitarse las observaciones y denuncias que derivaron en la nulidad de obrados, siendo una lógica consecuencia de los hechos probados contra el

INRA, que esta entidad administrativa en aplicación del art. 266 aplique el control de legalidad al procesos de referencia y resultado de éste control emita la la Resolución Administrativa RA-DN-UCSS N° 007/2010 que determinó la nulidad de obrados para el predio "SAN ROQUE" hasta el Informe de Evaluación Técnico Jurídica, por lo que dicho acto administrativo fue correctamente emitido, sin que se identifique, conforme señala el demandante, la violación del principio de irretroactividad reconocido en el art. 123 de la CPE., porque en el momento de que el INRA establece la nulidad de obrados, no existía derecho alguno emergente del saneamiento consolidado a favor del actor, reiterando que el proceso de saneamiento se encontraba aún en curso, sin una posición final de la entidad administrativa responsable de la ejecución del mismo."

Síntesis de la razón de la decisión

La demanda contenciosa administrativa ha sido declarada **IMPROBADA** y en consecuencia se mantiene inalterable la Resolución Suprema N° 17547 de 24 de diciembre de 2015; conforme a las razones que se pasan a expresar:

a) el proceso de saneamiento ejecutado al predio "SAN ROQUE" en la gestión 2002-2003, desde el momento de la primera revisión por parte de la Dirección Departamental del INRA Santa Cruz fue reiteradamente observado por la serie de deficiencias que se identificó en dicho proceso, es decir, en ningún momento se estableció la legalidad de dicho trámite, porque las observaciones al mismo nunca fueron cumplidas en su totalidad; las irregularidades en el proceso de saneamiento de ambos predios "SAN ROQUE" y "SAN JUAN", fueron de tal magnitud que demandaron la intervención de otras entidades administrativas competentes en el manejo del recurso, como fue la ex Superintendencia Agraria y el Viceministerio de Tierras, instancias que uniformemente establecieron la necesidad de anular obrados a fin de reencausar el proceso de saneamiento. El INRA a través del control de calidad regulado en el art. 266 del D.S.N° 29215, no violó ni hubo incorrecta interpretación de esa norma vigente, al contrario aplicó el control de legalidad al procesos de referencia y resultado de éste control emita la la Resolución Administrativa RA-DN-UCSS N° 007/2010 que determinó la nulidad de obrados para el predio "SAN ROQUE" hasta el Informe de Evaluación Técnico Jurídica, por lo que dicho acto administrativo fue correctamente emitido, sin que se identifique, conforme señala el demandante, la violación del principio de irretroactividad reconocido en el art. 123 de la CPE. y;

b) los perjudicados con la Resolución N° 007/2010 obligaba a ejercer los recursos franquados por ley, tales como el recurso de revocatoria y jerárquico, y que al no haberlo hecho, han ocasionado la estabilidad del acto administrativo, no pudiendo ser revisados nuevamente, porque la negligencia de la parte actora consintió dichos resultados; en consecuencia habiendo adquirido estabilidad administrativa la citada resolución.

Reconstrucción del precedente agroambiental, subregla jurisprudencial, norma adscrita

PRECEDENTE 1

Cuando en un saneamiento, se observan una serie de deficiencias e irregularidades de fondo y de forma (informes técnicos y legales), a fin de reencausar el proceso y en aplicación estricta del principio de verdad material de los hechos, corresponde al INRA realizar el control de calidad, disponiendo la nulidad de las actuaciones hasta el vicio más antiguo, más aún cuando el proceso de saneamiento se encuentra en curso, sin una posición final o sin que exista derecho alguno emergente de un saneamiento consolidado

Contextualización de la línea jurisprudencial

SENTENCIA AGROAMBIENTAL PLURINACIONAL S1ª Nº 73/2018

*"correspondiendo en consecuencia la elaboración de nuevos informes complementarios técnico legales, que corresponde sean efectuados en función a una **labor de Control de Calidad**, Supervisión y Seguimiento, prevista por el art. 266 del D.S. Nº 29215, por lo que no resulta evidente que la misma no esté contemplada en el procedimiento agrario de saneamiento previsto en dicho Reglamento, **no siendo cierto** que el Informe en Conclusiones no pueda ser modificado posteriormente o **que debería aplicarse la preclusión de etapas**, menos aun que el indicado Informe sea inalterable"*

SENTENCIA AGROAMBIENTAL PLURINACIONAL S 1ª Nº 101/2019

*"la Resolución Final de Saneamiento impugnada ... hace mención a los Informes Técnicos y Legales realizados por el ente administrativo, antes de la emisión de la Resolución Final de Saneamiento, en mérito al **control de calidad** previstos en los arts. 266 y 267 del D.S. Nº 29215, para luego en su parte Resolutiva resolver de manera clara, precisa y con fundamentación legal, subsanando vicios de nulidad relativa, otorgar vía conversión y adjudicación al predio "Media Luna"*

SENTENCIA AGROAMBIENTAL PLURINACIONAL S 1ª Nº 77/2019

*"el ente administrativo, el 27 de noviembre de 2013, antes de que se emita la Resolución Final de Saneamiento, que fue el 10 de diciembre de 2013, ya tenía conocimiento de dicha sobreposición; lo cual significa, que correspondía aplicar el art. 266 del D.S. Nº 29215, realizando el **control de calidad**, supervisión y seguimiento a efectos de determinar lo que correspondiese por ley"*

SENTENCIA AGROAMBIENTAL PLURINACIONAL S1ª Nº 89/2019

*"este Tribunal, emitió jurisprudencia aplicable al caso, a través de la Sentencia Agraria Nacional S1ª Nº 027/2011 que señala: "Por otra parte, en concordancia con los Art. 266 y 267 del D.S. 29215, se realizó el **control de calidad** al proceso de saneamiento del predio denominado Ambaibo, por el que como resultado del mismo, se establece el cumplimiento de la FES del predio en la superficie de 3373.4892 ha., superficie que fue determinada en base a toda la información recogida durante la etapa de pericias de campo que es el medio principal para la verificación de la FES y en base al medio complementario (imagen satelital) únicamente para cuantificar las mejoras existentes a la fecha en la que se desarrolló pericias de campo"*

SENTENCIA AGROAMBIENTAL PLURINACIONAL S1ª Nº 053/2018

*"en el marco del art. 266 y la Disposición Transitoria Primera del D.S. Nº 29215, efectuó el análisis y **control** pertinente del proceso de saneamiento del predio denominado "SAN ROQUE", es decir, ante la existencia de denuncias, irregularidades y una clara vulneración de las disposiciones legales del D.S. Nº 25763 (vigente en su momento), correspondía que en, más aún, cuando dicho proceso se encontraba en ejecución, y pese a la existencia de resultados preliminares, estos no dejan de ser tales sujetos a la valoración y a la posición final de la instancia revisora, como en este caso fue el Instituto Nacional de Reforma Agraria a través de su Dirección Nacional"*

SENTENCIA AGROAMBIENTAL NACIONAL S1ª Nº 015/2017

*"el **control de calidad** y la adecuación normativa encuentra su razón de ser, en el hecho de que la entidad administrativa a través de los controles de calidad verifique que el proceso ejecutado en un determinado periodo de tiempo, cumpla los presupuestos normativos vigentes en ese momento, cumplido éste extremo, procede a la adecuación normativa actual, a objeto de que el trámite de Saneamiento inconcluso en algunos casos, concluya con la normativa actual como es el Decreto Supremo N° 29215. En el presente caso el Informe de Adecuación DGS JRV N° 468/2007 de 31 de 31 de octubre, ha concluido señalando que el trámite de saneamiento ejecutado en el predio "VILLA ESPERANZA" se encontraba exento de vicios que pudiera concluir en una nulidad relativa o absoluta de lo ejecutado hasta ese momento"*

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.2

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

1. ARBOL / 2. PRINCIPIOS DEL DERECHO / 3. PRINCIPIO DE VERDAD MATERIAL /

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Preclusión / convalidación / transcendencia /

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Control de Calidad / 6. Errores de fondo, irregularidades, faltas graves /

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Control de Calidad / 6. Errores de fondo, irregularidades, faltas graves /

Problemas jurídicos

Dentro de la tramitación del Proceso Contencioso Administrativo, seguido por Carlos Eduardo Rojas Amelunge contra el Presidente del Estado Plurinacional de Bolivia Evo Morales Ayma y Ministro de Desarrollo Rural y Tierras, César Hugo Cocarico, se ha impugnado la Resolución Suprema N° 17547 de 24 de diciembre de 2015, emitida por el Presidente del Estado Plurinacional de Bolivia y Ministro de Desarrollo Rural y Tierras, quienes determinan en el proceso Saneamiento de Tierras Comunitarias de Origen (SAN TCO) respecto al Polígono N° 504 de los predios "SAN JUAN" y "SAN ROQUE; conforme a los argumentos siguientes:

a) acusa la vulneración de la irretroactividad de las normas, precisando que el art. 123 de la Carta Magna, dispone la Ley no tiene efecto retroactivo y en la resolución impugnada (dictada en base a la Resolución Administrativa RA-DN-UCSS N°007/2010) de manera ilegal e inconstitucional resuelve anular obrados del saneamiento de los predios "San Juan" y "San Roque", utilizando para dicho fin lo dispuesto en el art. 266 del D.S. N° 29215 y;

b) el actor con relación a la Resolución Administrativa RA-DN UCSS N° 007/2010, considera que era

innecesaria su impugnación en vía administrativa por haber presumido que ya existía un posición que no se hubiera modificado con la impugnación.

Extracto de la razón de la decisión y del precedente agroambiental

"dentro del contexto de las actuaciones administrativas como etapas del proceso administrativo que culminan con decisiones de carácter particular, la notificación, es entendida como la diligencia mediante la cual se pone en conocimiento de los interesados el contenido de los actos que en ellas se produzcan, tiene como finalidad garantizar los derechos de defensa y de contradicción como nociones integrantes del concepto de debido proceso. En efecto, la notificación **permite** que la persona a quien concierne el contenido de una determinación administrativa la conozca, y con base en ese conocimiento pueda utilizar los medios jurídicos a su alcance para la defensa de sus intereses. Pero más allá de este propósito básico, la notificación también determina el momento exacto en el cual la persona interesada ha conocido la decisión, y el correlativo inicio del término **preclusivo** dentro del cual puede interponer los recursos para oponerse a ella. De esta manera, la notificación cumple dentro de cualquier actuación administrativa un doble propósito: de un lado, garantiza el debido proceso permitiendo la posibilidad de ejercer los derechos de defensa y de contradicción, y de otro, asegura los principios superiores de celeridad y eficacia de la función pública al establecer el momento en que empiezan a correr los términos de los recursos y acciones que procedan en cada caso. También la notificación da cumplimiento al principio de publicidad de la función pública"

"(...) Ahora bien, establecida la legalidad de la Resolución Administrativa RA-DN-UCSS N° 007/2010 emitida por el INRA, es pertinente resolver el argumento de los demandados quienes a momento de contestar la demanda, señalan que la citada Resolución pese a haber sido legalmente notificada de manera personal a las partes no mereció en ningún momento recurso de impugnación alguno, y en consecuencia adquirido ejecutoria. Al respecto se debe señalar que conforme a lo dispuesto en el art. 84 del D.S. N° 29215, tal circunstancia es evidente, teniéndose así que la Resolución RA-DN-UCSS N° 007/2010 en el marco de la normativa agraria específica, así como la dispuesta en la Ley N° 2341 obligaban a que los perjudicados con la misma ejerciten los recursos franqueados por ley, tales como el recurso de revocatoria y jerárquico, y que al no haberlo hecho, han ocasionado la estabilidad del acto administrativo, lo que implica que el alcance contenido en la Resolución Administrativa RA-DN-UCSS N° 007/2010 y los aspectos sobre los cuales se pronuncia con los informes que forman parte inherente de la misma, no pueden ser revisados nuevamente, porque la negligencia de la parte actora consintió dichos resultados, correspondiendo en consecuencia, a éste Tribunal ejercer el control de legalidad sobre los actuados administrativos emitidos de manera posterior a la citada Resolución Administrativa."

"(...) Que como se manifestó al inicio de las conclusiones arribadas en la presente sentencia, los argumentos del actor radican fundamentalmente en observar los motivos que dieron origen a la Resolución Administrativa RA-DN UCSS N° 007/2010, la cual por la misma declaración del actor, concluyeron que era innecesaria su impugnación en vía administrativa por haber presumido que ya existía un posición que no se hubiera modificado con la impugnación, sin embargo este argumento solo constituye elementos subjetivos que no liberan de responsabilidad a al recurrente, y en consecuencia habiendo adquirido estabilidad administrativa la citada resolución no corresponde emitir mayores criterios de fondo respecto a los aspectos analizados en dicha Resolución Administrativa, quedando además subsumidos los demás argumentos que tienen relación directa con lo establecido en la citada Resolución y al no haber probado el actor los extremos de su demanda, así como la violación a la normativa que invoca, corresponde resolver el presente proceso."

Síntesis de la razón de la decisión

La demanda contenciosa administrativa ha sido declarada **IMPROBADA** y en consecuencia se mantiene inalterable la Resolución Suprema N° 17547 de 24 de diciembre de 2015; conforme a las razones que se pasan a expresar:

a) el proceso de saneamiento ejecutado al predio "SAN ROQUE" en la gestión 2002-2003, desde el momento de la primera revisión por parte de la Dirección Departamental del INRA Santa Cruz fue reiteradamente observado por la serie de deficiencias que se identificó en dicho proceso, es decir, en ningún momento se estableció la legalidad de dicho trámite, porque las observaciones al mismo nunca fueron cumplidas en su totalidad; las irregularidades en el proceso de saneamiento de ambos predios "SAN ROQUE" y "SAN JUAN", fueron de tal magnitud que demandaron la intervención de otras entidades administrativas competentes en el manejo del recurso, como fue la ex Superintendencia Agraria y el Viceministerio de Tierras, instancias que uniformemente establecieron la necesidad de anular obrados a fin de reencausar el proceso de saneamiento. El INRA a través del control de calidad regulado en el art. 266 del D.S.N° 29215, no violó ni hubo incorrecta interpretación de esa norma vigente, al contrario aplicó el control de legalidad al procesos de referencia y resultado de éste control emita la Resolución Administrativa RA-DN-UCSS N° 007/2010 que determinó la nulidad de obrados para el predio "SAN ROQUE" hasta el Informe de Evaluación Técnico Jurídica, por lo que dicho acto administrativo fue correctamente emitido, sin que se identifique, conforme señala el demandante, la violación del principio de irretroactividad reconocido en el art. 123 de la CPE. y;

b) los perjudicados con la Resolución N° 007/2010 obligaba a ejercer los recursos franqueados por ley, tales como el recurso de revocatoria y jerárquico, y que al no haberlo hecho, han ocasionado la estabilidad del acto administrativo, no pudiendo ser revisados nuevamente, porque la negligencia de la parte actora consintió dichos resultados; en consecuencia habiendo adquirido estabilidad administrativa la citada resolución.

Reconstrucción del precedente agroambiental, subregla jurisprudencial, norma adscrita

PRECEDENTE 2

Conforme al principio de preclusión, una Resolución Administrativa emitida por el INRA, adquiere ejecutoria cuando no ha sido impugnada por los recursos franqueados por la ley (recursos de revocatoria y jerárquico), ocasionado la estabilidad del acto administrativo, no pudiendo el Tribunal Agroambiental revisar nuevamente ese acto, porque por la negligencia de la parte actora, se consintió con sus resultados

Contextualización de la línea jurisprudencial

SENTENCIA AGROAMBIENTAL NACIONAL S2ª N° 35/2017

"cursa un memorial mediante el cual los demandantes presentaron observaciones y denunciaron errores y omisiones en el informe en conclusiones, resulta evidente que esta solicitud fue respondida mediante el informe UDSA-BN-1643/2011 de 14 de noviembre de 2011, que rechaza dichas observaciones, en el caso que nos ocupa, se debe tener presente que al no haber impugnado ni interpuesto recurso alguno que le franquea la ley en contra del informe UDSA-BN-1643/2011 de 14 de noviembre de 2011 dentro de los plazos establecidos, se tienen por ejecutoriados los mencionados actos administrativos por la negligencia y dejadez con la actuaron los demandantes, y al haber dado respuesta oportunamente la

Institución demandada."

PRINCIPIO DE PRECLUSIÓN

SENTENCIA AGROAMBIENTAL PLURINACIONAL S 1ª Nº 105/2019

SENTENCIA AGROAMBIENTAL PLURINACIONAL S1ª Nº 85/2019

SENTENCIA AGROAMBIENTAL PLURINACIONAL S1ª Nº 051/2019

SENTENCIA AGROAMBIENTAL PLURINACIONAL S1ª Nº 043/2019

SENTENCIA AGROAMBIENTAL PLURINACIONAL S1ª Nº 09/2019

SENTENCIA AGROAMBIENTAL PLURINACIONAL S1ª Nº 065/2018

SENTENCIA AGROAMBIENTAL NACIONAL S1ª Nº 59/2017

SENTENCIA AGROAMBIENTAL PLURINACIONAL S 1ª Nº 115/2019 de 18 de octubre

"(...) el Tribunal Constitucional Plurinacional en las Sentencias Constitucionales Plurinacionales 0876/2012 de 20 de agosto, 1149/2013-L de 30 de agosto y 1420/2014 de 07 de julio, entre otras, en las que se desarrolla el "Principio de Convalidación"; por tanto, tampoco se hace evidente que se hubiera transgredido lo regulado por las "Normas Técnicas para el Saneamiento de la Propiedad Agraria, conformación del Catastro y Registro de Tierras", mucho menos lo prescrito por los arts. 28, 29 y 145 del Decreto Supremo Nº 25763 de 5 de mayo de 2000."

Estándares o derecho comparado

"la notificación da cumplimiento al principio de publicidad de la función pública. La Corte Constitucional de Colombia respecto a la fuerza ejecutoria del acto administrativo ha señalado que "La fuerza ejecutoria del acto administrativo está circunscrito a la facultad que tiene la Administración de producir los efectos jurídicos del mismo, aún en contra de la voluntad de los administrados"