

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: AAP-S2-0037-2023

FECHA DE RESOLUCIÓN: 17-04-2023

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

**1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO PROCESAL / 4. ELEMENTOS COMUNES DEL PROCEDIMIENTO / 5. INCOMPETENCIA DEL JUEZ AGROAMBIENTAL / 6. Para conocer una demanda que no es de su competencia /**

**Problemas jurídicos**

Dentro del proceso de Interdicto de Recobrar la Posesión, la demandante Comunidad Campesina 7 de Agosto, representada por Franulit Guarena Vásquez, interpone recurso de casación contra el Auto Interlocutorio Definitivo de 1 de febrero de 2023 por el cual, el Juez Agroambiental de Cobija resuelve declararse sin competencia para conocer y resolver la demanda incoada; el recurso es interpuesto bajo los siguientes argumentos:

El recurrente, al amparo del art. 115.II de la CPE, manifiesta que la fundamentación realizada por el Juez en el caso de autos, es errónea y contradictoria; toda vez que, al señalar el art. 152.10 de la Ley N° 025, respecto al marco competencial de las juezas agroambientales que tienen competencia para conocer interdictos y otorgar tutela sobre la actividad agraria en predios previamente saneados, agrega señalando que al tratarse de un conflicto respecto a una Tierra Fiscal no disponible, no correspondería al juzgador asumir competencia en la problemática planteada, debiendo la parte interesada acudir a la instancia administrativa en resguardo de sus derechos, fundamento contradictorio, por lo siguiente:

- 1.- De acuerdo a los fundamentos descritos por el Juez, este refiere que existe un conflicto al interior de la Tierra Fiscal no disponible, es decir, que el lugar ya habría sido objeto de saneamiento, es en ese marco, el INRA habría señalado que se identificó dicha superficie como no disponible.
- 2.- Por otra parte, arguye que existe por parte de los demandantes un informe y una certificación que goza de legitimidad y legalidad razón por la cual existe un conflicto de intereses por la posesión de la superficie.

Con base a lo señalado precedentemente, refiere que se tiene un conflicto al interior de una Tierra Fiscal debidamente saneada y por ende el Juez de primera instancia será competente, al tenor del art. 152 de la Ley N° 025, por tanto, mal podría dicha autoridad declararse incompetente y ordenar que sea la instancia administrativa que resuelva el conflicto de Retener la Posesión.

**Extracto de la razón de la decisión y del precedente agroambiental**

*Ahora bien, en el presente caso, se tiene que el predio objeto de la demanda se encuentra debidamente saneado como bien señala la parte recurrente; empero, no se estableció posesión o derecho propietario a favor de ninguna persona individual o colectiva, por lo que, paso a dominio del Estado representado por el INRA, tal como establece el art. 345 y otros del Decreto Supremo N° 29215; en ese entendido, no se advierte errónea interpretación de la norma cuestionada, razón por la cual no se vulneró derecho alguno, sino más bien, se garantiza el mismo, remitiendo ante la autoridad administrativa competente, ya que conforme el art. 152.10 de la Ley N° 025, el mismo establece: (...)*

*dicha observación se constituye o resulta irrelevante; toda vez que, en el presente caso se identificó un conflicto sobre un área o predio de Tierra Fiscal No Disponible, reconociendo la condición de tierra fiscal como resultado de saneamiento, dando lugar a su registro definitivo en Derechos Reales a favor del Instituto Nacional de Reforma Agraria, en representación del Estado, consecuentemente, el titular del predio es el INRA conforme estable el art. 345 del D.S. N° 29215, por lo que, no corresponde a esta jurisdicción conocer la presente demanda.*

De allí que siguiendo lo desarrollado en el **FJ.II.3** del presente Auto Agroambiental, la Autoridad competente para la gestión, administración, distribución de Tierras Fiscales y/o disponer su desalojo, en el marco de la facultad de autotutela, es el nivel central del Estado ejercido a través del INRA, así la Constitución Política del Estado, en su art. 298.I.17, que determina que son competencias privativas del nivel central del Estado, entre otras, la Política general sobre tierras y territorio, y su titulación; por otra, en el art. 298.II.22, estipula que son competencias exclusivas del nivel central del Estado, entre otras, el control de la administración agraria y catastro rural; en concordancia con las precitadas disposiciones, el art. 17.II de la Ley N° 1715 modificada por la Ley N° 3545, dispone que: *“El Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) es el órgano técnico-ejecutivo encargado de dirigir, coordinar y ejecutar las políticas establecidas por el Servicio Nacional de Reforma Agraria” (Sic.)*; en ese marco normativo, el art. 395.I. del referido Reglamento agrario, establece que: *“Las tierras fiscales serán dotadas a indígena originario campesinos, comunidades interculturales originarias, afrobolivianos y comunidades campesinas que no las posean o las posean insuficientemente, de acuerdo con una política estatal que atienda a las realidades ecológicas y geográficas, así como a las necesidades poblacionales, sociales, culturales y económicas. La dotación se realizará de acuerdo con las políticas de desarrollo rural sustentable y la titularidad de las mujeres al acceso, distribución y redistribución de la tierra, sin discriminación por estado civil o unión conyugal”*, advirtiéndose además que, el régimen y administración de asentamiento humanos rurales es una competencia exclusiva del nivel central del Estado, conforme prevé el art. 298.II núm. 29, concordante con el art. 339.II de la CPE.

*Asimismo, el art. 42 y siguientes de la Ley N° 1715, modificada por la Ley 3545, establece los mecanismos para la Distribución de Tierras Fiscales en el país, cuyos procedimientos están determinados en los arts. 91 y siguientes del Reglamento agrario aprobado mediante el D.S. N° 29215.*

*Así también, es importante mencionar que la Ley N° 1715, en su Disposición Final Primera, señala (Ocupaciones de hecho). “Los asentamientos y las ocupaciones de hecho en tierras fiscales, producidas con posterioridad a la promulgación de esta ley son ilegales y contravienen sus principios; por tanto, sus autores serán pasibles de desalojo, con intervención de la fuerza pública si fuere necesaria, a requerimiento de autoridad administrativa o judicial competente”. Y por otra, el art. 421*

del citado Reglamento agrario, determina que “El Instituto Nacional de Reforma Agraria **podrá disponer las medidas precautorias necesarias destinadas a garantizar las tierras** presuntamente **fiscales** o declaradas como tales.” (Las negrillas son agregadas).

De la misma manera, los arts. 444 al 554, en concordancia con el art. 10 del D.S. N° 29215, establecen el ámbito de aplicación, competencia, oportunidad, los procedimientos y ejecución de desalojo de asentamientos y ocupaciones de hecho en Tierras Fiscales. Estipulando, además que “Las resoluciones de desalojo, al resguardar tierras fiscales declaradas como tal y no definir derechos de propiedad, sólo podrán ser objeto de recursos en sede administrativa y no de acción contencioso administrativa” (art. 448).

### **FJ.III.2. Respecto a la mala valoración de la Certificación adjuntada por el recurrente que tendría legitimidad y legalidad (...)**

Al respecto y del análisis del mismo, se tiene que la Autoridad judicial de instancia, realizó una valoración adecuada de la certificación adjuntada por el recurrente, toda vez que, se puede constatar que no solamente realizó una valoración de la citada certificación, sino también, otros elementos que hacen al problema, ya que si bien la certificación de fs. 4, acredita que la Comunidad solicitó la Dotación de Tierras Fiscales ante el INRA Departamental Pando y que el mismo se encuentra con Informe Técnico Legal DDP-U-DD.TT.AA.HH-INF N° 41/2022, de 22 de septiembre; empero, cursa a fs. 23, el Informe DDP/UAF N° 05/2023 de 31 de enero de 2023, enviado por la misma autoridad del INRA, por el que hace conocer que el citado Informe Técnico Legal DDP-U-DD.TT.AA.HH-INF N° 41/2022, de 22 de septiembre, por el que, señala que el área solicitada por la Comunidad Campesina 7 de Agosto, son efectivamente Tierras Fiscales No Disponibles, donde el INRA no puede hacer la dotación a comunidades estas sean Campesinas o Indígenas; consecuentemente, conforme a los argumentos esgrimidos se tiene que el Juez Agroambiental con asiento judicial en Pando, realizó una valoración integral de la prueba adjuntada en el proceso, para luego concluir de forma correcta.

Asimismo, cabe señalar que, el Juez de instancia respaldó la decisión asumida en la jurisprudencia Agroambiental, contenida a través del Auto Agroambiental Plurinacional S1ª N° 21/2021 de 11 de marzo y S1ª N° 124/2022 de 6 de diciembre; de los cuales en el citado AAP S1ª 21/2021, estableció el siguiente entendimiento: “...en consecuencia no es competencia de este juzgado agroambiental conocer los trámites administrativos de distribución de tierras fiscales...”, por otra, establece que: “...de donde se tiene que el espacio geográfico donde la precitada Comunidad se encuentra asentada, aún sigue siendo de propiedad del Estado boliviano autorizada condicionalmente para su uso...”, así también dispuso que: “...por lo que la perturbación denunciada en contra de los demandados, al constituirse en una medida de hecho que perturba la posesión autorizada de quién o quienes realizan actividades agrarias, tal situación negativa de hecho se la hace indirectamente en contra del Estado, por tal razón, correspondía a la parte actora, iniciar la denuncia preliminar ante el INRA...”, y finalmente refirió que: “...que en el caso concreto, al tratarse de un conflicto sobre tierra fiscal, tal competencia corresponde al Estado, por tanto, tampoco se evidencia violación o desconocimiento de la competencia por parte de la jueza...”; de la misma manera, el AAP S1ª 124/2022 de 6 de diciembre, estableció lo siguiente: “...por lo que el Juez de instancia mediante Auto Definitivo de 23 de septiembre de 2022, glosado en el punto I.1 del presente fallo, dispone declararse incompetente, para conocer el interdicto de Retener la Posesión...”, por otra, en la decisión asumida también razonó que: “...empero en el caso presente, es importante resaltar que el derecho de posesión reclamado por la parte recurrente, fue dilucidado en sede administrativa al momento de la ejecución del procedimiento administrativo de saneamiento, resultado del cual se declaró Tierra Fiscal; cuyo titular del predio es el INRA, tal como

*establece el art. 345, entre otros, del D.S. N° 29215, que una vez reconocida la condición de tierra fiscal como resultado de saneamiento, dando lugar a su registro definitivo en Derechos Reales a favor del Instituto Nacional de Reforma Agraria en representación del Estado. Por lo expuesto, se evidencia que, en el recurso de casación, este Tribunal no encuentra fundamento que descalifique el Auto Definitivo de 23 de septiembre de 2022...”*

### **Síntesis de la razón de la decisión**

La Sala Segunda del Tribunal Agroambiental **DECLARA INFUNDADO** el recurso de casación interpuesto por Franulit Guarena Vásquez, representante de la “Comunidad Campesina 7 de Agosto”, por consiguiente, se mantiene firme y subsistente el Auto Interlocutorio Definitivo de 1 de febrero de 2023, emitido por el Juez Agroambiental de Cobija; decisión asumida tras haberse establecido:

**1.-** Con relación a que el predio en conflicto se encuentra previamente saneado, aspecto que abriría la competencia del Juez agroambiental al conocimiento del interdicto planteado; queda establecido que, si bien, dicho predio se encuentra debidamente saneado, empero, producto de dicho proceso de saneamiento, no se estableció posesión o derecho propietario a favor de ninguna persona individual o colectiva, por lo que, pasó a dominio del Estado y registrado en Derechos Reales a favor del INRA, tal como establece el art. 345 y otros del Decreto Supremo N° 29215; resultando por lo tanto, irrelevante el hecho de que el predio se encuentre saneado, pues este tiene la condición de tierra fiscal, habiéndose además verificado a través de la información proporcionada por el INRA que, dichas tierras no solamente son fiscales, sino que, tampoco se encuentran disponibles, al ser objeto de autorizaciones transitorias especiales para el aprovechamiento de recursos forestales no maderables; así como por sobreponerse a Tierras de Uso Forestal con recolección de castaña; aspectos que impiden su dotación a comunidades, sean campesinas o indígenas, por parte del INRA. Por el razonamiento señalado, no se advierte errónea interpretación de la norma cuestionada, garantizando mas bien los derechos de los recurrentes al remitir los antecedentes ante el INRA, tomando en cuenta sus facultades de dotación de tierras fiscales señaladas en el art. 395.I de la ley agraria, o en su caso de desalojo como establece su disposición final primera; así como de una posible disposición de medidas precautorias, prescritas en el art. 421 del DS 29215; siendo todas atribuciones que le competen unicamente a dicha entidad administrativa, e impiden la intervención de la jurisdicción agroambiental en la tutela solicitada.

**2.-** Con relación a la mala valoración de la certificación presentada por el recurrente, misma que acreditaría un conflicto de posesión entre una comunidad campesina y la detentación a título barraquero, se establece que el juez de instancia realizó una valoración adecuada, además de integral, pues no solamente accedió a la certificación presentada, sino también a otro informe enviado por el INRA, por el cual se advierte que, el área solicitada por la Comunidad 7 de agosto, son efectivamente Tierras Fiscales No Disponibles, que le impiden al INRA a dotarlas a comunidades estas sean Campesinas o Indígenas.

**Reconstrucción del precedente agroambiental, subregla jurisprudencial, norma adscrita**

ACCIONES POSESORIAS SOBRE TIERRAS FISCALES

No corresponde el conocimiento de las acciones en defensa de la posesión sobre tierras fiscales, máxime si estas no se encuentran disponibles.

*"...Con relación a que el predio en conflicto se encuentra previamente saneado, aspecto que abriría la competencia del Juez agroambiental al conocimiento del interdicto planteado; queda establecido que, si bien, dicho predio se encuentra debidamente saneado, empero, producto de dicho proceso de saneamiento, no se estableció posesión o derecho propietario a favor de ninguna persona individual o colectiva, por lo que, pasó a dominio del Estado y registrado en Derechos Reales a favor del INRA, tal como establece el art. 345 y otros del Decreto Supremo N° 29215; resultando por lo tanto, irrelevante el hecho de que el predio se encuentre saneado, pues este tiene la condición de tierra fiscal, habiéndose además verificado a través de la información proporcionada por el INRA que, dichas tierras no solamente son fiscales, sino que, tampoco se encuentran disponibles, al ser objeto de autorizaciones transitorias especiales para el aprovechamiento de recursos forestales no maderables; así como por sobreponerse a Tierras de Uso Forestal con recolección de castaña; aspectos que impiden su dotación a comunidades, sean campesinas o indígenas, por parte del INRA. Por el razonamiento señalado, no se advierte errónea interpretación de la norma cuestionada, garantizando mas bien los derechos de los recurrentes al remitir los antecedentes ante el INRA, tomando en cuenta sus facultades de dotación de tierras fiscales señaladas en el art. 395.I de la ley agraria, o en su caso de desalojo como establece su disposición final primera; así como de una posible disposición de medidas precautorias, prescritas en el art. 421 del DS 29215; siendo todas atribuciones que le competen unicamente a dicha entidad administrativa, e impiden la intervención de la jurisdicción agroambiental en la tutela solicitada...."*

**Jurisprudencia conceptual o indicativa**

**"...FJ.II.3. De las competencias sobre Tierras Fiscales y Tierras Fiscales No Disponibles.**

De manera sencilla, se entiende por Tierra Fiscal como el término que se emplea para denominar aquellos espacios que forman parte del territorio del Estado, razón por la cual deben ser administradas por el Estado a través del INRA. Como producto de la ejecución del proceso de saneamiento, se identifican Tierras Fiscales (espacios geográficos) a favor del Estado y que de acuerdo a sus características y ubicación pueden ser Disponibles o no Disponibles.

El art. 395.I de la Constitución Política del Estado, establece que: *"Las tierras fiscales serán dotadas a indígena originario campesinos, comunidades interculturales originarias, afrobolivianos y comunidades campesinas que no las posean o las posean insuficientemente, de acuerdo con una política estatal que atienda a las realidades ecológicas y geográficas, así como a las necesidades poblacionales, sociales, culturales y económicas. La dotación se realizará de acuerdo con las políticas de desarrollo rural sustentable y la titularidad de las mujeres al acceso, distribución y redistribución de la tierra, sin discriminación por estado civil o unión conyugal"*; en tal sentido, las Tierras Fiscales son de competencia específica del nivel central del Estado; así como su régimen y administración de asentamiento humanos rurales es una competencia exclusiva del nivel central del Estado, conforme prevé el art. 298.II numeral 29, concordante con el art. 339.II de la CPE.

Asimismo, la Norma Suprema, determina que: **Artículo 348. I.** Son recursos naturales los minerales en

todos sus estados, los hidrocarburos, el agua, el aire, el suelo y el subsuelo, los bosques, la biodiversidad, el espectro electromagnético y todos aquellos elementos y fuerzas físicas susceptibles de aprovechamiento. **II.** Los recursos naturales son de carácter estratégico y de interés público para el desarrollo del país. **Artículo 349. I.** Los recursos naturales son de propiedad y dominio directo, indivisible e imprescriptible del pueblo boliviano, y corresponderá al Estado su administración en función del interés colectivo. **II.** El Estado reconocerá, respetará y otorgará derechos propietarios individuales y.

Los numerales 3, 5 y 10 del art. 18 de la Ley N° 1715, prescribe que, el Instituto Nacional de Reforma Agraria tiene, entre otras, las atribuciones de: *“3. Emitir y distribuir títulos, en nombre de la autoridad máxima del Servicio Nacional de Reforma Agraria, sobre tierras fiscales incluyendo las expropiadas o revertidas a dominio de la Nación, tomando en cuenta la vocación de uso del suelo establecida en normas legales correspondientes...(sic); 5. Determinar la ubicación y extensión de las tierras fiscales disponibles, de las tierras comunitarias de origen, de las áreas clasificadas por normas legales y de la propiedad agraria en general...(sic); 10. Actualizar y mantener un registro sobre tierras distribuidas, sus beneficiarios y la disponibilidad de tierras fiscales. Esta información tendrá carácter público”*. Por su parte, la Ley N° 3545 de 28 de noviembre de 2006, que modifica a la Ley N° 1715 de 18 de octubre de 1996, en su Disposición Transitoria Décimo Primera, en concordancia con los arts. 42, 43 y 44 de la Ley N° 1715, modificado por el art. 25 de la Ley N° 3545, establece que: *“Todas las tierras fiscales disponibles declaradas hasta la fecha y las que sean declaradas como tales a la conclusión de los procesos de saneamiento en curso, serán destinadas exclusivamente a la Dotación a favor de pueblos y comunidades indígenas, campesinas y originarias sin tierra o aquellas que la posean insuficientemente”*; en ése marco normativo, el trámite y procedimiento administrativo para su administración, gestión, registro en Derechos Reales, distribución-dotación, resguardo, resoluciones-recursos, ejecución y desalojo de tierras fiscales, se encuentran regulados, entre otros, en el Título IV, la Sección II, Capítulo II del Título XI, Capítulos I y II del Título XIV del D.S. N° 29215 de 2 de agosto de 2007 (Reglamento de la Ley N° 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria, Modificada por la Ley N° 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria), así como lo previsto por el art. 3 del DS. N° 4494 de 21 de abril de 2021.

Las Tierras Fiscales se clasifican en dos: Tierra Fiscal Disponible y Tierra Fiscal No Disponible; si con disponibilidad nos referimos a la carencia de obstáculos y a la facilidad de disposición de distribución la Reconducción Comunitaria a través del Reglamento agrario de la Ley N° 1715 modificada por la Ley N° 3545, los denomina de la siguiente manera:

**La Tierra Fiscal Disponible:** Es el espacio geográficamente identificado a través de diferentes procedimientos, que no tienen ningún tipo de restricción legal y que pueden ser distribuidas o redistribuidas por el Estado. El art. 92.I del DS. N° 29215, establece que son: **a)** *Aquellas sobre las que, a la conclusión de su saneamiento, no se reconoce derechos de propiedad;* **b)** *Las Revertidas;* **c)** *Las expropiada que de acuerdo a la Ley puedan ser distribuidas;* **d)** *Las identificadas o certificadas como fiscales en aplicación de la Resolución Administrativa N° 98/99 de 21 de julio de 1999, emitida por Instituto Nacional de Reforma Agraria.* **e)** *Aquellas certificadas o declaras fiscales en las que no se haya otorgado derechos de concesión forestal.* **f)** *Las tierras fiscales cuyos derechos de concesión forestal hubiesen caducado o se los hubiese revocado o anulado.* **g)** *Las que fueran objeto de una declaración de nulidad sin dar lugar a la dotación o adjudicación simple, prevista en el art. 50 de la Ley N° 1715 y que los afectados por la nulidad no cumplan la función social o la función económico social.*

**La Tierra Fiscal No Disponible:** Es el espacio geográficamente identificado a través de diferentes

procedimientos que dada su ubicación geográfica se encuentran sobrepuestas a áreas protegidas, concesiones forestales, etc., es decir que tienen algún tipo de restricción legal y que no pueden ser distribuidas por el estado. El art. 92.II del D.S. N° 29215, establece que son: **a) Las susceptibles de compensación por tierra insuficiente para comunidades campesinas e indígenas y de conversión a concesiones de aprovechamiento forestales no maderables, en el marco del D.S. N° 27572. b) Las áreas protegidas del sistema nacional de áreas protegidas que se encuentren bajo gestión del Servicio Nacional de Áreas Protegidas y aquellas en las que de acuerdo a su ley o decreto supremo de creación y a su plan de manejo vigente estén prohibidos expresamente los asentamientos humanos, salvo la compatibilidad de estas áreas con los pueblos indígenas u originarios. Las restantes áreas protegidas creadas por norma de menor jerarquía no se incluyen en este inciso. c) Las concesiones forestales que se mantengan vigentes, sin perjuicio de la preferencia establecida en la Disposición Final Segunda de la Ley N° 1715 y lo dispuesto en el art. 98 del Reglamento de la Ley N° 1700. d) Aquellas tierras que sean requeridas por instituciones o empresas públicas para la ejecución de proyectos u obras de interés nacional. Serán declaradas no disponibles hasta el cumplimiento de su implementación, mediante resolución administrativa.**

El art. 345 del D.S. N° 29215, dispone que: **"...la condición de tierra fiscal como resultado de saneamiento, dando lugar a su registro definitivo en Derechos Reales a favor del Instituto Nacional de Reforma Agraria en representación del Estado y en un Mapa Base previsto para la formación del catastro legal."** (las negrillas son agregadas). En ése sentido, en cuanto a la facultad de adoptar Medidas Precautorias a efectos de resguardar la Tierras Fiscales declaradas, en el marco de la potestad de la auto tutela, el art. 421 del citado Reglamento agrario, determina que **"El Instituto Nacional de Reforma Agraria podrá disponer las medidas precautorias necesarias destinadas a garantizar las tierras presuntamente fiscales o declaradas como tales."** (Las negrillas son agregadas). Asimismo, los arts. 444 al 554 en concordancia con el art. 10 del D.S. N° 29215, establecen el ámbito de aplicación, competencia, oportunidad, los procedimientos y ejecución de desalojo de asentamientos y ocupaciones de hecho en tierras fiscales. Estipulando, además que **"Las resoluciones de desalojo, al resguardar tierras fiscales declaradas como tal y no definir derechos de propiedad, sólo podrán ser objeto de recursos en sede administrativa y no de acción contencioso administrativa"** (art. 448).

En esa misma línea, la norma orgánica del Órgano Judicial, a través del art. 131.II de la Ley N° 025 de 24 de junio de 2010 (del Órgano Judicial), como norma de desarrollo infraconstitucional, precisa estableciendo que la Jurisdicción Agroambiental **"Desempeña una función especializada y le corresponde impartir justicia en materia agraria, pecuaria, forestal, ambiental, aguas y biodiversidad; que no sean de competencias de autoridades administrativas"** (Las negrillas son agregadas).

Siendo atribución del INRA, proteger, administrar y distribuir las Tierras Fiscales del Estado, priorizando a los pueblos y comunidades indígenas, campesinas, originarias que no las posean, o las posean de manera insuficiente, de acuerdo a la capacidad de uso mayor de la tierra, previos estudios y cumplimiento de requisitos, establecidos en la normativa en materia agraria.

Así como la de otorgar las tierras fiscales en calidad de usufructo en el marco de lo previsto por la Disposición Final Décima de la Ley N° 3545; por otra parte, se debe de considerar lo determinado por la Ley N° 866 de 12 de diciembre de 2016, que regula el derecho propietario rural sobre tierras fiscales disponibles a favor de entidades públicas para el desarrollo de fines y funciones esenciales del Estado...."