



LA REPUBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA
EN SU NOMBRE

EL TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA

19-219

Ponencia de la Magistrada Dra. **MÓNICA GIOCONDA MISTICCHIO TORTORELLA**

En el proceso relativo al recurso contencioso administrativo de nulidad interpuesto por el ciudadano **MARINO ANTONIO PACHECO CASTELLANOS**, (cédula de identidad N° 12.722.850), asistido por la abogada Helen Katherine Bermúdez Roa Instituto de Previsión Social del Abogado N° 95.111, en su carácter de Defensora Pública Agraria N° 02, contra el acto administrativo dictado por el Directorio del **INSTITUTO NACIONAL DE TIERRAS (INTI)**, en reunión ORD 591-14 del 9 de octubre de 2014, en el que se aprobó otorgar Título de Garantía de Permanencia Socialista Agraria y Carta de Registro Agrario N° 21303150714RAT0000880 a la ciudadana **María Fernanda Pacheco de Serrano** (cédula de identidad N° 11.610.732), sobre un lote de terreno denominado “Agropecuaria La Fortaleza de Mis Padres”, ubicado en el sector Piedras Negras I, asentamiento Campesino Piedras Negras, parroquia Arnoldo Gabaldón, municipio Candelaria del estado Trujillo, constante de una superficie de veintiocho hectáreas con dos mil novecientos ochenta y tres metros cuadrados (28 ha con 2983m²); el Juzgado Superior Agrario de la Circunscripción Judicial del Estado Trujillo, por decisión de fecha 7 de mayo de 2018, declaró con lugar el recurso de nulidad.

La remisión fue efectuada en virtud de la remisión que realizara el aludido juzgado, por auto del 1° de julio de 2019, *“a los fines de la consulta prevista en el artículo 84 del Decreto con Rango Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, en armonía con el artículo 184 de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario”*.

El 14 de agosto de 2019, se dio cuenta en Sala, y se asignó la ponencia a la Magistrada Mónica Gioconda Misticchio Tortorella, quien con tal carácter suscribe el presente fallo.

En fecha 5 de febrero de 2021, en virtud de la designación de la nueva directiva de este Máximo Tribunal en sesión de Sala Plena, se reconstituyó esta Sala de Casación Social, quedando conformada en el orden siguiente: Presidente Magistrado Dr. Edgar Gavidia Rodríguez; Vicepresidente Magistrado Jesús Manuel Jiménez Alfonzo; Magistrada Dra. Marjorie Calderón Guerrero; Magistrada Dra. Mónica Gioconda Misticchio Tortorella y Magistrado Dr. Danilo Antonio Mojica Monsalvo.

Siendo la oportunidad para decidir esta Sala de Casación Social lo efectúa, previo las consideraciones siguientes:

I

ANTECEDENTES

Mediante escrito presentado ante el Juzgado Superior Agrario de la Circunscripción Judicial del Estado Trujillo en fecha 17 de mayo de 2016, el ciudadano MARINO ANTONIO PACHECO CASTELLANOS, *supra* identificado, asistido por la abogada Helen Katherine Bermúdez Roa, también previamente identificada, interpuso recurso contencioso administrativo de nulidad contra el acto administrativo dictado por el Instituto

Nacional de Tierras (INTI), en reunión ORD 591-14 del 9 de octubre de 2014, en el que se aprobó otorgar Título de Garantía de Permanencia Socialista Agraria y Carta de Registro Agrario N° 21303150714RAT0000880 a la ciudadana María Fernanda Pacheco de Serrano, sobre un lote de terreno denominado “Agropecuaria La Fortaleza de Mis Padres”, ubicado en el sector Piedras Negras I, asentamiento Campesino Piedras Negras, parroquia Arnoldo Gabaldón, municipio Candelaria del estado Trujillo, constante de una superficie de veintiocho hectáreas con dos mil novecientos ochenta y tres metros cuadrados (28 ha con 2983m²). En dicho escrito, la parte actora alegó, entre otros particulares, lo que se indica a continuación:

Aduce que: “(...) desde hace más de veinte (20) años [su] representado viene ejerciendo la posesión sobre un inmueble (...); en dicho inmueble se ha dedicado a realizar actividades de producción agropecuaria, tales como producción de pollos de engorde, así como bovinos para la producción de leche y carne; de igual manera ha fomentado un conjunto de mejoras entre las que pueden mencionarse: Dos (2) galpones techados de zinc, cercados con tela metálica y portones de hierro para la cría de pollos con sus respectivos comederos, aspersores, bebederos y criadoras, dos tanques de agua de fibra de vidrio, con capacidad de dos mil litros cada uno, instalaciones de aguas blancas, negras y eléctricas, de igual manera se han fomentado potreros con sus respectivos pastos, entre otros.”. (Sic). (Agregado en corchetes de la Sala).

Manifiesta que: “(...) la ciudadana MARÍA FERNANDA PACHECO DE SERRANO (...) de manera si se quiere simultánea solicitó el inicio de un procedimiento administrativo por ante la Oficina Regional de Tierras del estado Trujillo, y durante la inspección practicada por los funcionarios de dicha institución, se incluyó parte del inmueble sobre el cual ha venido ejerciendo la posesión [su] representado, específicamente en el lote descrito anteriormente como lote uno, sobre una extensión de SEIS HECTÁREAS CON TRESCIENTOS OCHENTA Y NUEVE METROS CUADRADOS (6 has con 389 mts²)”.(Destacado del texto y agregado en corchetes de la Sala).

Expone que: “(...) de la verificación del instrumento administrativo otorgado a la ciudadana María Fernanda Pacheco, la parte del inmueble que fue incluida en el acto administrativo aquí recurrido, aun continúa en posesión de [su] representado y en dicha área se encuentran establecidos parte de los potreros que posee la finca.”. (Agregado en corchetes de la Sala).

Argumenta que “(...) en el procedimiento administrativo iniciado por la ciudadana *MARÍA FERNANDA PACHECO DE SERRANO* (...) [su] representado no realizó intervención alguna durante la fase de sustanciación, en virtud de que la administración no le notificó del mismo, aun cuando al momento de realizar la verificación a través de los puntos de coordenadas, debió evidenciar que existía un solapamiento entre las similitudes que se tramitaban ante la mencionada oficina Regional, razón por la que se encontraba en la imposibilidad de ejercerla defensa y exponer los fundamentos de hecho y de derecho por los cuales el órgano administrativo no debía iniciar y en consecuencia no debía otorgar el Acto Administrativo, incluyendo la parte del inmueble que se encontraba en posesión de [su] representado (...)”. (Sic) (Destacado del texto y agregado en corchetes de la Sala).

En ese mismo contexto, denuncia la violación de la garantía del debido proceso, derecho a la defensa y el derecho a la seguridad jurídica, por falta total y absoluta del procedimiento legalmente establecido, toda vez que “(...) la Administración agraria llevó a cabo actuaciones administrativas, con prescindencia total y absoluta de la notificación que debió hacerle del procedimiento administrativo iniciado por la ciudadana *MARÍA FERNANDA PACHECO DE SERRANO* (...) mas aún cuando [su] representado se encontraba tramitando procedimiento administrativo por ante la respectiva oficina y la parte del terreno a la cual se hace referencia, se había incluido en la inspección realizada a éste y posteriormente fue excluida a petición de la prenombrada ciudadana, quien manifestó que entre ella y el ciudadano Marino Pacheco, se había acordado tal

exclusión y al existir tal declaración por parte de la prenombrada ciudadana, debió realizarse la notificación correspondiente, a fin de que se llevara a efecto el respectivo contradictorio.”.(Destacado del texto y agregado en corchetes de la Sala).

De igual forma, delata el vicio de “(...) *falta de motivación o inmotivación absoluta para otorgar el acto administrativo de Declaratoria de Garantía de Permanencia*”, el cual “*ocurre cuando la administración no fundamenta el acto administrativo, en consecuencia la administración debe estudiar y analizar las pruebas presentadas por el solicitante y de ser el caso las pruebas que hayan sido presentadas por cualquier interesado o afectado del inicio de cualquier procedimiento administrativo, para poder obtener las conclusiones que le servirán de fundamento a la decisión que adopte.*”. Agrega que “(...) *el vicio por Falta de inmotivación se hace aún más evidente cuando por falta de notificación [su] representado no logró proporcionar los medios probatorios a los cuales tenía derecho en virtud de la garantía constitucional al Derecho a la Defensa y Debido Proceso, limitándose la administración a las pruebas y hechos alegados por la beneficiaria del acto administrativo (...)*” (Agregado en corchetes de la Sala)

Por último denuncia que “(...) *el acto administrativo impugnado adolece del vicio de falso supuesto de hecho al fundamentarse en acontecimientos que nunca fueron demostrados, sobre la base de medios de pruebas idóneos a saber: La supuesta posesión ejercida por la solicitante del acto administrativo, ciudadana MARÍA FERNANDA PACHECO DESERRANO, sobre parte del inmueble, el cual se encuentra en plena posesión de [su] representado*”. (Destacado del texto y agregado en corchetes de este fallo).

En el escrito recursivo presentan “*solicitud de medida de protección a la producción agraria*”, de conformidad con lo establecido en el artículo 167 de la Ley de Tierras y

Desarrollo Agrario, a los fines de que “*se le impida a la beneficiaria del acto administrativo realizar cualquier actividad a través de la cual se pretenda imposibilitar a [su] representado la continuidad de las actividades de producción agrícola y pecuaria, evitando de esta manera la ruina, desmejoramiento o destrucción de los cultivos existentes en el lote de terreno (...)*”. (Agregado en corchetes de este fallo).

Por auto del 11 de octubre de 2016, el Juzgado Superior Agrario de la Circunscripción Judicial del Estado Trujillo admitió el recurso de nulidad interpuesto, acordando notificar a la Procuraduría General de la República, al Presidente del Instituto Nacional de Tierras (INTI) y a la ciudadana María Fernanda Pacheco, así como librar el cartel de notificación en el diario “*Los Andes*”, con la advertencia que debía ser consignado en el expediente dentro de los diez (10) días de despacho siguientes “*al de hoy so pena de ser declarada la perención breve*”. Adicionalmente, se ordenó abrir cuaderno separado para tramitar la medida solicitada.

En esa misma fecha, se libró el cartel de emplazamiento, así como las notificaciones correspondientes. El 17 de octubre de 2016, se retiró el cartel de emplazamiento y fue otorgado poder *apud acta* y el 24 de ese mes y año, fue consignado el cartel de emplazamiento.

El 30 de mayo de 2017, la parte accionante promovió pruebas (testimoniales e inspección judicial), las cuales fueron admitidas por auto del 5 de junio de 2017. El 19 de junio de ese mismo año se efectuó la inspección judicial y el 20 de ese mes y año, se dejó constancia de la evacuación de los testigos.

En fecha 22 de junio de 2017, la abogada María Isabel Serrano, inscrita en el Instituto de Previsión Social del Abogado bajo el N° 183.037, apoderada judicial del Instituto Nacional de Tierras (INTI), solicitó al *a quo* “*Revoque por Contrario Imperio la decisión mediante la cual admitió el presente Recurso de Nulidad y como consecuencia de ello declare la Inadmisibilidad in limine litis, del mismo (...)*”, ello en virtud de considerar que operó la caducidad de la acción.

El 6 de julio de 2017, el experto designado consignó informe técnico de la experticia que le fuera encomendado.

Por auto del 10 de julio de 2017, el tribunal de la causa ordenó notificar a las partes, fijando la oportunidad para la realización de la audiencia de informes orales, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 173 de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario. Llegada la oportunidad para la realización de la audiencia oral de informes, el 31 de enero de 2018, comparecieron la parte actora y las abogadas Dairy Mejías y Romina León, inscritas en el Instituto de Previsión Social del Abogado bajo los Nros. 36.648 y 146.639, en su orden, en representación de la ciudadana María Fernanda Pacheco de Serrano, beneficiaria del acto recurrido, y acordaron la suspensión de la audiencia oral y la realización de una audiencia conciliatoria para el día 8 de febrero de 2018. En esta última fecha se efectuó dicha audiencia, indicándose que ante la falta de acuerdo entre las partes, se realizaría la audiencia de informes orales en esa misma oportunidad. En esta audiencia estuvieron presentes la parte actora y el tercero opositor.

En decisión del 7 de mayo de 2018, el tribunal de la causa se pronunció acerca del mérito del asunto.

II

DE LA SENTENCIA EN CONSULTA

El Juzgado Superior Agrario de la Circunscripción Judicial del Estado Trujillo, en sentencia de fecha 7 de mayo de 2018, declaró con lugar el recurso de nulidad interpuesto, bajo la argumentación siguiente:

“(...Omissis...)”

MOTIVOS DE HECHO Y DE DERECHO PARA DECIDIR EN CONCRETO:
(...)

DE LA SOLICITUD DE CADUCIDAD PRESENTADA POR LA REPRESENTACIÓN DEL INSTITUTO NACIONAL DE TIERRAS: Quid iuris acerca del planteamiento hecho por la abogada MARÍA ISABEL SERRANO apoderada judicial del Instituto Nacional de Tierras en escrito de fecha 22 de junio de 2017 alega: ‘...el lapso para solicitar la nulidad de este tipo de acto es sumamente breve, es decir treinta (30) días, y no esperar como en el caso de autos, casi dos (2) años para recurrir en vía jurisdiccional, de donde se desprende con meridiana claridad el transcurso con creces del lapso establecido en la parte in fine del Parágrafo Segundo del artículo 17 de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, en virtud de lo cual solicito muy respetuosamente a este Juzgado Superior, Revoque por Contrario Imperio la Decisión mediante la cual admitió el presente Recurso de Nulidad y como consecuencia de ello declare la inadmisibilidad in límine litis, del mismo, evitando de esta manera gastos innecesarios al Instituto Nacional de Tierras y al Poder Judicial, a la vez que se ejercita una recta aplicación de la Justicia...’

Para pronunciarse sobre la solicitud de inadmisibilidad presentada por la representación judicial del Instituto Nacional de Tierras, es necesario advertir que ya este Tribunal decidió en fecha 11 de octubre de 2016 y la (...) Sala de Casación Social del Tribunal Supremo de Justicia en Sentencia número 1426 de fecha 08 de octubre de 2014, en el recurso de nulidad contra acto administrativo que ordenó otorgar el Título de Adjudicación Permanente, que para ese caso son sesenta (60) días desde su notificación, para intentarlo y en el presente asunto, son treinta (30) días también continuos desde su notificación y revocó el fallo que había declarado la caducidad del recurso interpuesto y la cual estableció lo siguiente:

(...Omissis...)

Del texto del recurso de nulidad interpuesto (...) se observa lo siguiente: ‘...Es el hecho que la ciudadana MARÍA FERNANDA PACHECO DE SERRANO, (...) de manera si se quiere simultánea solicitó el inicio de un procedimiento

administrativo por ante la Oficina Regional de tierras del estado Trujillo, y durante la inspección practicada por los funcionarios de dicha institución, se incluyó parte del inmueble sobre el cual ha venido ejerciendo la posesión mi representado, específicamente en el lote descrito anteriormente como lote uno, sobre una extensión de (...) (6 has con 389 mts2)...’ (sic)

Es necesario aclarar, que la parte recurrente no dejó sentado ni directa ni indirectamente que se presuma que haya tenido conocimiento de la existencia del Acto Administrativo confutado en el texto del recurso interpuesto, en alguna fecha que pudiera determinarse la presencia de la sanción establecida en el artículo 17, Parágrafo Segundo de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, respecto a que hayan transcurrido mas de treinta (30) días desde su notificación por alguna de las formas que ha establecido la Ley y sentencias de la Sala de Casación Social (...).

Es necesario advertir, que la parte recurrente con relación al presupuesto de inadmisibilidad: ‘La caducidad de la acción’ en el escrito recursivo hizo un análisis pormenorizado de esta sanción a la inercia del recurrente al no ejercer el recurso dentro del lapso que le da la Ley antes descrito, para concluir el ciudadano MARINO ANTONIO PACHECO CASTELLANOS, actuando con tal carácter que no fue notificado y que sólo pudo conseguir la copia fotostática del instrumento que deja sentado la existencia del acto administrativo confutado: DECLARATORIA DE GARANTÍA DE PERMANENCIA SOCILISTA AGRARIA Y CARTA DE REGISTRO AGRARIO n° 21303150714RAT0000880, a favor de la ciudadana MARÍA FERNANDA PACHECO DE SERRANO, considerando que a los fines del cómputo relativo a la caducidad sea tomado el día 17 de mayo de 2016, fecha en que fue interpuesto el Recurso de Nulidad (...).

Ante tales hechos alegados por la parte recurrente, ni el Instituto Nacional de Tierras a través de sus apoderados judiciales, ni la tercera beneficiaria del acto confutado en los informes orales, enervaron lo explanado por la parte recurrente en relación a que ciertamente el recurso de nulidad de acto administrativo agrario, no esta infectado de caducidad, en consecuencia se ha de declarar en el dispositivo del fallo la improcedencia de la caducidad opuesta por la representación judicial del Instituto Nacional de Tierras. Así se decide.

ENUNCIACIÓN Y VALORACIÓN PROBATORIA:

Pruebas promovidas por la parte recurrente:

La parte recurrente, mediante escrito de fecha 30 de mayo de 2017, (...) promovió pruebas, de acuerdo a la siguiente descripción:

Testimoniales de las cuales fueron evacuadas las siguientes:

JOSÉ DE LA ASUNCIÓN RIVERO, (...) expresó que conoce de vista trato y comunicación al ciudadano MARINO ANTONIO PACHECO, cuando le preguntó a que se dedicaba el promovente, explanó: ‘Se dedica a sembrar, tiene unas vaquitas y una pollera’, así mismo respondió que el recurrente ejerce dicha actividad en una finca en Piedras Negras, (...).

SERGIO ANTONIO VALECILLOS, (...) al preguntarle si conoce al recurrente, que 'Se dedica a trabajar la parcela en Piedras Negras, donde tiene una granja de pollos, tiene un ganado de doble propósito y tiene siembra de maíz, caraotas y yuca', que conoce los linderos de la parcela: (...) y que en relación a los años que tiene poseyendo la parcela de terreno expresó: 'Desde que yo tengo uso de razón conozco que eso era del ciudadano MARINO PACHECO y que el ciudadano MARINO ANTONIO PACHECO trabajaba con él que era su papá, después que el murió el ciudadano MARINO ANTONIO PACHECO siguió ahí', que vio una vez que la ciudadana María Pacheco le estaba midiendo las tierras y que le consta sus dichos: 'Porque esos días el Señor MARINO me pidió que le ayudara unos días allá en la parcela y en la hora laboral ella estaba haciendo eso, y yo le di aviso al Señor MARINO'.

DOMINGO ANTONIO TORREALBA (...) expresó que conoce de vista trato y comunicación al ciudadano MARINO ANTONIO PACHECO, cuando le preguntó a que se dedicaba el promovente, explicó: 'Se dedica a la agricultura, siembra matas, siembra maíz, tiene unos animalitos, agricultor pues', que se dedica a tales actividades en 'Piedras Negras', que con relación a los años aproximadamente trabajando en dicho lugar el ciudadano MARINO ANTONIO PACHECO ocupando el lote de terreno respondió que después que murió el papá quedó él y que con el padre de él toda la vida trabajó en esa finca y que le constan sus declaraciones porque trabajó con el papa del recurrente hasta que murió y lo conoce desde muchachito.

INOCENCIA DEL CARMEN BRICEÑO NUÑEZ, (...) respondió que conoce al recurrente y es vecina de él, que el recurrente '... él se dedica a trabajar sus tierras, el siempre ha estado ahí, en el sector Piedras Negras'. Que 'Trabaja con ganado, siembra maíz, ají dulce, yuca y tiene también cría de pollos, tiene galpones de pollo', que '... él es el dueño de esas tierras, el es el que siempre las ha ocupado desde que su papá murió y antes', (...) Con relación a la pregunta de cuánto tiempo tiene el recurrente ocupando dicha finca expresó: 'Bueno, yo tengo treinta (30) años de estar en Piedras Negras y él ya estaba ahí, claro era un muchacho pero estaba con su papá'. Así mismo, declaró que el recurrente con el papá de él en principio ocupó dicha finca y que luego la ocupa él solo desde la muerte de su padre, que esta cercada con alambre de púa y que le consta sus dichos porque los conoce a ellos y es vecina y colindante con el recurrente y esta lindando en medio de ellos.

ALBERTO ANTONIO TERÁN BRICEÑO, (...) respondió que conoce al recurrente y es vecina de él, que él se dedica a trabajar sus tierras, siembra, cría sus pollos allá, tiene su finca y hace su trabajo de agricultura en sus tierras, que '...Marino Antonio Pacheco cría su ganado en sus tierras, siembra pasto, ají dulce y siembra dos tipos de maíz, cuarentano y criollo y el mismo trabaja sus tierras con sus máquinas' que: 'Él es el dueño de esos lotes de terreno donde siembra sus productos, trabaja eso durante años', que conoce los linderos: (...), que el recurrente trabajaba con el papá, que tiene más de cuarenta años trabajando en la finca y que más nadie posee ese lote de terreno y a la pregunta, si además del ciudadano MARINO ANTONIO PACHECO, ha visto algunas

otras personas realizando algún tipo de actividad en el terreno antes mencionado, el testigo respondió: ‘No, solamente él, el trabaja sus tierras para él’ (...).

Con relación a las testimoniales de los ciudadanos JOSÉ DE LA ASUNCIÓN RIVERO, SERGIO ANTONIO VALECILLOS, DOMINGO ANTONIO TORREALBA, ALBERTO ANTONIO TERÁN BRICEÑO y ciudadana INOCENCIA DEL CARMEN BRICEÑO NUÑEZ antes analizados, por no contradecirse en sus dichos, per se y entre ellos, tampoco quedó demostrada alguna causal legal para no declarar y no fueron tachados, mereciendo confianza para este sentenciador que ciertamente están diciendo la verdad, tienen pleno valor probatorio de conformidad con el artículo 508 del Código de Procedimiento Civil. Así se decide.

Documentales:

i.- Copia fotostática simple del Título de GARANTÍA DE PERMANENCIA SOCIALISTA AGRARIA Y CARTA DE REGISTRO AGRARIO Número 21303150714RAT0000880, emanado del Directorio del Instituto Nacional de Tierras en Sesión número ORD-591-14, de fecha 09 de octubre de 2014, a favor de la ciudadana MARÍA FERNANDA PACHECO DE SERRANO, sobre un lote de terreno denominado “AGROPECUARIA LA FORTALEZA DE MIS PADRES”, (...)

ii.- Copia fotostática simple de documento debidamente protocolizado en el Registro Público de los Municipios Carache, Candelaria y José Felipe Márquez Cañizalez del Estado Trujillo, anotado bajo el número 28, folios 161 al 166, Protocolo Primero, Tomo 05, Primer Trimestre de fecha 05 de marzo de 2013, (...). Demostrando así que es criador de ganado vacuno conforme a la Ley. (...)

Inspección Judicial

La misma fue practicada el 19 de junio de 2017 (...) constituido el Tribunal en el sitio conocido como Piedras Negras, se dejó constancia que estaban presentes el recurrente y su Apoderada Judicial (...), quien permitió el acceso del Tribunal a la finca, en el recorrido y con la ayuda del práctico nombrado y juramentado, de dicha probanza se obtienen los siguientes elementos:

A.- La finca inspeccionada se encuentra ubicada en el sitio conocido Piedras Negras, (...).

B.- Con el apoyo del práctico se dejó constancia de los siguientes linderos expresados por éste: (...)

C.- Existencia de actividad agrícola (cultivo de maíz tanto en proceso de cosecha como en crecimiento) y pecuaria (Bovina), además se encuentran tres (3) galpones con todas sus instalaciones y anexidades propias para la producción avícola.

D.- Existencia de cerca con alambre de púa y estantillos de madera en su perimetral, salvo el espacio donde se encuentran las instalaciones aptas para la ganadería o Bovino y la casa de la finca esta cercada con tela ciclón o alfajol con tubulares metálicos y su correspondiente viga de arrastre de concreto

armado, existencia de potreros con alambre de púa y estantillo de madera, puertas tipo guitarra con el mismo material de las cercas; igualmente se observaron callejuelas o vías de penetración interna y pastos tanto naturales como introducidos.

E.- Existencia de dos galpones aptos para la cría de aves, techado de zinc con estructura metálica, cerca con tela metálica y portones de hierro con sus respectivos comederos, aspersores, bebederos, criadoras, dos tanques de agua de fibra de vidrio sobre dos columnas de concreto armado, instalaciones de agua para consumo y uso en los respectivos galpones, instalaciones para aguas servidas y servicio de electricidad aducida al Sistema del Eléctrico Nacional con su correspondiente transformador, al frente se observa un pequeño galpón con puertas y ventanas metálicas con paredes de bloque y techo de zinc, así mismo cultivos de maíz de diferentes etapas de desarrollo de producción.

Dicha probanza se practicó de conformidad con el aparte único del artículo 169 y 170 de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario en concordancia con el artículo 472 y siguientes del Código de Procedimiento Civil, por lo tanto fue promovida y se evacuó dentro del lapso legal, y adminiculados los elementos aportados por la misma, con las deposiciones de los testigos, no se contradice, por lo tanto el recurrente sí realiza labores agrícolas y pecuarias en dicha finca y esta delimitada y cercada, siendo independiente de otros lotes.

Así las cosas, en cuanto a este prueba de inspección judicial, considera este juzgador que dicho medio probatorio debe ser apreciado en su justo valor, y por tanto, los hechos y circunstancias contenidos en el acta de su evacuación deben tenerse como ciertos por haber sido constatados por el suscrito juez legítimamente constituido y en el ámbito de su competencia, siendo además, que los hechos materiales de los cuales se dejó constancia al momento de su traslado y constitución del Tribunal en el terreno denominado identificado en dicha acta concordante con el del escrito recursivo, fueron observados en forma inmediata y directa por este sentenciador en compañía de práctico y practico fotógrafo, razón mas que suficiente para tenerlos por ciertos. Dando así pleno valor probatorio. Así se establece.

Experticia

Dentro de la oportunidad legal fue promovida, admitida y evacuada la experticia (...) siendo nombrado y juramentado como experto el Ingeniero Agrícola Silvio Villegas, (...) estableciendo el día y hora en que comenzaría las labores de campo, (...), rindiendo el dictamen en el lapso otorgado para ello legal mente, en fecha 06 de julio de 2017 (...), incluyendo los planos topográficos, concluyendo el experto en el dictamen con los siguientes términos:

I.- Que ‘...los puntos de coordenadas referenciales que se encuentran en el ‘lote uno’ que forma parte de un inmueble dividido en dos lotes a través de una vía de penetración agrícola, ubicado en el Sector Piedras Negras, (...) constante de VEINTIDÓS HECTÁREAS CON DOS MIL CUATROCIENTOS NOVENTA Y OCHO METROS CUADRADOS (...), alinderado de la siguiente manera: (...); están por fuera, a pocos metros de la línea perimetral del lote identificado

como 'lote uno' que corresponde a las (...) (22 Has con 2.498 mts²), cuyos linderos se especificaron anteriormente...' (sic).

II.- Que '...los puntos de coordenadas referenciales señalados en el particular anterior que se encuentran dentro de la superficie adjudicada por el Directorio del Instituto Nacional de Tierras (INTI), a la ciudadana María Fernanda Pacheco son: (...), cabe destacar que los puntos de coordenadas referenciales antes mencionados, se corresponden en la adjudicación otorgada a la ciudadana María Fernanda Pacheco, con los puntos de coordenadas identificados como: P24, P25, P26, P27, P28, P29, P30, P31, P32 Y P33...' (sic).

III.- Que '...La totalidad del área que corresponde al lote demarcado por los puntos de coordenadas referenciales, levantadas en Proyección Universal Transversal de Mercator (UTM), Huso 19, Datum REGVEN identificados de la siguiente manera: (...), es de (...) (6 Has con 389 mts²), con los siguientes linderos (...)

De acuerdo a la experticia practicada, quedó demostrado que el recurrente ciertamente posee un lote de terreno de (...) (6 ha., 389 m²) dentro de las coordenadas geográficas que se especifican en el acto administrativo confutado, es decir, hay solapamiento en (...) (6 ha., 389 m²) del lote de terreno de Título de GARANTÍA DE PERMANENCIA SOCIALISTA AGRARIA Y CARTA DE REGISTRO AGRARIO Número 21303150714RAT0000880, emanado del Directorio del Instituto Nacional de Tierras en Sesión número ORD-591-14, de fecha 09 de octubre de 2014, a favor de la ciudadana MARÍA FERNANDA PACHECO DE SERRANO que tiene una superficie de (...) (28 ha con 2.983 m²), sobre la ocupación que viene ejerciendo el recurrente de autos, en consecuencia, dicha experticia por cumplir la garantía del debido proceso por estar las partes a derecho e informar el experto, la fecha en que comenzarían las labores de campo, así mismo presentar el dictamen dentro de la oportunidad legal, cumplió los extremos legales, adminiculado el dictamen con los dichos de los testigos y la inspección judicial no se contradice, por lo tanto tiene pleno valor probatorio de conformidad con el artículo 171 de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario. Así se decide.

Pruebas del Ente Agrario que produjo el acto confutado y de la tercera beneficiaria del mismo: En esta instancia, ni el INSTITUTO NACIONAL DE TIERRAS, ni la ciudadana MARÍA FERNANDA PACHECO DE SERRANO promovieron prueba alguna, sin embargo en la Audiencia de Informes la abogada DAIRY MEJIAS DÁVILA actuando con el carácter que acredita en actas, presentó copia fotostática simple con sellos húmedos de documento emanado del INSTITUTO NACIONAL DE TIERRAS, en el que contiene el TÍTULO DE GARANTÍA DE PERMANENCIA SOCIALISTA AGRARIA Y CARTA DE REGISTRO AGRARIO número 203031507716RAT0000917 a favor del ciudadano MARINO ANTONIO PACHECO CASTELLANOS, parte recurrente, según reunión de Directorio número ORD 593-14, de fecha 16 de octubre de 2014, con relación a dicha documental, es un documento público administrativo que debió ser promovido en el lapso probatorio de conformidad con lo dispuesto en el artículo 429 del Código de Procedimiento Civil, aunado a

ello en la misma audiencia oral de informes debió la promovente expresar el objeto de dicha probanza, es decir la razón de ser de producir dicho documento, por lo que considera este sentenciador que nada aporta para enervar lo expresado en el escrito recursivo. Así se establece.

CONSIDERACIONES PARA DECIDIR: DE LOS VICIOS DENUNCIADOS:

En el presente caso se ha formulado un recurso contencioso administrativo de nulidad, con el propósito de obtener la nulidad del acto administrativo de efectos particulares contenido en decisión adoptada por el DIRECTORIO DEL INSTITUTO NACIONAL DE TIERRAS, en reunión número 591-14, de fecha 09 de octubre de 2014, mediante el cual otorgó DECLARATORIA DE GARANTÍA DE PERMANENCIA SOCIALISTA AGRARIA Y CARTA DE REGISTRO AGRARIO Número 21303150714RAT0000880, a favor de la ciudadana MARÍA FERNANDA PACHECO DE SERRANO, sobre un lote de terreno denominado “AGROPECUARIA LA FORTALEZA DE MIS PADRES”, ubicada en el Sector PIEDRAS NEGRAS I, Asentamiento Campesino PIEDRAS NEGRAS, (...).

Los vicios denunciados fueron los siguientes:

A.- ‘Violación de la Garantía del Debido Proceso administrativo, Derecho a la Defensa y el Derecho a la Seguridad Jurídica, por falta total y absoluta del procedimiento legalmente establecido.’ Alegando que violó los artículos 25 y 49 Constitucional y violar los ordinales 1, 3, y 4 del artículo 19 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

Establece la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela: ‘Artículo 25: (...)’ y el ‘Artículo 49. (...)’.

Por otro lado el artículo 19 en sus ordinales 1, 3 y 4 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos establecen lo siguiente: (...)’.

Criterio que la Sala Constitucional del mas Alto Tribunal de la República apasiguó en el fallo número 863 de fecha 17 de julio de 2015, caso AGROPECUARIA EL MAIZAL, S.A., en la que estableció: que aunque el ente que produjo el acto confutado, no remitió los antecedentes del mismo, pero constaba en las actas del expediente judicial, copia fotostática simple de actuaciones del expediente levantado por el Ente Agrario que produjo el acto confutado e inspección judicial del Juez Superior Agrario que actuó como Juez de Primera Instancia en la Oficina Regional de Tierras, donde se evidenciaba que el recurrente ejerció el derecho a la defensa, por lo tanto no declaró nulo el acto atacado de nulidad por no haber remitido el Instituto Nacional de Tierras los nombrados antecedentes administrativos del acto atacado de nulidad.

Si bien es cierto que en materia del contencioso administrativo agrario, no es requisito sine qua non que conste en actas los antecedentes administrativos del acto administrativo atacado de nulidad, para el caso que existan copias de actuaciones e inspección judicial que le den certeza, en el asunto que se decide, este juzgado en aras de acatar la norma contemplada en el artículo 163 de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario y previo a la admisión o no del recurso

interpuesto, siguiendo el criterio pacífico de la Sala Constitucional del Mas Alto Tribunal de la República en fallo número 438 de fecha 04 de abril de 2001, expediente número 2000-1944, este Juzgado le requirió los antecedentes administrativos del caso sub iudice, (...) incumpliendo con el deber y carga de remitir los mismos a objeto de poder constatar las delaciones constitucionales y legales formuladas por la representación judicial de la parte recurrente, aunado a ello la tercera beneficiaria del acto, tampoco coadyuvó en hacer valer los motivos que llevaron al Instituto Nacional de Tierras a dictar el acto administrativo de marras.

De actas se evidencia, que ni el Instituto Nacional de Tierras a través de su apoderado judicial, ni la beneficiaria del acto confutado, demostraron que el recurrente de autos fue notificado del procedimiento administrativo previo al acto administrativo confutado, a pesar que de los autos, consta la notificación dentro de la oportunidad legal de ambos para que aportaran los argumentos de hecho y de derecho para enervar lo alegado por el ciudadano MARINO ANTONIO PACHECO, así como los elementos probatorios demostrativos que ciertamente hubo un procedimiento previo al acto administrativo confutado y en donde se haya comprobado que dicho recurrente no ocupaba las seis hectáreas con trescientos ochenta y nueve metros cuadrados (6 ha, 389 m2) dentro de las coordenadas geográficas que se especifican en el acto administrativo confutado, en cambio por ser deber de la parte recurrente probar lo alegado de que tenía posesión, al contrario la parte recurrente demostró que no tenía conocimiento directo y que tampoco se le notificó de dicho procedimiento.

Con relación al debido proceso administrativo, el derecho a la defensa y el derecho a la seguridad jurídica, tiene toda una estrecha relación con lo que es el juez natural y es así que la Sala Constitucional del más Alto Tribunal de la República en sentencia de fecha los 26 de julio del año 2000 fijó lo siguiente:

(...Omissis...)

La protección del debido proceso ha quedado expresamente garantizada por el artículo 49 de la Constitución de 1999, cuando dispone que ‘se aplicará a todas las actuaciones judiciales y administrativas (...)’.

(...Omissis...)

En este mismo orden, la Sala de Casación Social (...) respecto al vicio de nulidad absoluta por prescindencia total y absoluta del procedimiento legalmente establecido en fallo número 289 del 13 de febrero de 2006, estableció:

(...Omissis...)

Es necesario dejar sentado que las apoderadas judiciales de la tercera beneficiaria del acto confutado en la audiencia de Informes adujeron la falta de cualidad y legitimidad para actuar como recurrente de autos, tal alegato no se corresponde con lo analizado en autos, por cuanto el referido recurrente si demostró tal cualidad por ser poseedor además de los lotes que identifica en el

escrito recursivo, también posee las seis hectáreas con trescientos ochenta y nueve metros cuadrados (6 ha., 389 m²) los cuales se encuentran dentro de los referidos lotes alinderados en el escrito recursivo y se encuentran dentro de las coordenadas UTM que están plasmadas dentro del instrumento otorgado por el Instituto Nacional de Tierras y que es atacado de nulidad. Aunado a ello, no logró demostrar que el identificado MARINO ANTONIO PACHECO VILLIGAS, hubiese tenido conocimiento previo de la existencia del acto administrativo confutado y del procedimiento que generó en dicho acto atacado de nulidad, por lo que no es aplicable el criterio plasmado en la sentencia número 3888 de fecha 26 de mayo de 2005, de la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, alegada por la apoderada judicial de la ciudadana MARÍA FERNANDA PACHECO DE SERRANO, por lo tanto sucumbe al igual que el alegato presentado por escrito, la apoderada judicial del Instituto Nacional de Tierras, de que ciertamente la apoderada judicial hubiera tenido conocimiento y acceso al expediente administrativo que trajo como fruto el acto confutado, como fue analizado con anterioridad..

De lo anterior se concluye, que demostrado como quedó, no solo con la declaración de los testigos analizados con anterioridad, sino con la inspección judicial y la experticia ya valoradas, que el prenombrado recurrente ciudadano MARINO ANTONIO PACHECO ciertamente posee desde la óptica del derecho agrario, con la actividad agraria, no sólo las seis hectáreas con trescientos ochenta y nueve metros cuadrados (6 ha., 389 m²), que están enmarcadas dentro de las (...) (22 ha., con 2498 m²), aproximadamente; y el segundo lote, con una extensión aproximada de (...) (11 has con 998 mts 2), y en consecuencia la ausencia de participación del recurrente en el curso procedimental que dio como resultado el acto administrativo confutado, lo cual no es subsanable, por no haber podido actuar en el iter procedimental, acarreando un vicio de nulidad que hace nulo el acto administrativo, por violentar el derecho a la defensa del interesado y ocupante antes identificado, al no constar en actas que hubo trámite alguno cuyo resultado final sea el acto confutado, todo de conformidad con los ordinales 1^a y 4^o del artículo 19 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, trayendo así, un vicio de nulidad que hace ineficaz el acto administrativo, por violentar el derecho a la defensa del recurrente y ocupante del lote de terreno antes indicado por lo que ha de ser declarado así en el dispositivo de la sentencia. Así se decide.

Con relación a la denuncia del ‘Vicio por Falta de Motivación o inmotivación absoluta para otorgar el acto administrativo de Declaratoria de Garantía de Permanencia.’, alegando que violó el artículo 18 numeral 5 por remisión del artículo 96 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos y a la delación de ‘Vicios en la causa por falso supuesto que produce la nulidad absoluta del acto impugnado’, argumentada por el recurrente de autos, dada la declaratoria con lugar la denuncia de: ‘Violación de la Garantía del Debido Proceso administrativo, Derecho a la Defensa y el Derecho a la Seguridad Jurídica, por falta total y absoluta del procedimiento legalmente establecido.’, se hace inoficioso entrar a analizar las anteriores delaciones presentadas, ordenando notificar a la Procuraduría General de la República con copia

certificada de la presente decisión y una vez conste en actas dicha notificación, transcurridos el lapso de 30 días continuos, consumido el término de distancia que son 06 días continuos, e igualmente transcurrido el lapso de apelación, debe ordenarse remitir dicha decisión con el original del expediente a la (...) Sala de Casación Social del Tribunal Supremo de Justicia a los fines de la consulta (...). Así se establece.

IV DISPOSITIVO

(...) este JUZGADO SUPERIOR AGRARIO DE LA CIRCUNSCRIPCIÓN JUDICIAL DEL ESTADO TRUJILLO, (...) DECLARA:

PRIMERO: COMPETENTE para decidir el Recurso de Nulidad (...).

SEGUNDO: IMPROCEDENTE la caducidad opuesta por la representación judicial del Instituto Nacional de Tierras (...).

TERCERO: CON LUGAR el Recurso de Nulidad (...) dictado por el Directorio del Instituto Nacional de Tierras, en reunión número 591-14, de fecha 09 de octubre de 2014, mediante el cual otorgó DECLARATORIA DE GARANTÍA DE PERMANENCIA SOCIALISTA AGRARIA Y CARTA DE REGISTRO AGRARIO Número 21303150714RAT0000880, a favor de la ciudadana MARÍA FERNANDA PACHECO DE SERRANO, sobre un lote de terreno denominado “AGROPECUARIA LA FORTALEZA DE MIS PADRES”, (...), interpuesto por el Ciudadano MARINO ANTONIO PACHECO, identificado en actas.

CUARTO. LA NULIDAD ABSOLUTA del acto administrativo (...) dictado por el (...) Instituto Nacional de Tierras, en reunión número 591-14, de fecha 09 de octubre de 2014, mediante el cual otorgó DECLARATORIA DE GARANTÍA DE PERMANENCIA SOCIALISTA AGRARIA Y CARTA DE REGISTRO AGRARIO Número 21303150714RAT0000880, a favor de la ciudadana MARÍA FERNANDA PACHECO DE SERRANO, sobre un lote de terreno denominado “AGROPECUARIA LA FORTALEZA DE MIS PADRES”, (...)

QUINTO: SE ORDENA LA NOTIFICACIÓN de la Procuraduría General de la República (...), no siendo necesaria la notificación de las partes ni la tercera beneficiaria del acto confutado por estar a derecho. (Destacado del original).

III

DE LA COMPETENCIA

Corresponde a esta Sala del alto Tribunal determinar su competencia para conocer de la consulta efectuada en cumplimiento a lo que dispone el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República de la sentencia dictada por el Juzgado Superior Agrario de la Circunscripción Judicial del Estado Trujillo 7 de mayo de 2018, en la que se declaró con lugar el recurso de nulidad incoado.

Al respecto, dispone el artículo 156 de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, lo siguiente:

Artículo 156. “Son competentes para conocer de los recursos que se intenten contra cualquiera de los actos administrativos agrarios:

1. Los Tribunales Superiores Regionales Agrarios competentes por la ubicación del inmueble, como Tribunales de Primera Instancia.
2. La Sala Especial Agraria de la Sala de Casación Social del Tribunal Supremo de Justicia, como Tribunal de Segunda Instancia.”.

Por su parte, el artículo 184 de la Ley *in commento*, prevé las competencias de la Sala de Casación Social, estableciendo que:

Artículo 184. “Dada la especialidad e interés social de la materia regulada en la presente Ley, será de la competencia de la Sala de Casación Social del Tribunal Supremo de Justicia, además de las atribuciones que le confiere la Constitución de la República y las leyes, las siguientes:

(...*Omissis*...)

3. De las apelaciones o **consultas** de las sentencias dictadas por los tribunales superiores contencioso administrativos agrarios y demás asuntos contenciosos administrativos relacionados con la materia regulada en la presente Ley.

(...Omissis...)”.

Atendiendo a lo dispuesto en los artículos antes transcritos, y visto que ha sido remitida esta causa en consulta del fallo a través del cual el Juzgado Superior Agrario de la Circunscripción Judicial del Estado Trujillo, declaró con lugar el recurso de nulidad incoado, esta Sala de Casación Social declara su competencia para su resolución. Así se decide.

IV

ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN

La presente causa fue remitida a esta Sala de Casación Social del Tribunal Supremo de Justicia, en consulta, conforme a la previsión contenida en el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, al haberse declarado con lugar el recurso contencioso administrativo de nulidad interpuesto por el ciudadano Marino Antonio Pacheco Castellanos, y ante la falta de cuestionamiento de la aludida decisión mediante el correspondiente recurso de apelación.

Ahora bien, a los fines de examinar la conformidad o no a derecho de la decisión sometida a consulta, resulta imperativo atender a lo previsto en la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario respecto de la **garantía de permanencia**. A tal efecto, el artículo 17 prevé lo relativo al uso de las tierras, en los términos siguientes:

“Artículo 17. Dentro del régimen del **uso de tierras** con vocación para la producción agrícola que permita alcanzar la soberanía alimentaria, se garantiza:

(...Omissis...)

5. A todos los campesinos y campesinas, el derecho fundamental a generar su bienestar; y en tal sentido **no podrán ser desalojados de ninguna tierra que ocupen con fines de obtener una** adjudicación o **garantía de permanencia** sin que se cumpla previamente con el debido proceso administrativo por ante el Instituto Nacional de Tierras (INTI).

(...Omissis...)

Parágrafo Primero: **La garantía de permanencia otorgada por el Instituto Nacional de Tierras (INTI), es de carácter estrictamente personal**, y las tierras agrícolas en ella comprendidas sólo podrán ser aprovechadas por el titular del acto que al efecto fuere dictado, o sus familiares directos, salvo autorización expresa del mencionado Instituto.

Parágrafo Segundo: **La garantía de permanencia** puede declararse sobre las tierras determinadas en el artículo 2 de la presente Ley, y **deberá ser declarada mediante acto dictado por el Instituto Nacional de Tierras (INTI)**. El acto que declare, niegue o revoque la garantía de permanencia agota la vía administrativa; contra el mismo podrá interponerse recurso contencioso administrativo de nulidad, dentro de los treinta días continuos siguientes por ante el Tribunal Superior Agrario competente por la ubicación de las tierras ocupadas.

(...Omissis...)

Parágrafo Cuarto: El acto que niegue o declare la garantía de permanencia basado en falsos supuestos de hecho será sometido a la revisión correspondiente por parte del Instituto Nacional de Tierras (INTI), pudiendo éste ratificar, revocar o corregir dicho acto. La petición de desalojo por la parte interesada deberá llevarse a cabo por ante el órgano jurisdiccional competente.

(...Omissis...)”. (Destacado de este fallo).

La norma parcialmente transcrita regula la facultad que ostenta el órgano administrativo especializado en materia agraria -Instituto Nacional de Tierras (INTI)- para otorgar la garantía de permanencia a aquellos ciudadanos o ciudadanas que se encuentren en el supuesto de protección, con lo cual éstos no podrán ser desalojados de las tierras que ocupen (Vid. art. 17, numeral 15 y Parágrafo Tercero, de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario), siempre que éstas tengan vocación agraria. Con este otorgamiento el aludido Instituto autoriza el uso de la tierra, siendo tal garantía de carácter estrictamente personal, pudiendo ser aprovechadas las tierras comprendidas en la permanencia por el titular del acto y/o sus familiares directos (Vid. art. 17, Parágrafo Primero, *eiusdem*).

Respecto a la permanencia agraria, esta Sala de Casación Social en sentencia N° 219 de fecha 9 de agosto de 2001 (caso: *Sergio Fernández Quirch*), precisó:

“El derecho de permanencia agraria en sus diversas modalidades, según se trate o no de un sujeto beneficiario de la reforma agraria; de un pequeño/mediano productor o de un sujeto que exceda esas calificaciones; de un fundo ajeno de propiedad privada, baldío o propiedad del Instituto Agrario Nacional; de una ocupación de origen contractual o unilateral, consentida o no; debe considerarse a la luz del carácter publicista o de orden público, económico-agrario, de las normas respectivas, y de los principios protectores de la actividad agraria efectiva y productiva, conjugando bajo miras de justicia y equidad, los intereses particulares de quien pretenda acogerse al mismo y la utilidad que representa tal actividad para la sociedad en general, con el derecho de propiedad reconocido legal y constitucionalmente aunque sometido a las regulaciones que derivan de la aplicación del principio de la función social que la misma debe cumplir.

En ese orden de ideas considera la Sala, no obstante la escasez de la normativa al respecto, que el derecho de permanencia agraria debe entenderse con amplitud y en sus particulares características desarrolladas por la doctrina, conforme a las cuales, **se trata de un especial derecho real inmobiliario que permite al sujeto-productor agrario colocado en determinada situación de hecho, de una parte, protegerse frente a los intentos de interrupción de su actividad, y de la otra, acceder a la propiedad del fundo en que la desarrolla de manera directa y efectiva**, amplitud por la que puede extenderse la figura del acceso a la acción de permanencia incluso al sujeto con ocupación de origen contractual que sobrepase la calificación de pequeño o mediano productor y que resulta permitida según el encabezamiento del artículo 148 de la Ley de Reforma Agraria, donde se contempla el amparo para ‘toda

persona', y por el texto del literal c) del artículo 2º de la Ley de Reforma Agraria, donde se expresa que en atención a los fines perseguidos por la ley, **se garantiza el derecho a los agricultores de permanecer en la tierra que están cultivando**". (Destacado de este fallo).

De otra parte, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, en sentencia N° 1 de fecha 3 de febrero de 2012 (caso: *Pedro Francisco Moreno Pérez*), dejó sentado lo que se transcribe de seguidas:

Así las cosas, **la garantía de permanencia agraria** es una institución jurídica del derecho agrario venezolano, **concebida** en la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario **como una protección a la tenencia de la tierra, cuyo fin primordial es garantizarle a los productores agrarios la continuidad en la posesión de la tierra que ocupan con fines productivos, constituyéndose en una garantía especial que impide ser perturbados o desalojados, evitando así la interrupción su actividad productiva lo cual favorece a la producción agroalimentaria de la Nación.**

(...*Omissis*...)

Sus antecedentes se retrotraen al llamado amparo agrario administrativo otorgado de manera provisional por la extinta Procuraduría Agraria Nacional y posteriormente confirmado o revocado por el también extinto Instituto Agrario Nacional, conforme a la derogada Ley de Reforma Agraria y a la ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos Agrarios, en su Reglamento Parcial II, respectivamente.

En cuanto a sus efectos procesales, el acto de apertura de la garantía de permanencia agraria, resulta un mandato tutelar y protector susceptible de ser opuesto en todo estado y grado del proceso contra decisiones preventivas y ejecutivas provenientes de las distintas ramas y competencias del Poder Judicial, suspendiéndose así los desalojos hasta tanto el Directorio del Instituto Nacional de Tierras, ente rector de las políticas de regularización de tenencia de la tierra tal como lo instituyen los artículos 115 y 117 de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, se pronuncie o no sobre su declaratoria definitiva. En tal sentido, si se otorga la declaratoria de permanencia los ocupantes no podrán ser desalojados. En caso contrario, es decir, el acto que niegue la declaratoria de la garantía de permanencia agraria el procedimiento de desalojo a seguir se ejecutará conforme a lo previsto en el párrafo cuarto del artículo 17 de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario. (Destacado de este fallo).

Conforme a los criterios antes transcritos y atendiendo a la naturaleza de esta figura, se concibe que el título de garantía de permanencia agraria deriva, en primer lugar, del uso de la tierra y, adicionalmente, del cumplimiento de una serie de requisitos de procedencia para que tenga lugar su otorgamiento, con la finalidad de garantizar la actividad agroproductiva, en aras de preservar la seguridad y soberanía agroalimentaria.

Estos títulos de permanencia agraria y las cartas agrarias configuran **actos administrativos** dictados por una autoridad competente en materia agraria, en concreto, por el Instituto Nacional de Tierras (INTI), representado por el Directorio del aludido Instituto, actuando en el ejercicio de sus funciones [numeral 12 del artículo 117 de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario], y como tales constituyen una manifestación de certeza jurídica, porque gozan de una presunción de veracidad y legitimidad de su contenido, en razón del principio de ejecutividad y ejecutoriedad que le atribuye el artículo 8 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. Así se establece.

Este procedimiento administrativo del cual se deriva el título de permanencia agraria, es un procedimiento simple que inicia a instancia de parte, en el cual el solicitante deberá consignar los recaudos requeridos, siendo sustanciado ante la Oficina Regional de Tierras (ORT) respectiva, correspondiendo la decisión a la máxima representación del Instituto Nacional de Tierras (INTI). En este procedimiento, conforme a la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, no se regula o prevé contención alguna, ni la obligatoriedad para el ente agrario de notificar a aquellos que pudieran verse afectados en la decisión culminatoria del procedimiento administrativo. No obstante, debe precisar la Sala que si el ente agrario, atendiendo al principio de inmediación, se traslada a las tierras respecto de las cuales recae la solicitud de permanencia, y por vía de inspección verifica la presencia de terceros que eventualmente pudieran verse afectados con el acto final, deberá ponerlos en conocimiento del procedimiento que está en curso a través de cualquier medio que permita cumplir con tal fin, instándolos a comparecer para que expongan lo que estimen pertinente, debiendo la

administración agraria atender a los alegatos y defensas que éstos formulen en resguardo de su derecho a la defensa.

Bajo esa premisa se observa que el recurrente aduce en su recurso de nulidad, que le fue vulnerado el derecho a la defensa, puesto que la *“Administración agraria llevó a cabo actuaciones administrativas con prescindencia total y absoluta de la notificación que debió hacerle del procedimiento administrativo iniciado por la ciudadana MARÍA FERNANDA PACHECO DE SERRANO”*. Del mismo modo afirma, que se quebrantó su derecho a la defensa por: i) iniciar un procedimiento de declaratoria de garantía de permanencia incluyendo parte del lote de terreno en el cual existía con anterioridad una solicitud sobre igual procedimiento por su parte, ii) sustanciar el procedimiento, evacuando pruebas que nunca contaron con el debido control y iii) irrespetando el orden lógico del procedimiento administrativo iniciando y tramitando un procedimiento de garantía de permanencia que consecuentemente culminó en la exclusión de una parte del inmueble que posee, para ser incluido en un acto administrativo solicitado con posterioridad.

Ahora bien, respecto de este alegato de violación al derecho a la defensa formulado por el hoy recurrente, el *a quo* señaló:

“(...) demostrado como quedó, no solo con la declaración de los testigos analizados con anterioridad, sino con la inspección judicial y la experticia ya valoradas, que el prenombrado recurrente ciudadano MARINO ANTONIO PACHECO ciertamente posee desde la óptica del derecho agrario, con la actividad agraria, no sólo las seis hectáreas con trescientos ochenta y nueve metros cuadrados (6 ha., 389 m²), que están enmarcadas dentro de las (...) (22 ha., con 2498 m²), aproximadamente; y el segundo lote, con una extensión aproximada de (...) (11 has con 998 mts²), y en consecuencia la ausencia de participación del recurrente en el curso procedimental que dio como resultado el acto administrativo confutado, lo cual no es subsanable, por no haber podido actuar en el iter procedimental, acarreado un vicio de nulidad que hace nulo el acto administrativo, por violentar el derecho a la defensa del interesado y

ocupante antes identificado, al no constar en actas que hubo trámite alguno cuyo resultado final sea el acto confutado, todo de conformidad con los ordinales 1ª y 4º del artículo 19 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, trayendo así, un vicio de nulidad que hace ineficaz el acto administrativo, por violentar el derecho a la defensa del recurrente y ocupante del lote de terreno antes indicado por lo que ha de ser declarado así en el dispositivo de la sentencia. Así se decide.”.

Se evidencia que el juzgado en la decisión consultada arribó a esa conclusión de verificación de la existencia del vicio, bajo la argumentación expuesta por el actor, puesto que no consta en autos ni en el expediente administrativo ni escrito de oposición o contestación por parte de la representación judicial del Instituto Nacional de Tierras (INTI). No obstante, esta Sala pudo constatar lo relativo a la existencia de dos procedimientos administrativos de declaratoria de garantía de permanencia, uno iniciado por la ciudadana María Fernanda Pacheco de Serrano (beneficiaria del acto impugnado en la presente causa) y otro iniciado por el ciudadano Marino Antonio Pacheco Castellanos (recurrente en el presente expediente), de ambos procedimientos se dictaron los actos conclusivos siguientes:

*Garantía de Permanencia Socialista Agrario y Carta de Registro Agrario N° 21303150714RAT0000880, aprobada por el Directorio en reunión N° ORD 591-14 de fecha **9 de octubre de 2014**, a favor de la ciudadana **María Fernanda Pacheco de Serrano**, sobre un lote de terreno denominado **“AGROPECUARIA LA FORTALEZA DE MIS PADRES”**, ubicado en el sector PIEDRAS NEGRAS I, asentamiento campesino PIEDRAS NEGRAS, parroquia Arnoldo Gabaldón, municipio Candelaria del estado Trujillo, “constante de una superficie de VEINTIOCHO HECTÁREAS CON DOS MIL NOVECIENTOS OCHENTA Y TRES METROS CUADRADOS (**28 ha con 2983 m2**), alinderado de la siguiente manera: Norte: TERRENOS OCUPADOS POR MARINO PACHECO Y ALBERTO TERAN. Sur: RÍO PIEDRAS NEGRAS Y TERRENO OCUPADO POR MARINO PACHECO. Este: TERRENO OCUPADO POR MARINO PACHECO Y QUEBRADA EL LORO y Oeste: RÍO PIEDRAS NEGRAS (...).” (Folios 21 y 22 y sus vtos. pieza N° 1).

*Garantía de Permanencia Socialista Agrario y Carta de Registro Agrario N° 21303150716RAT0000917, aprobada por el Directorio en reunión N° ORD 593-14 de fecha **16 de octubre de 2014**, a favor del ciudadano **Marino Antonio Pacheco Castellanos**, sobre un lote de terreno denominado **“GRANJA MI BELLA ROSA”**, ubicado en el sector PIEDRAS NEGRAS, asentamiento campesino PIEDRAS NEGRAS, parroquia Arnoldo Gabaldón, municipio Candelaria del estado Trujillo, “constante de una superficie de VEINTISIETE HECTÁREAS CON NUEVE MIL OCHOCIENTOS TREINTA Y UN METROS CUADRADOS (**27 ha con 9831 m2**), alinderado de la siguiente manera: Norte: VÍA DE PENETRACIÓN AGRÍCOLA Y QUEBRADA EL LORO. Sur: río piedras negras y terrenos ocupados por Carlos Castellanos, MARÍA FERNANDA PACHECO Y ALBERTO TERÁN. Este: VÍA DE PENETRACIÓN AGRÍCOLAS Y TERRENOS OCUPADOS POR SUCESIÓN TORRES, NANCY GIL Y LUZ NUÑEZ y Oeste: VÍA DE PENETRACIÓN AGRÍCOLA, RÍO PIEDRAS NEGRAS Y TERRENOS OCUPADOS POR ALBERTO TERÁN Y MARÍA FERNANDA PACHECO (...). (folios 192 y 193 y sus vtos. pieza N° 1).

Se constata de lo anterior que el hoy recurrente también había sido favorecido con el otorgamiento de un título de permanencia por parte del Instituto Nacional de Tierras (INTI) pocos días después (7 días) del otorgamiento del título expedido a favor de la ciudadana María Fernanda Pacheco de Serrano, situación que a pesar de haber sido de su conocimiento no fue informada al momento de la interposición del recurso de nulidad (17 de mayo de 2016), ni posteriormente. Fue la representación judicial de la tercera beneficiaria del acto, quien puso en conocimiento del contenido del acto de otorgamiento de garantía de permanencia a favor del ciudadano Marino Antonio Pacheco Castellanos, en la audiencia de informes oral efectuada ante el Juzgado Superior.

Peor aún el recurrente aduce en su escrito de nulidad que la beneficiaria del acto “*de manera si se quiere simultánea solicitó el inicio de un procedimiento administrativo por ante la Oficina Regional de Tierras del estado Trujillo*”, de lo que se infiere que el accionante sí tenía conocimiento que existía un procedimiento administrativo iniciado por la prenombrada ciudadana y no como aseguró que desconocía la existencia del mismo.

Se evidencia además del contenido de ambos actos administrativos, que los lotes de terrenos presentan una demarcación diferente y los nombres con los que se identifican también son distintos “AGROPECUARIA LA FORTALEZA DE MIS PADRES” y “GRANJA MI BELLA ROSA”, por lo cual, contrario a lo afirmado por el *a quo*, no se está en presencia de un solapamiento, al no tratarse de sendas garantías de permanencia conferidas respecto del mismo fundo. Por su parte, la prueba de experticia evacuada por el tribunal de la causa se realizó en razón a lo alegado por la parte actora, y no en base al análisis de los instrumentos administrativos otorgados por el Instituto Nacional de Tierras (INTI).

Consecuencia de todo lo indicado, es que no estaba en la obligación el ente agrario de notificar al ciudadano Marino Antonio Pacheco Castellanos, del procedimiento administrativo que había iniciado la ciudadana María Fernanda Pacheco de Serrano, puesto que éste se encontraba tramitando una solicitud de garantía de permanencia respecto de otro lote de terreno.

Por tanto, visto que no se evidencia la alegada vulneración al derecho a la defensa del hoy recurrente en sede administrativa, queda en evidencia la no conformidad a derecho del razonamiento al que arribó el juez *a quo*, por lo que, al constatarse el error de juzgamiento dada la falsa apreciación en la que incurrió el juez de primer grado de conocimiento en la decisión consultada, debe esta Sala, conociendo en consulta, revocar la sentencia dictada

por el Juzgado Superior Agrario de la Circunscripción Judicial del Estado Trujillo, en fecha 7 de mayo de 2018. Así se decide.

Resuelto lo anterior, corresponde a esta Sala pronunciarse respecto de las denuncias formuladas por la parte recurrente en su escrito de nulidad, y que no fueron resueltas por el juzgador de primer grado de conocimiento, toda vez que al verificar, a su decir, la violación al derecho a la defensa del accionante, no debía pronunciarse sobre el resto de los vicios alegados.

En este sentido, se observa que el actor invocó el vicio de “*falta de motivación o inmotivación absoluta*”, manifestando que este “*ocurre cuando la administración no fundamenta el acto administrativo*” y que “*se hace aún más evidente cuando por falta de notificación [su] representado no logró proporcionar los medios probatorios a los cuales tenía derecho en virtud de la garantía constitucional al Derecho a la Defensa y Debido Proceso, limitándose la administración a las pruebas y hechos alegados por la beneficiaria del acto administrativo (...)*”.(Agregado en corchetes de la Sala).

La inmotivación de un acto administrativo es evidente, conforme al criterio establecido por esta Sala en decisión N° 1272 del 13 de diciembre de 2017, (caso: *Venecal, C.A.*), cuando se verifica:

“(…*Omissis*…)”

(…) la omisión de los fundamentos de hecho y de derecho que dieron lugar al acto.

(…) con relación a la configuración del vicio de inmotivación del acto administrativo, esta Sala de Casación Social en sentencia N° 00810/2009, acoge el criterio establecido en decisiones Nos 551/2008 y 732/2009, proferidas por la Sala Político Administrativa de este Alto Tribunal, en las cuales se estableció, que:

(...) todo acto administrativo, excepto los de simple trámite, debe contener expresión sucinta de los hechos que lo justifican y sus fundamentos legales. En este sentido, en jurisprudencia de esta Sala, se ha señalado que la motivación es un requisito esencial para la validez del acto administrativo; que basta para tener cumplido el mismo, que ésta aparezca en el expediente formado con ocasión de la emisión del acto administrativo y sus antecedentes, siempre que su destinatario haya tenido acceso y conocimiento oportuno de éstos, resultando suficiente en determinados casos, la simple referencia de la norma jurídica de cuya aplicación se trate.

En relación a la inmotivación como vicio de forma de los actos administrativos, se reitera que la misma consiste en la ausencia absoluta de motivación; mas no aquella que contenga los elementos principales del asunto debatido, y su principal fundamentación legal, lo cual garantiza al interesado el conocimiento de las razones sobre las cuales se basa la decisión. Resultando así suficiente que puedan colegirse cuáles son las normas y hechos que sirvieron de base a la decisión.

Conforme al extracto de la sentencia transcrita anteriormente, el vicio de inmotivación se configura cuando los actos administrativos **carecen de argumentación de hecho y de derecho, lo cual constituye un obstáculo para que los órganos competentes ejerzan el control de legalidad sobre dichos actos, así como para que los particulares destinatarios de las manifestaciones de voluntad de la Administración, puedan ejercer cabalmente su derecho a la defensa.**” (Destacado de este fallo).

Conteste con el criterio antes transcrito, todo acto administrativo debe contener expresión sucinta de los hechos que lo justifican y sus fundamentos legales, lo cual se será suficiente para tener por cumplido el requisito de motivación, destacando que sólo en caso de ausencia absoluta de motivos de hecho y de derecho es que se considerará viciado el acto, debiendo declararse su nulidad en atención a lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. No obstante, lo relevante es que con los fundamentos del acto, aunque escasos, se le garantice al interesado el conocimiento de las razones sobre las que se basa la decisión administrativa. Partiendo de ello, en el caso de autos, el acto recurrido que cursa a los folios 21 al 22 y sus vtos. de la pieza N° 1, contentivo del Título de Permanencia Socialista Agrario y Carta de Registro Agrario conferido a la ciudadana María Fernanda Pacheco de Serrano, fue dictado con expresa indicación de las normas jurídicas y los fundamentos de hecho en que se sustentaba el ente

agrario, en este caso, el Directorio del Instituto Nacional de Tierras (INTI), para conceder a la solicitante de la permanencia el título respectivo. En efecto, se lee en el acto en referencia, lo siguiente:

“(...) se hace constar que el Directorio de este Instituto, en reunión ORD 591-14, de fecha 09 de octubre de 2014, aprobó otorgar Título de Garantía de Permanencia Socialista Agraria y Carta de Registro Agrario número 21303150714RAT0000880, a favor de el (los) ciudadano (s) María Fernanda Pacheco De Serrano, (...) sobre un lote de terreno denominado, ‘AGROPECUARIA LA FORTALEZA DE MIS PADRES’, ubicado en el sector PIEDRAS NEGRAS I, asentamiento campesino PIEDRAS NEGRAS parroquia Arnoldo Gabaldón municipio Candelaria del Estado Trujillo, constante de una superficie de VEINTIOCHO HECTAREAS CON DOS MIL NOVECIENTOS OCHENTA Y TRES METROS CUADRADOS (28 ha con 2983 m2), alinderado de la siguiente manera: (...), demarcado por los puntos de coordenadas levantadas en Proyección Universal Transversal de Mercator (UTM), Huso 19, Datum REGVEN identificados de la siguiente manera: (...). Dicho Lote: la condición jurídica del predio in comento determina que forma parte de uno de mayor extensión de terreno denominado ASENTAMIENTO CAMPESINO PIEDRAS NEGRAS, que el mismo se encuentra ubicado en tierras del Dominio Público, pertenecientes al Instituto Nacional de Tierras, según Disposición Transitoria Segunda de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, en virtud de que pertenecían al Instituto Agrario Nacional, según documento debidamente protocolizado ante la Oficina Subalterna de Registro de los Municipios Carache, Candelaria y José Felipe Márquez Cañizales del Estado Trujillo (...). La Garantía de Permanencia Socialista Agraria otorgada mediante el presente documento se registró por las siguientes normas: Primera: Su objeto: (...). Segunda: De las prohibiciones: (...). Tercera: De su revocatoria: (...). Cuarta: De los beneficios: (...). Quinta: De la corresponsabilidad del Estado: (...). Sexta: DERECHOS DE TERCEROS (...)” (Sic).

Con fundamento en lo anterior, debe desestimarse la denuncia formulada puesto que el acto recurrido no carece de fundamentos de hecho y de derecho que lo hagan adolecer del vicio de inmotivación alegado.

Denuncia asimismo el accionante que “(...) *el acto administrativo impugnado adolece del vicio de falso supuesto de hecho al fundamentarse en acontecimientos que nunca fueron demostrados, sobre la base de medios de pruebas idóneos a saber: La supuesta posesión ejercida por la solicitante del acto administrativo, ciudadana MARÍA FERNANDA PACHECO DE SERRANO, sobre parte del inmueble, el cual se encuentra en plena posesión de [su] representado*”. (Agregado en corchetes de la Sala)

Respecto de este alegato debe indicarse que la administración agraria tramitó sendas solicitudes de garantía de permanencia, una presentada por la beneficiaria del acto aquí recurrido, ciudadana María Fernanda Pacheco de Serrano y otra, formulada por el hoy recurrente, ciudadano Marino Antonio Pacheco Castellanos, ambas solicitudes requeridas sobre fundos distintos; sin embargo, aduce el accionante al interponer su recurso de nulidad que sobre una parte de las tierras indicadas en el título de permanencia otorgado a la prenombrada ciudadana, él *“ha venido ejerciendo la posesión”*.

Ahora bien, visto que el ente agrario otorgó distintos títulos de permanencia a los prenombrados ciudadanos, respecto de distintos lotes de terreno, efectivamente recaía en el accionante la demostración de que dentro del lote otorgado a la solicitante y beneficiaria del acto, se encontraba una porción de tierra que, conforme alega, venía ejerciendo la posesión.

A tal efecto, se constata que fue promovida prueba de experticia en primera instancia, con la finalidad de demostrar tal afirmación; no obstante, lo que se aprecia de tal experticia es que las mediciones efectuadas sólo tuvieron como punto de partida lo alegado por el promovente de la prueba y los puntos de coordenadas y mediciones realizadas por el ente agrario con respecto al lote de terreno contenido en el título de permanencia de la ciudadana María Fernanda Pacheco de Serrano, no considerándose las coordenadas del lote de terreno sobre el que fue otorgado el título al ciudadano Marino Antonio Pacheco

Castellanos, como para determinar si efectivamente las seis (6) hectáreas que aduce este ciudadano está poseyendo, fueron incluidas dentro del lote de terreno conferidas a la prenombrada ciudadana. Importa destacar que el actor no sólo omitió este aspecto sino que además no acompañó a los autos el acto administrativo que le fue otorgado por el Instituto Nacional de Tierras (INTI).

Atendiendo a lo expuesto, visto que no quedó demostrado lo afirmado por el actor en cuanto al supuesto error en el que incurrió el ente agrario al otorgar una porción de tierras (de un poco más de seis hectáreas) que venía poseyendo, a la ciudadana María Fernanda Pacheco de Serrano e incluirlas dentro de las veintiocho hectáreas con dos mil novecientos ochenta y tres metros cuadrados (28 ha 2983 m²) a que se refiere su título de permanencia, esta Sala debe desestimar el aludido vicio. En consecuencia, debe declararse sin lugar el recurso contencioso administrativo de nulidad incoado y firme el acto administrativo recurrido. Así se decide.

V

DECISIÓN

Por las motivaciones precedentemente expuestas, este Tribunal Supremo de Justicia, en Sala de Casación Social, administrando justicia en nombre de la República Bolivariana de Venezuela y por autoridad de la ley, declara: PRIMERO: **REVOCA** la sentencia consultada dictada por el Juzgado Superior Agrario de la Circunscripción Judicial del Estado Trujillo en fecha 7 de mayo de 2018; SEGUNDO: **SIN LUGAR** el recurso contencioso administrativo de nulidad incoado por el ciudadano MARINO ANTONIO PACHECO CASTELLANOS, contra el acto administrativo dictado por el Instituto Nacional de Tierras (INTI), en reunión ORD 591-14 del 9 de octubre de 2014, en el que se aprobó otorgar Título de Garantía de Permanencia Socialista Agraria y Carta de Registro

Agrario N° 21303150714RAT0000880, a la ciudadana María Fernanda Pacheco de Serrano, sobre un lote de terreno denominado “Agropecuaria La Fortaleza de Mis Padres”, ubicado en el sector Piedras Negras I, asentamiento Campesino Piedras Negras, parroquia Arnoldo Gabaldón, municipio Candelaria del Estado Trujillo, constante de una superficie de veintiocho hectáreas con dos mil novecientos ochenta y tres metros cuadrados (28 ha con 2983m²); TERCERO: **FIRME** el acto recurrido.

Publíquese, regístrese y remítase el expediente al Tribunal de origen.

Dada, firmada y sellada en la Sala de Despacho de la Sala de Casación Social del Tribunal Supremo de Justicia, en Caracas, a los veintisiete (27) días del mes de julio de dos mil veintiuno (2021). Años: 211 de la Independencia y 162 de la Federación.

El Presidente de la Sala,

EDGAR GAVIDIA RODRÍGUEZ

El

Vicepresidente,

Magistrada,

JESÚS MANUEL JIMÉNEZ ALFONZO

MARJORIE CALDERÓN GUERRERO

Magistrada Ponente,

Magistrado,

MÓNICA GIOCONDA MISTICCHIO TORTORELLA

DANILO ANTONIO MOJICA MONSALVO

La Secretaria Temporal,

ANABEL DEL CARMEN HERNÁNDEZ ROBLES

R. A. N° AA60-S-2019-000219

Nota: Publicada en su fecha a

La Secretaria Temporal,