



LA REPUBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA
EN SU NOMBRE
EL TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA

Magistrada Ponente: **MARÍA CAROLINA AMELIACH VILLARROEL**

Exp. Nro. 2013-0572

Mediante oficio Nro. CSCA-2013-002748 de fecha 4 de abril de 2013, recibido en esta Sala el 8 de abril de ese mismo año, la entonces Corte Segunda de lo Contencioso Administrativo remitió copias certificadas del cuaderno separado contentivo de la *“medida cautelar anticipada de ocupación, posesión y uso”*, solicitada por las abogadas Nieves Josefina Jaime Rojas, Louise Carolina Meneses Sifontes y Brigitte Hernández (INPREABOGADO Nros. 145.916, 143.695 y 140.571, respectivamente), actuando con el carácter de representantes de la **REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA**, por órgano del **MINISTERIO DEL PODER POPULAR PARA TRANSPORTE ACUÁTICO Y AÉREO**, sobre el inmueble conformado por un lote de terreno y todas las bienhechurías en él construidas, cuya superficie es de *“seis millones cuatrocientos treinta y cinco mil novecientos sesenta y un metros cuadrados con treinta y dos decímetros cuadrados (6.435.961,32 Mts²)”*, ubicado en la ciudad de Puerto Cabello, jurisdicción del Municipio Puerto Cabello, Parroquia Juan José Flores, Estado Carabobo, perteneciente a la sociedad mercantil **SUCESIÓN HEEMSEN, C.A.**, requerido para la ejecución de la obra *“NUEVA TERMINAL DE CONTENEDORES DE PUERTO CABELLO”*.

Tal remisión se efectuó en virtud de haberse oído en un solo efecto la apelación ejercida en fecha 21 de febrero de 2013 por la abogada Catherina Gallardo Vaudo

(INPREABOGADO Nro. 137.383), actuando con el carácter de apoderada judicial de la sociedad mercantil Sucesión Heemsen, C.A., contra la sentencia Nro. 2012-2030 dictada por dicha Corte el 11 de octubre de 2012, que declaró improcedente la oposición formulada por la representación judicial de dicha empresa a la ejecución de la “*medida cautelar anticipada de Ocupación, Posesión y Uso*”, acordada por ese órgano jurisdiccional a favor de la República el 4 de junio de 2012.

El 10 de abril de 2013, se dio cuenta en Sala y por auto de la misma fecha se ordenó aplicar el procedimiento de segunda instancia previsto en el artículo 92 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, se designó ponente a la Magistrada Trina Omaira Zurita y se fijó un lapso de diez (10) días de despacho para fundamentar la apelación.

En fecha 2 de mayo de 2013, los abogados Andrés Halvorssen V. y Juan Carlos Oliveira Bonomi (INPREABOGADO Nros. 49.144 y 117.791, respectivamente), actuando como apoderados judiciales de la referida empresa consignaron el escrito de fundamentación.

El 21 de mayo de 2013 se dejó constancia del vencimiento del lapso para contestar la apelación y de encontrarse la causa, por lo tanto, en estado de sentencia.

Por diligencias del 11 de julio y 16 de octubre de 2013 la abogada Catherina Gallardo Vaudo, antes identificada, actuando con el carácter de apoderada judicial de la sociedad mercantil Sucesión Heemsen, C.A., solicitó se dictara la decisión correspondiente.

En fecha 16 de enero de 2014, el abogado Luis Manuel Altuve (INPREABOGADO Nro. 209.979), actuando en representación de la empresa apelante, pidió se decidiera la presente causa.

Por auto del 21 de enero de 2014 se dejó constancia que en fecha 14 del mismo mes y año, se incorporó a esta Sala la Tercera Magistrada Suplente abogada María Carolina Ameliach Villarroel. En esa misma oportunidad, se reasignó la ponencia a la mencionada Magistrada.

Por diligencias del 29 de abril, 5 de agosto de 2014 y 15 de enero de 2015, respectivamente, la representación judicial de la sociedad mercantil apelante solicitó se dictara sentencia.

En fecha 20 de enero de 2015 se dejó constancia que el 29 de diciembre de 2014 se incorporaron a esta Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia las Magistradas María Carolina Ameliach Villarroel, Bárbara Gabriela César Siero y el Magistrado Inocencio Antonio Figueroa Arizaleta, designados y juramentados por la Asamblea Nacional el 28 del mismo mes y año.

Mediante diligencias del 20 de mayo y 15 de diciembre de 2015 y 13 de abril de 2016, el abogado Luis Manuel Altuve, ya identificado, actuando en su carácter de apoderado judicial de la sociedad mercantil Sucesión Heemsen C.A., pidió la emisión de una decisión en la presente causa.

Por auto del 14 de abril de 2016 se dejó constancia que en fecha 23 de diciembre de 2015 se incorporaron a esta Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia el Magistrado Marco Antonio Medina Salas y la Magistrada Eulalia Coromoto Guerrero Rivero, designados y juramentados por la Asamblea Nacional en esa misma oportunidad.

En fechas 10 de diciembre de 2016 y 9 de febrero de 2017 los apoderados judiciales de la apelante solicitaron se dictara sentencia.

Por decisión Nro. 00731 del 14 de junio de 2017, la Sala ordenó a la Procuraduría General de la República remitir a la brevedad posible información relacionada al estado en que se encontraba el proceso de transferencia de los bienes afectados por el Decreto Presidencial Nro. 8.838, del día 13 de marzo de 2012, publicado en Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela Nro. 39.882 de igual fecha, así como sobre el proceso expropiatorio ordenado en el mismo. Asimismo, se ordenó oficiar a los Presidentes de las antiguas Cortes Primera y Segunda de lo Contencioso Administrativo, a fin de que informaran si se había interpuesto ante dichos órganos jurisdiccionales una solicitud de expropiación relacionada a los bienes afectados por el aludido decreto, para lo cual se les concedió un lapso de diez (10) días de despacho.

A través de las diligencias presentadas en fecha 26 de septiembre de 2017 el Alguacil de esta Sala consignó los oficios Nros. 2893 y 2894, dirigidos a los Presidentes de

las entonces Corte Primera y Segunda de lo Contencioso Administrativo, en ese orden, los cuales fueron recibidos el 8 de octubre de ese mismo año.

El día 5 de octubre de 2017 se recibió el oficio Nro. CSCA-2017-002531 del 28 de septiembre de ese año, proveniente de la antigua Corte Segunda de lo Contencioso Administrativo, por medio del cual se informa que ante ese Órgano Jurisdiccional no cursa ninguna solicitud de expropiación vinculada al lote de terreno denominado “*La Salina*”, ubicado en el Municipio Puerto Cabello del Estado Carabobo.

El 24 de octubre de 2017, se recibió el oficio Nro. 2017-3026 del día 17 de ese mismo mes y año, emitido por el Presidente de la entonces Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, a través del cual indica que ante dicho Cuerpo Colegiado no se ha recibido, ni tramitado alguna solicitud de expropiación inherente al lote de terreno *supra* especificado.

Mediante diligencia del 22 de febrero de 2018 el Alguacil de la Sala consignó acuse de recibo del oficio Nro. 2892, dirigido a la Procuraduría General de la República.

En fecha 15 de marzo de 2018, el abogado Guillermo de Armas (INPREABOGADO Nro. 220.805), actuando con el carácter de apoderado judicial de la sociedad mercantil Sucesión Heemsen, C.A., solicitó a este Máximo Tribunal se dicte sentencia en la presente causa.

Por auto de 17 de abril de 2018 se dejó constancia del vencimiento del lapso establecido en la decisión Nro. 00731 del 14 de junio de 2017.

A través de los escritos consignados los días 24 de mayo y 28 de junio de 2018, el apoderado judicial de la parte apelante ratificó su solicitud de emisión de fallo.

El 18 de octubre de 2018 se dictó Auto para Mejor Proveer Nro. 115, mediante el cual se ordenó a la Procuraduría General de la República, a tenor de lo previsto en el artículo 39 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, remitir información relacionada al estado actual del proceso de transferencia de los bienes afectados por el Decreto Presidencial Nro. 8.838, del día 13 de marzo de 2012, publicado en Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela Nro. 39.882 de igual fecha, así como el proceso expropiatorio ordenado en el mismo. A tal efecto se le concedió un lapso

de diez (10) días de despacho, los cuales comenzarían a discurrir una vez constara en autos su efectiva notificación.

En fecha 16 de enero de 2019, la abogada Lorena Arciles (INPREABOGADO Nro. 138.490), actuando con el carácter de apoderada judicial de la República, consignó el oficio Nro. G.G.L- C.E. 0003 del día 15 de ese mismo mes y año, suscrito por el Gerente General de Litigio de la Procuraduría General de la República, por medio del cual da respuesta a la solicitud efectuada por esta Sala a través del Auto para Mejor Proveer Nro. 115 dictado el 18 de octubre de 2018.

Por diligencia del 17 de enero de 2019 el ciudadano Alguacil hizo constar acuse de recibo del oficio Nro. 3704, dirigido a la Procuraduría General de la República.

El 14 de febrero de 2019 se dejó constancia del vencimiento del lapso establecido en el Auto para Mejor Proveer Nro. 115.

En fecha 20 de junio de 2019 la Sala dictó el Auto para Mejor Proveer Nro. 043, mediante el cual se requirió a la antigua Corte Primera de la Contencioso Administrativo, información relacionada con el estatus actual del expediente identificado con la nomenclatura AP42-W-2013-000001 presuntamente perteneciente a ese Órgano Jurisdiccional. A tal efecto, se le confirió un lapso de diez (10) días de despacho computados a partir de la constancia en autos de su notificación.

Por diligencias presentadas los días 19 de septiembre y 10 de octubre de 2019, el Aguacil de esta Sala consignó el recibo de los oficios Nros. 1460 y 1459, dirigidos al Presidente de la entonces Corte Primera de lo Contencioso Administrativo y a la Procuraduría General de la República, en ese orden.

El 26 de noviembre de 2019 se hizo contar el vencimiento del lapso indicado en el Auto para Mejor Proveer Nro. 043 de fecha 20 de junio de ese mismo año.

El día 4 de febrero de 2020, se recibió en esta Sala el oficio Nro. 2020-0042, dictado por el Juzgado Nacional Primero Contencioso Administrativo de la Región Capital el 29 de enero de ese mismo año, por medio del cual manifestó que el expediente AP42-W-2013-000001 cuya información fue requerida a través del Auto para Mejor Proveer Nro. 043, pertenece al Juzgado Nacional Segundo Contencioso Administrativo de dicha

Circunscripción Judicial, en razón de lo cual procedió a librar el oficio Nro. 2020-0040, a fin de informarle sobre la solicitud efectuada por este Alto Tribunal.

En fecha 5 de febrero de 2020 llegó a este Máximo Tribunal, el oficio Nro. JNSCARC-2020-000213, procedente del Juzgado Nacional Segundo Contencioso Administrativo de la Región Capital, a través del cual informó que el expediente AP42-W-2013-000001, en efecto cursa por ante dicho Órgano Jurisdiccional, encontrándose en fase de retirar y publicar los edictos por parte de la Procuraduría General de la República, de conformidad con lo establecido en el artículo 26 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social.

A través de los escritos presentados en fechas 5 de febrero y 8 de octubre de 2020, los apoderados judiciales de la parte apelante manifestaron su interés procesal y solicitaron la emisión de una sentencia en la presente causa.

En sesión de Sala Plena del 5 de febrero de 2021, de conformidad con lo establecido en el artículo 20 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, se reeligió la Junta Directiva de este Máximo Tribunal, quedando integrada esta Sala Político-Administrativa de la forma siguiente: Presidenta, Magistrada María Carolina Ameliach Villarroel; Vicepresidenta, Magistrada Bárbara Gabriela César Siero; el Magistrado Inocencio Antonio Figueroa Arizaleta; el Magistrado Marco Antonio Medina Salas y la Magistrada Eulalia Coromoto Guerrero Rivero.

Realizado el análisis de las actas que integran el expediente, esta Sala pasa a decidir, previas las siguientes consideraciones:

I

ANTECEDENTES

De la copias certificadas remitidas a esta Instancia se advierte, que en fecha 28 de mayo de 2012 las sustitutas de la ciudadana Procuradora General de la República solicitaron ante las antiguas Cortes Primera y Segunda de lo Contencioso Administrativo “*medida cautelar anticipada de ocupación, posesión y uso*” sobre el inmueble conformado

por un lote de terreno y todas las bienhechurías en él construidas, cuya superficie es de “seis millones cuatrocientos treinta y cinco mil novecientos sesenta y un metros cuadrados con treinta y dos decímetros cuadrados (6.435.961,32 Mts²)”, ubicado en la ciudad de Puerto Cabello, jurisdicción del Municipio Puerto Cabello, Parroquia Juan José Flores, Estado Carabobo, perteneciente a la sociedad mercantil Sucesión Heemsen, C.A., requerido para la ejecución de la obra “*NUEVA TERMINAL DE CONTENEDORES DE PUERTO CABELLO*”.

Mediante sentencia Nro. 2012-1000 de fecha 4 de junio de 2012 la entonces Corte Segunda de lo Contencioso Administrativo, a la cual correspondió el conocimiento de la causa previa distribución, declaró: *i*) su competencia para conocer de la solicitud de “*medida cautelar anticipada de ocupación, posesión y uso*”; y *ii*) acordó dicha medida a favor de la República Bolivariana de Venezuela, para que se procediera a la ocupación, posesión y uso de todos los bienes muebles, inmuebles y bienhechurías de la sociedad mercantil Sucesión Heemsen, C.A.

En esa misma decisión se ordenó librar oficio a la Oficina Subalterna de Registro correspondiente, a los fines de solicitar todos los datos concernientes a la propiedad y gravámenes de los bienes muebles, inmuebles y bienhechurías a expropiar; así como la realización de un inventario detallado de los bienes que presuntamente pudieran encontrarse en el terreno afectado por la medida.

Mediante acta de fecha 5 de junio de 2012, el Juzgado Ejecutor de Medidas del Circuito Judicial Civil, Mercantil y del Tránsito de la Circunscripción Judicial del Estado Carabobo, extensión Puerto Cabello declaró “*MATERIALIZADA LA OCUPACIÓN, POSESIÓN Y USO, del lote de terreno el cual consta de un área aproximada de (...) (6.435.961,32 m²) (...). Dejando el mismo en posesión y uso de la PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (...) Y EN CUSTODIA DE LA GUARDIA NACIONAL BOLIVARIANA...*”.

El 26 de junio de ese mismo año se recibió en la Corte Segunda de lo Contencioso Administrativo las resultas de la Comisión librada al Juzgado Tercero de Municipio del Circuito Judicial Civil, Mercantil y del Tránsito de la Circunscripción Judicial del Estado Carabobo, extensión Puerto Cabello, a los fines de practicar la notificación del Registrador

de la Oficina Subalterna de Registro Público del Municipio Puerto Cabello de dicho Estado, la cual se llevó a cabo el 5 de junio de 2012.

Por escrito de fecha 1° de agosto de 2012 los apoderados judiciales de la sociedad mercantil Sucesión Heemsen, C.A., solicitaron el “*reconocimiento de la cualidad de parte en el (...) procedimiento y [se opusieron] a la medida cautelar anticipada de ocupación, posesión y uso*”. (Agregado de la Sala).

El 31 de agosto de ese mismo año la sustituta de la Procuradora General de la República realizó consideraciones con ocasión a la oposición a la medida cautelar otorgada por la aludida Corte.

II

DE LA DECISIÓN APELADA

Por sentencia Nro. 2012-2030 de fecha 11 de octubre de 2012, la entonces Corte Segunda de lo Contencioso Administrativo declaró improcedente la oposición formulada por la representación judicial de la sociedad mercantil Sucesión Heemsen, C.A., a la ejecución de la “*medida cautelar anticipada de ocupación, posesión y uso*” acordada por ese órgano jurisdiccional a favor de la República el 4 de junio de 2012, señalando lo siguiente:

En primer término, el *a quo* realizó un extenso análisis acerca de la legitimidad de la referida sociedad mercantil para oponerse a la “*medida cautelar anticipada*”, el cual concluyó en que la empresa posee un interés personal, pues “*su vínculo como propietario se ha mantenido vivo, tanto para el momento en que fue emitido el decreto expropiatorio, como para la fecha en que [la] Corte declaró procedente [la misma]*”. (Añadidos de la Sala).

Seguidamente, la referida Corte hizo referencia a la naturaleza jurídica de la cautelar solicitada, señalando que la medida regulada por la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social en su artículo 56 “*se vislumbra como una medida cautelar nominada que es acordada en el marco de un juicio de expropiación ya*

iniciado”; y que en el caso de autos *“la tutela cautelar concedida a la República en el presente proceso no es la estipulada en la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, ya que la medida de ocupación posesión y uso otorgada se corresponde más bien como una medidas preventivas ‘anticipadas’, las cuales anteceden a la interposición de la acción, puesto que, precisamente estas pretenden proteger y garantizar el ejercicio efectivo del derecho accionar y, en consecuencia, el acceso a la justicia”.* (Sic).

En ese contexto, indicó que *“es lógico concluir que en el presente proceso no haya sido aplicada la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, por cuanto la medida de ocupación previa contemplada en dicho instrumento legal penderá siempre necesariamente de un juicio expropiatorio previamente iniciado”.*

Agregó el *a quo* que en atención a las amplias potestades del Juez contencioso administrativo para garantizar preventivamente la eficacia de la sentencia que se dicte al decidir el fondo de la controversia y, a los fines de garantizar la tutela judicial efectiva, este puede acordar medidas de tipo anticipadas, como la dictada en esta causa.

Que dicha *“medida anticipada”* se dictó con antelación al juicio de expropiación que deberá incoarse con la finalidad de perfeccionar la transferencia de propiedad del inmueble a la República, es decir, *“no se realiza en subordinación al proceso expropiatorio sino que representa una solicitud que pretende proteger la ejecución de la Obra ‘NUEVA TERMINAL DE CONTENEDORES DE PUERTO CABELLO’ en virtud de la consolidación del Plan Nacional de Desarrollo del Sistema Portuario Nacional que se llevará a cabo mediante la ejecución del proyecto de Modernización y Ampliación del Puerto de Puerto Cabello”.* (Sic).

Expuso el *a quo* que *“la materia en la cual se desenvuelve la medida acordada es la expropiación del inmueble denominado ‘La Salina’, y entendiendo la expropiación como una institución de derecho público en virtud de la cual la Administración, con fines de utilidad pública o social, adquiere forzosamente bienes pertenecientes a los administrados, conforme al procedimiento determinado en las leyes y mediante el pago de una justa indemnización, (...) resulta evidente que las medidas aplicadas en este ámbito,*

deben adaptarse en relación a la finalidad que se persigue, bajo la óptica de alcanzar la mayor eficacia posible”.

En función de lo anterior, expuso que la medida cautelar anticipada decretada por ese órgano jurisdiccional no tiene el carácter accesorio al proceso principal de expropiación, debido a que la misma se configura como una simple solicitud separada realizada por la República, la cual no depende de juicio alguno y que persigue la ocupación y posesión y uso del inmueble propiedad de la sociedad mercantil Sucesión Heemsen, C.A., con la finalidad de ejecutar la obra “*NUEVA TERMINAL DE CONTENEDORES DE PUERTO CABELLO*”.

Por otra parte, insistió el *a quo* en cuanto al alegato de la parte oponente relativo a que se pretende “*eludir la aplicación de las formalidades legales inmanentes a la figura de la ocupación*”, que la presente medida no se encuentra sometida a las exigencias contenidas en el artículo 56 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, por cuanto los instrumentos regulados por esta normativa no se corresponden con la medida de ocupación, posesión y uso acordada por esa Corte; aunado a que la cautela anticipada decretada en favor de la República “*se fundamenta en la importancia que representa la consolidación del Plan Nacional de Desarrollo del Sistema Portuario para la sociedad venezolana*”.

Continuó exponiendo el *a quo*, que el artículo 14 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social exceptúa de la formalidad de declaratoria previa de utilidad pública, entre otras, las construcciones de canales y puertos; por tanto, se evidencia que existen obras realizadas por la Administración Pública que son de gran importancia para la consecución de los objetivos socio-económicos del Estado, por lo que se entienden de pleno derecho como de utilidad pública a razón de los intereses que representan.

Que “*la utilidad pública no sólo es importante porque es la causa expropiante, sino que la exigencia de que concurra esa institución implica una garantía constitucional a la inviolabilidad de la propiedad, es decir, que [la misma] es la garantía constitucional con la que cuenta el particular para proteger la propiedad privada, pues sabe y conoce que sólo puede ser privado de su propiedad para satisfacer un fin orientado hacia el interés general, siendo justamente ello su salvaguarda contra cualquier intromisión*

antijurídica que altere, menoscabe o anule esa garantía por parte del Estado”. (Agregado de la Sala).

En ese contexto, destacó la entonces Corte Segunda de lo Contencioso Administrativo, que el artículo 8 de la Ley General de Puertos, publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela Nro. 39.140 de fecha 17 de marzo de 2009, declara de interés público la materia portuaria; así como también dispone que las disposiciones que rigen la materia portuaria son de orden público, con excepción de las que se refieren al régimen de responsabilidad civil.

Por tanto, *“en sincronía con los postulados normativos expuestos (...) dada la realización de la obra denominada como ‘NUEVA TERMINAL DE CONTENEDORES DE PUERTO CABELLO’, los bienes de la sociedad mercantil Sucesión Heemsen deben entenderse ope legis como de utilidad pública, ya que tal estructura atañe a la construcción de un puerto necesario para la consecución del proyecto de Modernización y Ampliación del Puerto de Puerto Cabello”.*

Que aunado a lo anterior, *“dicha obra fue priorizada dentro del Decreto N° 8.838 publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 39.882 de fecha 13 de marzo de 2012, otorgándole el carácter de ‘urgente’, tal y como se especifica en el artículo 3 del mencionado Decreto”.*

Por todo lo anterior, el *a quo* acordó la medida de *“Ocupación, Posesión y Uso bajo la óptica de la consecución de los fines de la República, que a su vez, de conformidad con los argumentos expuestos, representan la realización del interés general cuyo objeto final puede ser apreciado en los puntos denominados ‘CONSIDERANDO’ que sirven de fundamento al Decreto N° 8.838 de fecha 13 de marzo 2012”.*

Que *“para la República Bolivariana de Venezuela, reviste una gran importancia la ejecución, construcción y desarrollo de un Sistema Portuario Nacional moderno, eficiente, rentable, seguro y adaptado a las necesidades actuales del país, a sus actividades comerciales y turísticas, y en función de los objetivos nacionales trazados por el Ejecutivo Nacional. Así pues, en aras de consolidar el Plan Nacional de Desarrollo Portuario, el lote de terreno denominado ‘La Salina’, ubicado en el Municipio Puerto Cabello, Parroquia Juan José Flores, detenta un gran potencial para la ejecución de dicha obra,*

por cuanto constituye un área situada fuera de la zona urbana de la ciudad de Puerto Cabello dotada de condiciones geológicas ventajosas para la ejecución del aludido propósito”.

Sostuvo el *a quo* que *“la finalidad perseguida con la obra ha sido equiparada al requisito esencial de las medidas cautelares conocido como el fumus boni iuris, también denominado como la presunción de un buen derecho, requisito que no sólo se ve satisfecho, sino además exaltado, por cuanto lo que se persigue con la consecución de dichas obras es el interés general, generando un beneficio que le es común a toda la sociedad venezolana”.*

Respecto a la otra exigencia necesaria a cualquier medida cautelar, esto es, el *periculum in mora*, indicó la Corte que *“dadas las características propias de la presente causa dicho requisito, si bien no puede referirse a la tardanza en la tramitación de un juicio, debido a que, como fue expuesto anteriormente la actual medida se presenta con un carácter autónomo, al no ser acordada en el marco de un juicio de expropiación ya iniciado, se debe resaltar que en función de la medida de ocupación, posesión y uso, el periculum in mora se identifica con el carácter de urgencia que fue otorgado por el Decreto N° 8.838 en su artículo N° 3, a la realización de la obra ‘NUEVA TERMINAL DE CONTENEDORES DE PUERTO CABELLO’, tal como fue reseñado anteriormente, con el cual se comprueba la inmediatez necesaria para acordar la medida, pues lo contrario obstaculizaría la consolidación del Plan Nacional de Desarrollo del Sistema Portuario Nacional que se llevará a cabo mediante la ejecución del proyecto de Modernización y Ampliación del Puerto de Puerto Cabello”.*

Por otra parte, el *a quo* se refirió a las denuncias expuestas por la parte oponente en relación al efecto ambiental que puede producir la ejecución de la obra ya mencionada, señalando que *“el control sobre el impacto que puedan producir las diferentes gestiones o políticas de tipo ambiental se encuentra atribuido a la Autoridad Nacional Ambiental, figura que será ejercida por el Ministerio del Poder Popular para el Ambiente, en consecuencia, [aclaró] que [esa] Corte no constituye la instancia adecuada para interponer dichas denuncias, por cuanto la determinación del impacto que puede producir la (...) ejecución de la obra (...) requiere de una pericia y conocimiento especial que no reside en [ese] Órgano Jurisdiccional”* (sic). (Añadidos de la Sala).

Adicionalmente agregó, que “no se desprende del examen exhaustivo del expediente alguna probanza que soporte el mencionado riesgo ambiental esgrimido”, en consecuencia, se desestimaron las denuncias vinculadas a ese particular.

Respecto a la participación ciudadana alegada, decidió la Corte que “la parte oponente carece de la legitimación para esgrimir dicho argumento, por cuanto corresponde a la comunidad adyacente al sector a ser expropiado hacerse presente en el (...) procedimiento y hacer valer sus intereses, además, se debe destacar que de la revisión absoluta del expediente no se desprende señalamiento alguno realizado por la comunidad vecina al sector ‘La Salina’ en relación al argumento aquí examinado sobre la exclusión de su participación en la mencionada obra, por lo que mal podría [esa] Corte valorar un señalamiento que pretende hacer valer derechos de terceros, sin que este tenga conocimiento del mismo o sin tener elemento alguno del cual pueda derivarse su voluntad a expresar lo señalado”, en consecuencia, se desechó tal alegato. (Agregado de la Sala).

En cuanto a las denuncias esgrimidas sobre el principio de seguridad jurídica y de confianza legítima, toda vez que -a decir de la oponente- “la medida acordada no cumple con el principio de reversibilidad que rige las medidas cautelares al no tener límites temporales o materiales”, destacó la Corte, que “resulta meritorio retomar el concepto de instrumentalidad expuesto anteriormente en la presente decisión, entendido este como ‘el que determina que la medida cautelar siga la suerte de la pretensión principal, desde el principio hasta el final del juicio’, ya que el carácter de reversibilidad aludido surge como consecuencia del enunciado principio”; por tanto se entiende que el carácter de reversibilidad de las medidas preventivas comunes, se refiere en líneas generales, a que las medidas acordadas deben ser capaces de revertir sus efectos, puesto que estas se encuentran sujetas a condiciones temporales.

En el caso de autos, señaló el *a quo* que la instrumentalidad es incompatible con la medida otorgada por las razones expuestas anteriormente, “por lo tanto, el carácter de reversibilidad enunciado (...) no tiene cabida en relación a la cautela anticipada de ocupación, posesión y uso, debido a que es ampliamente incongruente con la naturaleza del proceso expropiatorio, matiz el cual permite apreciar aún mayores diferencias entre este tipo de medidas innominadas anticipadas y las cautelares comunes aludidas anteriormente”.

Asimismo expuso el *a quo*, que “*dada la naturaleza y el fin de la figura expropiatoria, por cuanto, la misma se refiere a la transferencia coactiva y forzosa de la propiedad, inevitablemente la titularidad del bien a ser expropiado pasará a ser de la República una vez verificados los extremos de ley necesarios para esto, por lo tanto, el carácter reversible atribuido a las medidas cautelares comunes es claramente incompatible con el la medida de ocupación, posesión y uso decretada, pues si indeflectivamente (sic) la propiedad del bien a ser expropiado pasará a ser del Estado, consecuentemente, deriva en lo absurdo fijar algún tipo de límite temporal a dicha medida si el resultado común a cualquier proceso de expropiación es una constante conocida*”.

Finalmente, en cuanto al último punto controvertido, relativo “*al alcance geográfico de la medida anticipada de ocupación al lote de terreno existente dentro de los límites, linderos y coordenadas identificadas en el Decreto N° 8.838 del 13/3/2012 por el cual se acordó la expropiación de la Salina*”, se aclaró que la medida cautelar anticipada de “*Ocupación, Posesión y Uso*” ordenada en fecha 4 junio de 2012, se encuentra circunscrita única y exclusivamente a los bienes señalados en el artículo 1 del Decreto Nro. 8.838 publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela Nro. 39.882 de fecha 13 de marzo de 2012.

Conforme a lo anteriormente expuesto, desestimadas como fueron las denuncias formuladas por la parte oponente, la Corte Segunda de lo Contencioso Administrativo declaró improcedente la oposición interpuesta por la sociedad mercantil Sucesión Heemsen, C.A., a la ejecución de la “*medida cautelar anticipada de ocupación, posesión y uso*” acordada en favor de la República Bolivariana de Venezuela.

III

DE LOS FUNDAMENTOS DE LA APELACIÓN

Por escrito de fecha 2 de mayo de 2013, los apoderados judiciales de la sociedad mercantil Sucesión Heemsen, C.A, antes identificados, fundamentaron el recurso ejercido con base en lo siguiente:

1. “Errónea interpretación de la Constitución y la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social”

Expusieron que el fallo recurrido incurre en el señalado vicio, pues “*en un contexto tan particular y crítico como el de la expropiación, sólo era posible acordar una medida de ocupación respetando las limitaciones y formalidades previstas en [la referida Ley] norma que exigía (...) que se hubiese iniciado un juicio de expropiación, se practicara un avalúo y una inspección sobre el bien objeto de la expropiación y que provisionalmente se consignara el justiprecio ante el Tribunal competente, formalidades que claramente fueron obviadas*”. (Añadido de la Sala).

Indicaron, que en la sentencia apelada el *a quo* pareciera confundir “*la existencia de un juicio principal como elemento definidor o caracterizador de un tipo de medida específica, con la existencia de ese juicio como presupuesto lógico y esencial para adoptar la medida*”.

Reiteraron lo alegado en el escrito de oposición presentado ante la Corte Segunda de lo Contencioso Administrativo, relativo a que “*las medidas ante causam son de carácter excepcional y requieren de consagración expresa en la Ley, por lo que no podían ser aplicadas en el (...) caso a raíz de que ni la Constitución (...) ni la LECUPS, ni la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, ni la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República las contempla para el caso de una expropiación*”. (Sic).

Señalaron que la urgencia declarada en el Decreto de Expropiación “*no amplía los poderes cautelares del Juez, permitiéndole acordar medidas ante causam como la dictada en el presente caso, siendo que esa declaración es solo uno de los tantos requisitos que deben cumplirse para que pueda acordarse la medida de ocupación previa contemplada en el artículo 56 de la LECUPS*”. (Sic).

Agregaron respecto a lo expuesto por el *a quo* relativo a que “*la medida acordada tenía por objeto proteger y garantizar el derecho de accionar y en consecuencia, el acceso a la justicia*”, que ese derecho está garantizado en la Ley y la Constitución y podía ser ejercido por la República mediante la presentación de la solicitud de expropiación ante el

Tribunal, lo cual le hubiese dado acceso a la protección cautelar prevista en la Ley antes mencionada.

Manifestaron que la República en ningún momento alegó o demostró que el uso de los mecanismos regulares para la obtención de una medida de ocupación conforme a la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social hubiesen resultado ineficaces, que le generaran alguna clase de perjuicio o puesto en riesgo su derecho de acceso a la justicia, circunstancia que, tomando como válida la argumentación empleada por el *a quo* en el fallo apelado, habría tenido que ser alegada y demostrada para justificar que era procedente obviar la aplicación de las formalidades previstas en la aludida Ley.

Por otra parte, respecto a que la medida tiene por objeto *“proteger la ejecución de la obra ‘Nueva Terminal de Contenedores de Puerto Cabello’ en virtud de la consolidación del Plan Nacional de Desarrollo del Sistema Portuario Nacional”*, indicaron los apelantes que no hay elementos en autos que hagan presumir que existe algún peligro de ejecución de dicha obra, pues *“pase lo que pase el bien objeto de la expropiación permanecerá en el mismo lugar, no se extinguirá, y en todo caso, seguirá estando afectado por virtud del Decreto de Expropiación”*.

Resaltaron, que el *a quo* hizo referencia a varias decisiones de ese órgano jurisdiccional en las que se habrían dictado medidas cautelares anticipadas, no obstante, *“se detectan incongruencias que impiden (...) que dichos precedentes pueden ser invocados como base o fundamento de la medida dictada en el presente caso”*. Que en este asunto no hay instrumentalidad o conexidad entre la medida cautelar acordada y algún procedimiento judicial futuro o eventual.

Igualmente denunciaron los apoderados judiciales de la apelante, que la medida cautelar decretada afecta directamente el uso, goce, disfrute y disposición del bien objeto de la expropiación, y por tanto, invaden el núcleo esencial del derecho de propiedad de su representada, pues por un lado, producto de la ocupación y de la ejecución de los actos preparatorios y vinculados con la ejecución de la obra, su mandante está *de facto* impedida de utilizar o disfrutar de los terrenos que aún son de su propiedad; y por otro, debido al Decreto de Expropiación y la notificación practicada al Registrador Inmobiliario sobre la existencia de la medida de ocupación, su representada ha visto limitado su derecho a

vender, traspasar o gravar por cualquier acto el bien que aún es de su propiedad, a pesar de que formalmente no exista una prohibición de enajenar y gravar.

2.- “Incongruencia Negativa”

Denunciaron que la Corte Segunda de lo Contencioso Administrativo omitió pronunciamiento acerca de lo alegado en el “*Punto II del Capítulo II*” del escrito de oposición a la medida cautelar relativo a la “*inconsistencia de los motivos invocados por la Corte para otorgar la medida: Existencia de citas jurisprudenciales y de doctrina que no guardan relación con el asunto debatido y errónea interpretación de textos legales*”.

Que en ese punto se desvirtúan exhaustivamente los fundamentos normativos doctrinales y jurisprudenciales invocados por el *a quo* para justificar la medida dictada, “*con lo cual se demuestra que la medida acordada carece de base jurídica y adolece del vicio de nulidad absoluta*”.

3.- “Incongruencia positiva, por tergiversación de los argumentos contenidos en el escrito de oposición y desconocimiento de la Ley Orgánica del Ambiente”

Expusieron, que en el escrito de oposición presentado ante la referida Corte alegaron la violación del principio de precaución ambiental, el cual fue desestimado por el *a quo* señalando que no era el órgano competente para conocer y analizar el impacto que pudieran producir los diferentes actos y actuaciones ejecutadas por el ente expropiante sobre los terrenos de su representada, lo cual se encontraba atribuido a la autoridad nacional ambiental.

Que “*resulta falso que [su] representada haya exigido a la Corte efectuar por sí misma el estudio en cuestión, aunque ciertamente, como órgano jurisdiccional de control de la Administración que es, sí hubiera podido y, de hecho, debió condicionar el otorgamiento de la medida a la ejecución y las resultas de ese estudio*”. (Agregado de la Sala).

Argumentaron, que el verdadero sentido de su denuncia de violación del mencionado principio era demostrar el inminente peligro que el “*proyecto Nueva Terminal de Contenedores de Puerto Cabello tendría sobre el ecosistema que existe en la Salina y cómo los órganos del Poder Público no están observando su deber de adoptar medidas*

protectoras para salvaguardar el medio ambiente ante la sospecha de que los actos que pretenden llevarse a cabo representan un riesgo grave para la salud pública”.

Manifestaron que en el supuesto que los efectos e impactos negativos sobre el medio ambiente derivados de la ejecución de las obras, no constituyesen una máxima de experiencia, *“tampoco hubiera sido necesario promover prueba alguna para demostrarlo, siendo que la Ley Orgánica del Ambiente claramente califica algunas de las actividades o efectos de los actos que deben desarrollarse para ejecutar las obras como actividades susceptibles de degradar el medio ambiente”.*

4.- “Violación del principio de participación ciudadana”

Acotaron los apoderados de la apelante, que la construcción del nuevo terminal de contenedores en el puerto de Puerto Cabello implica una modificación integral del sector en el que se encontrará ubicado, lo cual -a su decir- *“afecta directamente a las comunidades aledañas a los terrenos de la Salina, ameritando su forzosa consulta. El caso es que ni la obra fue consultada con alguna autoridad del sector u organización local (incluyendo los Consejos Comunales), ni tampoco la Corte al otorgar la medida cautelar estableció algún mecanismo que facilitara el control de la ejecución de la obra o que permitiera garantizar el ejercicio del derecho a la participación de los sujetos afectados”.*

Que no obstante lo anterior, tanto la República como el *a quo* sostuvieron que su representada no tiene legitimidad para realizar este tipo de reclamación, por considerar que ello corresponde a los habitantes del sector de Puerto Cabello, lo cual consideraron improcedente, pues su mandante en su condición de propietaria del *“Fundo La Salina”*, sí forma parte de la comunidad que debía ser consultada para la aprobación del proyecto y por tanto se le está violando su derecho a la participación ciudadana en los términos en que está establecido en la Constitución.

Por otra parte, en capítulo separado, los apoderados judiciales de la sociedad mercantil Sucesión Heemsen, C.A., solicitaron que en caso de estimarse improcedente el recurso de apelación ejercido, a todo evento, se declare el decaimiento de la *“medida cautelar anticipada de ocupación, posesión y uso”*, toda vez que la representación de la República presentó en fecha 13 de marzo de 2013 ante la Corte Segunda de lo Contencioso Administrativo, *“solicitud de expropiación de los terrenos que comprenden La Salina,*

actuación cuyo ejercicio constituía justamente el objeto de protección de la medida, de acuerdo a lo expresado por la Corte. [Por tanto] iniciado el juicio de expropiación, el Juez contencioso administrativo debe atender estrictamente a las disposiciones previstas en la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, norma que prevé un tipo específico de medidas cuyos requisitos no han sido cumplidos (...) al dictar su Medida Cautelar Anticipada... ”. (Añadido de esta Alzada).

Concluyeron pidiendo la declaratoria con lugar de la apelación formulada contra la sentencia dictada por la Corte Segunda de lo Contencioso Administrativo en fecha 11 de octubre de 2012, y en consecuencia, se anule la misma; así como también, se declare con lugar la oposición ejercida contra el fallo dictado por el referido órgano jurisdiccional el 4 de junio de 2012, mediante la cual acordó la medida cautelar tantas veces mencionada.

Que en defecto de lo anterior, se declare el decaimiento de la “*medida cautelar anticipada de ocupación, posesión y uso*”, tal como antes se indicó.

IV

CONSIDERACIONES PARA DECIDIR

Corresponde a esta Sala pronunciarse sobre el recurso de apelación ejercido el 21 de febrero de 2013 por la abogada Catherina Gallardo Vaudo, previamente identificada, actuando con el carácter de apoderada judicial de la sociedad mercantil Sucesión Heemsen, C.A., contra la decisión Nro. 2012-2030 dictada por la antigua Corte Segunda de lo Contencioso Administrativo que declaró improcedente la oposición formulada a la “*medida cautelar anticipada de Ocupación, Posesión y Uso*”, acordada por dicho órgano jurisdiccional a favor de la República Bolivariana de Venezuela, en fecha 4 de junio de 2012.

Ahora bien, del análisis del escrito de fundamentación de la apelación se desprende que lo pretendido por la parte apelante es que esta Sala Político-Administrativa se

pronuncie sobre los vicios de: *i*) error de juzgamiento; *ii*) incongruencia y; *iii*) violación del principio de participación ciudadana.

A fin de resolver lo conducente, esta Sala pasará a conocer las delaciones formuladas en el recurso de apelación, en el siguiente orden:

1. *Del vicio de error de juzgamiento*

La parte recurrente sostuvo que el Juzgado *a quo* incurrió en el vicio en referencia, dado que acorde a sus dichos, *“en un contexto (...) como el de la expropiación, sólo era posible acordar una medida de ocupación respetando las limitaciones y formalidades previstas en Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, norma que exigía (...) que se hubiese iniciado un juicio de expropiación, se practicara un avalúo y una inspección sobre el bien objeto de la expropiación y que provisionalmente se consignara el justiprecio ante el Tribunal competente, formalidades que claramente fueron obviadas”*.

Explicó que en la sentencia apelada, la antigua Corte Segunda de lo Contencioso Administrativo, parece confundir *“la existencia de un juicio principal como elemento definidor o caracterizador de un tipo de medida específica, con la existencia de ese juicio como presupuesto lógico y esencial para adoptar la medida”*.

Arguyó, que las medidas anticipadas son de carácter excepcional y requieren de consagración expresa en la Ley y, que la urgencia declarada en el Decreto de Expropiación *“no amplía los poderes cautelares del Juez, permitiéndole acordar medidas ante causam como la dictada en el presente caso, siendo que esa declaración es solo uno de los tantos requisitos que deben cumplirse para que pueda acordarse la medida de ocupación previa contemplada en el artículo 56 de la LECUPS”*. (Sic).

Finalmente, manifestó que contrario a la motivación expuesta en el fallo objeto de impugnación, la Procuraduría General de la República en ningún momento demostró que el uso de los mecanismos regulares para la obtención de una medida de ocupación conforme a la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social hubiesen resultado ineficaces, que le generaran alguna clase de perjuicio o puesto en riesgo su derecho de acceso a la justicia.

Delimitado lo anterior, la Sala estima pertinente señalar el criterio jurisprudencial fijado por esta Máxima Instancia, de acuerdo al cual se ha sostenido que el error de juzgamiento se configura en dos (2) supuestos: *i*) cuando el Juez al dictar un determinado fallo fundamenta su decisión en hechos inexistentes, falsos o que no guardan la debida vinculación con el o los asuntos objeto de decisión, verificándose así el denominado falso supuesto de hecho o suposición falsa; y *ii*) cuando los hechos que sirven de fundamento a la decisión existen y se corresponden con lo acontecido, son verdaderos, pero el órgano jurisdiccional al emitir su pronunciamiento los subsume en una norma errónea o inexistente en el derecho positivo, o incurre en una errada interpretación de las disposiciones aplicadas, en cuyo caso se materializa el falso supuesto de derecho. (*Vid.*, entre otras, sentencia Nro. 00203 del 05 de marzo de 2015).

Ahora bien, en el caso de autos el Juzgado *a quo* declaró improcedente la oposición formulada por la apoderada judicial de la sociedad mercantil Sucesión Heemsen, C.A., contra la medida cautelar anticipada de “*ocupación, posesión y uso*” del inmueble conformado por un lote de terreno y todas las bienhechurías en él construidas, cuya superficie es de “*seis millones cuatrocientos treinta y cinco mil novecientos sesenta y un metros cuadrados con treinta y dos decímetros cuadrados (6.435.961,32 Mts²)*”, ubicado en la ciudad de Puerto Cabello, jurisdicción del Municipio Puerto Cabello, Parroquia Juan José Flores, Estado Carabobo; solicitada por la Procuraduría General de la República y, acordada, a través de la sentencia Nro. 2012-2030 del 11 de octubre de 2012.

En la aludida decisión dicho Órgano Colegiado determinó que:

“(…) En esta perspectiva, dicha facultad [de oponerse] no solamente existe en relación a las medidas cautelares típicas, sino también respecto a otras modalidades cautelares nominadas como lo es la ocupación previa, instituida en el artículo 56 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 37.475 de fecha 1° de julio de 2002, en la que se establece lo siguiente:

(…Omissis…)

En referencia al artículo transcrito, se evidencia que la figura de la ocupación previa se perfila dentro del procedimiento expropiatorio como un instituto de relevante importancia en el marco del objeto que a través de dicho procedimiento se persigue. Tal figura pues, se constituye en un mecanismo previsto por el legislador a favor del

Estado, que permite adelantar los efectos del juicio expropiatorio, autorizándolo a ocupar el inmueble sujeto a expropiación, previo cumplimiento de los requisitos de ley, con el objetivo de comenzar la ejecución de las obras que deben realizarse con carácter de urgencia.

Debe también destacarse, que jurisprudencialmente se ha admitido que la ocupación previa se encuentra condicionada a la existencia de un juicio de expropiación.

De igual forma, vale destacar que por su origen cautelar, para que se dicte la providencia que acuerde la ocupación previa, basta la verificación del cumplimiento de determinados requisitos, los cuales emergen del análisis de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social (...).

De esta forma, al contrastar la medida acordada por esta Corte con las características enunciadas en el acápite anterior, se puede observar que, aun cuando la misma comparte ciertas similitudes con la ocupación previa y con las medidas cautelares regulares en general, se tratan de figuras completamente distintas, sujetas a condiciones y supuestos de hecho diferentes, razón por la cual, la oposición manifestada hacia una de ellas debe ser lógicamente distinta de la otra.

(...Omissis...)

Visto esto, debe aclarar este Órgano Jurisdiccional que la tutela cautelar concedida a la República en el presente proceso no es la estipulada en la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, ya que la medida de ocupación posesión y uso otorgada se corresponde más bien como una medidas preventivas 'anticipadas', las cuales anteceden a la interposición de la acción, puesto que, precisamente estas pretenden proteger y garantizar el ejercicio efectivo del derecho accionar y, en consecuencia, el acceso a la justicia.

Precisamente, en razón de lo anterior es lógico concluir que en el presente proceso no haya sido aplicada la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, por cuanto la medida de ocupación previa contemplada en dicho instrumento legal penderá siempre necesariamente de un juicio expropiatorio previamente iniciado.

Considerando las medidas cautelares, y partiendo de la amplia potestad del Juez contencioso administrativo para garantizar preventivamente la eficacia de la sentencia que dictará al decidir el fondo de la controversia, es posible entender como una de las garantías más importantes de todo Estado de Derecho es la tutela judicial efectiva. De esta forma, con el fin de asegurar la ejecución de la decisión de la causa, el Juez puede acordar medidas de tipo

anticipadas, como la que fue suscrita por esta Corte en la presente causa.

En desarrollo de la idea anterior, al no configurarse la medida debatida en la misma forma que la ocupación previa instituida en la mencionada Ley de Expropiación, esta no debe cumplir con tales requisitos, por cuanto, insiste este Órgano Colegiado, la medida que se decretó no es la establecida por el instrumento normativo rector en materia de expropiación sino una figura completamente distinta (...). (Agregado de la Sala).

La anterior transcripción pone de manifiesto el criterio adoptado por el aludido Juzgado Nacional sobre las diferencias existentes entre la ocupación previa contemplada en la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social y, la medida innominada peticionada por la Procuraduría General de la República en el caso de marras.

Así pues, con el objeto de determinar si en efecto el órgano recurrido incurrió en un error de juzgamiento, este Máximo Tribunal pasa a analizar la naturaleza de las medidas cautelares anticipadas y su aplicación en el proceso.

En este contexto, vale mencionar que un sector de la doctrina venezolana ha denominado medidas cautelares con instrumentalidad eventual o también conocidas como medidas cautelares anticipativas, a aquellas providencias que aseguran el resultado de un juicio futuro al cual están preordenados de sus efectos. Éstas presentan una anticipación mucho mayor a la que normalmente tienen las medidas cautelares, llegando a decretarse antes de que se instaure un juicio, **en virtud de una disposición especial que lo regule**. Sus efectos duran hasta que se produzca la sentencia definitiva del juicio “*futuro eventual*”, pero éste debe ser incoado en el tiempo que lo establezca la ley o bien cuando el Juez lo disponga.

Es incuestionable entonces que en materia de medidas cautelares la regla común es que éstas se decreten dentro de un juicio ya incoado (*pendente litis*), siendo la excepción aquellas cuya instrumentalidad sea posterior, por lo que lógico es pensar que su aplicación debe hacerse de manera restrictiva, esto es, solo cuando así el legislador lo haya permitido.

En este punto, resulta de suma importancia destacar que la posibilidad de dictar este tipo de medidas cautelares (sin la instauración de un juicio principal) ha sido reconocida

por la Sala Constitucional de este Máximo Tribunal, al señalar en el marco de una solicitud de revisión, lo que a continuación se indica:

“Ahora bien, una vez reconocido con fundamento en el artículo 26 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, el poder general de los órganos del Poder Judicial para dictar medidas de cautela para asegurar o anticipar una determinada resolución arbitral antes del inicio de las actuaciones arbitrales, sin que ello pueda interpretarse como una renuncia tácita al compromiso arbitral; debe igualmente señalarse que el ejercicio de tal potestad por parte de los mencionados órganos jurisdiccionales, no puede ser arbitraria en la medida que se encuentra limitada y sometida a los principios y normas aplicables, tales como los criterios atributivos de competencia para el conocimiento de la solicitud de medida cautelar -vgr. Ubicación del bien- o las normas adjetivas y sustantivas aplicables, tales como la verificación de los extremos para la procedencia de las medidas cautelares -presunción de buen derecho y peligro de mora- o la tramitación de la oposición a las medidas acordadas.

(...Omissis...)

Por otra parte, esta Sala observa que frente al presente reconocimiento del poder cautelar general de los órganos que integran el Poder Judicial, podría argumentarse en contra, que se obvia el carácter instrumental de las medidas cautelares, que se concreta en la pendencia de las mismas a un proceso principal.

Ciertamente, esta Sala reconoce que como principio general se deduce la necesidad de que las medidas cautelares se soliciten, como muy pronto, al momento de la interposición de la demanda, pero ello en forma alguna niega la existencia y necesidad de reconocer, la posibilidad de solicitar medidas cautelares antes de la interposición de la respectiva acción o, incluso sin que ello deba verificarse con posterioridad.

Al respecto, esta Sala en sentencia N° 4.223/05, declaró la constitucionalidad de una norma de la Ley Orgánica de Aduanas que establecía una medida cautelar anticipada (sin previo juicio), inaudita parte y que puede declararse de oficio, al señalar que:

‘En este sentido, se observa que, en materia procedimental, la norma jurídica puede establecer la existencia de ciertas ‘medidas autónomas’ o ‘autosatisfactivas’, que son aquellas que, de manera breve, urgente y a través de un procedimiento de cognición o contradictorio limitado, acuerdan una determinada pretensión para evitar un daño irreparable o de difícil reparación a una de las partes. Más que medidas

cautelares, se ha entendido que se trata de verdaderos procesos, aunque breves, sumarios y urgentes, pues no cumplen con los requisitos de dependencia e instrumentalidad propios de toda medida cautelar.

*Distinto es el caso de las medidas cautelares anticipadas, que son aquéllas que se solicitan y acuerdan antes de la interposición de una demanda o bien del inicio de un procedimiento administrativo, cuando el peligro en la mora haga temer que no es posible la espera hasta el comienzo del procedimiento, sin que se produzcan daños irreparables, y, por tanto, se justifica el adelanto de su adopción (Vid. Calamandrei, Piero, *Providencias Cautelares*, Buenos Aires, 1984, pp. 53 y ss.). No obstante, siguen siendo accesorias e instrumentales en relación con ese procedimiento que ha de iniciarse con posterioridad, pues su finalidad es el aseguramiento de la eficacia de la decisión de fondo que ha de dictarse en ese procedimiento principal. Además, la ausencia del inicio oportuno de dicho procedimiento o de la posterior ratificación de la medida en el curso del mismo, según disponga el ordenamiento jurídico de que se trate, implicará el decaimiento de la medida, pues, se insiste, debe ser aneja y dependiente del mismo, aunque se acuerde de manera adelantada. En el ámbito del procedimiento administrativo son éstas, las medidas anticipadas, las que pueden ser expedidas, de lo que se concluye que no hay medidas plenamente autónomas en vía administrativa, menos aún si son de gravamen, pues se trataría de una limitación indefinida en el tiempo, lo cual la haría inconstitucional.*

En aplicación de tales consideraciones al caso de autos, y sobre la base de la afirmación de que no es una medida definitiva sino preventiva, se observa que la constitucionalidad de la medida que admite el artículo 87 de la Ley Orgánica de Aduanas derivará, fundamentalmente, de que no se trate de una medida preventiva de carácter autónomo, sino que, por el contrario, se enmarque (i) dentro de un procedimiento en el que se otorgue oportunidad de defensa a las partes que estén involucradas y en el que la autoridad competente determine, con carácter definitivo, la existencia o no de violación a derechos de propiedad intelectual; o bien (ii) se trate de una medida cautelar anticipada respecto de un procedimiento administrativo o bien respecto de un proceso judicial que se sustancie con posterioridad, en un tiempo determinado y razonable, con la misma finalidad que antes se expuso; procedimiento administrativo o proceso judicial según que ese 'órgano competente en materia de propiedad intelectual' a que se refiere la norma que se impugnó sea una autoridad administrativa o bien un juez. En todo caso, de la existencia de ese debate formalizado y posterior a la medida dependerá, se insiste, que la norma cuya nulidad se demandó viole o no el derecho al debido proceso y, en consecuencia, el derecho de propiedad y a la no confiscatoriedad, pues, en caso de tratarse de una medida 'preventiva' autónoma, se produciría, además de una clara indefensión, un gravamen que, desproporcionada e irrazonablemente,

limitaría el uso, goce y disfrute del importador o propietario respecto de la mercancía que fuere retenida’.

Asimismo, circunstancias similares se verifica en el caso de las medidas que puede dictar el juez agrario, a objeto de asegurar la no interrupción de la producción agraria y la preservación de los recursos naturales renovables, haciendo cesar cualquier amenaza de paralización, ruina, desmejoramiento o destrucción -Cfr. Artículo 196 de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario y la sentencia de esta Sala N° 962/06 (...). (Vid. Sentencia Nro. 1067 dictada por la referida Sala Constitucional el 3 de noviembre de 2010).

Lo extenso de la anterior transcripción se justifica en el hecho que permite evidenciar de manera cierta, que la Sala Constitucional ya ha admitido que pueden dictarse medidas cautelares sin que estas estén revestidas de su principal característica que la informan (instrumentalidad), **sin embargo, la interpretación expuesta en el fallo en cuestión también es precisa al limitar tales decretos cautelares a los supuestos permitidos por las leyes.**

Entre los casos establecidos en el ordenamiento jurídico venezolano referidos por la propia Sala Constitucional en el citado criterio jurisprudencial, están aquellas disposiciones contenidas en la Ley de Arbitraje Comercial (artículo 26), Ley Orgánica de Aduanas (artículo 87) y la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario (artículo 196). Adicionalmente a estos instrumentos jurídicos, debe aludirse al Código Orgánico Tributario (artículo 296) y a la Ley sobre el Derecho de Autor (artículos 111 y 112).

De esta manera, es obvio que el juez en sede cautelar y, en particular, el juez contencioso administrativo solo puede decretar tales medidas pero de forma **restrictiva**, lo que implica que no frente a cualquier petición puede aplicar su potestad sino solo en aquellas situaciones que ha sido permitida y determinada por el legislador. (Vid. Sentencia Nro. 01145 dictada por esta Sala Político-Administrativa en fecha 15 de noviembre de 2018).

Es necesario acotar, además, que las medidas anticipativas o positivas, especialmente deben cumplir con el requisito de la reversibilidad, esto es, que el mandamiento que provisionalmente se conceda pueda posteriormente -en caso de que se desestime la pretensión principal- revocarse y revertir sus efectos, sin mayor inconveniente,

a la situación jurídica que con él se modificó, volviendo las cosas a su estado original. (Vid. Sentencias de esta Sala Nros. 00451 y 01716 de fechas 11 de mayo de 2004 y 1° de diciembre de 2009, respectivamente).

Determinado lo anterior, aprecia la Sala que el presente asunto surge con motivo del Decreto Presidencial Nro. 8.838, publicado en Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela Nro. 39.882 de fecha 13 de marzo de 2012, mediante el cual se autoriza la adquisición forzosa de los bienes muebles, inmuebles y bienhechurías presuntamente propiedad de la sociedad mercantil Sucesión Heemsen, C.A., cuyo artículo 1° señala:

“Artículo 1°. Se afectan los bienes muebles e inmuebles, así como las bienhechurías que conforman el lote de terreno denominado La Salina, ubicado en el Municipio Puerto Cabello, Parroquia San José Flores del Estado Carabobo, presuntamente perteneciente a la Sociedad Mercantil Sucesión Heemsen C.A., requerido para la ejecución de la obra ‘Nueva Terminal de Contenedores de Puerto Cabello’, en consecuencia se ordena la adquisición forzosa de los mencionados bienes.

La referida obra, será ejecutada de conformidad con las disposiciones legales pertinentes; para lo cual, fue designado como ente ejecutor, la empresa del Estado Bolivariana de Puertos (BOLIPUERTOS), S.A., adscrita al Ministerio del Poder Popular para el Transporte Acuático y Aéreo.

Los bienes objeto de adquisición forzosa a los que refiere el encabezamiento del presente artículo, son los siguientes:

BIENES INMUEBLES:

Un lote de terreno y todas las bienhechurías sobre él construidas, el cual consta de un área aproximada de Seis Millones Cuatrocientos Treinta y Cinco Mil Novecientos Sesenta y Un Metros Cuadrados con Treinta y Dos Decímetros Cuadrados (6.435.961,32 m²), ubicado en el Municipio Puerto Cabello, de la ciudad de Puerto Cabello, Parroquia Juan José Flores del estado Carabobo, comprendido dentro de los siguientes linderos: Norte: desde el punto P- 1A hasta el punto P- 13D se sigue por la línea de costa en el Mar Caribe; Oeste: desde el punto P13D hasta el punto P-13A, que comprende terrenos de PDVSA; Sur-Oeste: desde el punto P-13A hasta el punto P-12C que comprende terrenos pertenecientes a la urbanización Vista Mar y autopista Valencia — Puerto Cabello; Sur: desde el punto P-12C hasta el Punto P-8 que comprende terrenos del Aeropuerto General Bartolomé Salom; Sur-Este: desde el punto P-8 hasta el punto P-5 que comprende terrenos pertenecientes al Centro Corporativo Caribe; y Este: desde el punto P-5 hasta el punto P-1A, que

comprende terrenos de la empresas MMS, C.A., IMOSA y VOPAK. Dicho lote de terreno conforma una poligonal cerrada definitiva por coordenadas UTM (Universal Transversa de Mercator, Huso 19, Datum SIRGAS-REGVEN”.

(...Omissis...)

BIENES MUEBLES:

Todos aquellos bienes muebles presuntamente propiedad de la afectada que sean utilizados, formen parte o se hallen dentro del lote de terreno identificado anteriormente y que resultaren imprescindibles para la ejecución de la obra”.

Así mismo se observa que el referido Decreto calificó de urgente realización, la ejecución de la obra “*NUEVA TERMINAL DE CONTENEDORES DE PUERTO CABELLO*”, en los términos siguientes:

“Artículo 3. Se califica de urgente la realización de la ejecución de la obra ‘NUEVA TERMINAL DE CONTENEDORES DE PUERTO CABELLO’, mediante el uso y aprovechamiento de los bienes indicados en el artículo 1º del presente Decreto”. (Mayúsculas del original).

Igualmente, se advierte que según los artículos 4 y 5 del Decreto Presidencial *supra* referido, se autoriza la adquisición forzosa de los bienes muebles, inmuebles y bienhechurías presuntamente propiedad de la sociedad mercantil Sucesión Heemsen, C.A., dejándose claro que la Procuraduría General de la República es quien iniciará y tramitará el procedimiento de expropiación previsto en la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, hasta la transferencia del derecho de propiedad de los bienes indicados en el artículo 1º del presente Decreto. Asimismo, se estableció que su ejecución se encuentra a cargo del Ministro o la Ministra del Poder Popular para Transporte Acuático y Aéreo.

Ahora bien, el artículo 115 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela prevé lo siguiente:

“Artículo 115. Se garantiza el derecho de propiedad. Toda persona tiene derecho al uso, goce, disfrute y disposición de sus bienes. La propiedad estará sometida a las contribuciones, restricciones y obligaciones que establezca la ley con fines de utilidad pública o de interés general. Sólo por causa de utilidad pública o interés social, mediante sentencia firme y pago oportuno de justa indemnización, podrá ser declarada la expropiación de cualquier clase de bienes”.

Para asegurar en la práctica estatal la vigencia de dicha garantía, la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública y Social, precisa en su artículo 2 que:

“Artículo 2.-La expropiación es una institución de Derecho Público, mediante la cual el Estado actúa en beneficio de una causa de utilidad pública o de interés social, con la finalidad de obtener la transferencia forzosa del derecho de propiedad o algún otro derecho de los particulares, a su patrimonio, mediante sentencia firme y pago oportuno de justa indemnización”. (Destacado del fallo).

La legislación especial establece que la fase judicial debe iniciarse cuando las partes no logran el arreglo amigable, en cuyo caso, el ente expropiante debe solicitar o demandar la expropiación ante el juez competente, iniciándose el juicio expropiatorio, en la cual debe identificarse el bien a expropiar y los propietarios, poseedores o arrendatarios si fuesen conocidos.

Así las cosas, es necesario precisar, que la garantía de la propiedad conforme a la ley en referencia exige, por tanto, que el Estado deba pagar la justa compensación debida por la expropiación, no sólo para materializar la transferencia de la propiedad privada al Estado, sino incluso para que el Estado pueda tomar posesión u ocupar los bienes a expropiar.

Así pues la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social dispone en su artículo 56, que en aquellos casos que se califique como urgente la realización de obra declarada de utilidad pública, la autoridad a quien compete su ejecución deberá hacer valorar el bien por una Comisión de Avalúos designada, conforme a lo dispuesto en el artículo 19 *eiusdem*, a los fines de la ocupación previa, la cual será acordada por el tribunal a quien corresponda conocer del juicio de expropiación, **después de introducida la demanda respectiva** y siempre que el expropiante consigne la cantidad en que hubiere sido justipreciado el bien. De igual modo, se destaca que el resultado de esa valoración no será impugnabile por ninguna de las partes, y sólo **servirá para que el tribunal de la causa decrete la ocupación previa del bien y se garantice el pago al expropiado.**

Antes de procederse a la ocupación previa, el Juez de la causa, efectuará la correspondiente notificación al propietario y a los ocupantes, si los hubiere. Vencido el lapso de comparecencia previsto en el artículo 27 de esa Ley, sin que se haya formulado

oposición justificada, el propietario podrá o no convenir con el avalúo realizado momento en el cual el tribunal respectivo dará por consumado el acto.

Ahora bien, es oportuno precisar que el día 5 de febrero de 2020 se recibió en esta Sala el oficio Nro. JNSCARC-2020-000213, proveniente del Juzgado Nacional Segundo Contencioso Administrativo de la Región Capital, a través de cual manifestó que cursa ante dicho Órgano Jurisdiccional el expediente Nro. AP42-W-2013-000001, contentivo de la solicitud de expropiación presentada por la representación judicial de la República Bolivariana de Venezuela, respecto a un lote de terreno y las bienhechurías en el construidas, cuya superficie es de “*seis millones cuatrocientos treinta y cinco mil novecientos sesenta y un metros cuadrados con treinta y dos decímetros cuadrados (6.435.961,32 Mts²)*”, ubicado en la ciudad de Puerto Cabello, jurisdicción del Municipio Puerto Cabello, Parroquia Juan José Flores, Estado Carabobo, propiedad de la sociedad mercantil Sucesión Heemsen, C.A.; el cual para la fecha de su remisión se encontraba en fase de retirar y publicar los edictos por parte de la Procuraduría General de la República, conforme a lo previsto en el artículo 26 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social.

Tal premisa conlleva a inferir, que contrario a las consideraciones esgrimidas por la antigua Corte Segunda de lo Contencioso Administrativo en el fallo objeto de impugnación, la medida innominada peticionada por la Procuraduría General de la República, en efecto revestía un carácter instrumental respecto al procedimiento expropiatorio, por lo que debía ser resuelta atendiendo a las disposiciones contenidas en la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social.

De cara a lo anterior, y por cuanto se observa que la legislación especial no consagra de manera expresa la posibilidad de requerir una protección cautelar anticipada, misma que como se reseñó en los párrafos anteriores posee un carácter verdaderamente excepcional, y siendo además que el hecho de permitir al órgano solicitante la “*ocupación, posesión y uso*” de los bienes objetos de litigio sin cumplir con los requisitos en ella establecidos, no solo constituye una transgresión al espíritu del artículo 115 del Texto Constitucional, sino que además sobrepasaría el límite natural de una tutela cautelar y vaciaría de contenido a la sentencia que deba resolver el fondo del asunto; se concluye que en efecto el tribunal *a quo*

incurrió en un claro error de juzgamiento por la errónea subsunción de los hechos en el derecho. Así se declara.

En atención al anterior pronunciamiento, esta Alzada estima innecesario conocer del resto de los alegatos esgrimidos por la representación judicial de la parte apelante con los que pretende obtener la nulidad de la decisión Nro. 2012-2030, dictada el 11 de octubre de 2012 por la entonces Corte Segunda de lo Contencioso Administrativo, toda vez que su pretensión procesal ha quedado satisfecha al haberse declarado la configuración del vicio detallado *ut supra*. Así se declara.

No obstante, y sin perjuicio de la anterior declaratoria, debe este Alto Tribunal precisar que la presente resolución no impide a los apoderados judiciales de la República solicitar al Órgano Jurisdiccional ante el cual tramita la acción principal (entiéndase, la solicitud de expropiación), se decreten las medidas cautelares previstas en la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social. Así se establece.

En razón de las consideraciones que anteceden, se declara con lugar el recurso de apelación ejercido por la apoderada judicial de la sociedad mercantil Sucesión Heemsen, C.A.; en consecuencia, se revoca la decisión Nro. 2012-2030 dictada por dicha Corte el 11 de octubre de 2012, se declara procedente la oposición planteada en el caso de marras y se revoca la “*medida cautelar anticipada de Ocupación, Posesión y Uso*” acordada por ese órgano jurisdiccional, a favor de la República Bolivariana de Venezuela, a través de la sentencia Nro. 2012-1000 de fecha 4 de junio de 2012.

V

DECISIÓN

Por las razones anteriormente expuestas, esta Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara:

1.- **CON LUGAR** la apelación ejercida por la abogada Catherina Gallardo Vaudo, actuando con el carácter de apoderada judicial de la sociedad mercantil Sucesión Heemsen,

C.A., previamente identificadas, contra la sentencia Nro. 2012-2030 dictada el 11 de octubre de 2012 por la entonces Corte Segunda de lo Contencioso Administrativo, por medio de la cual declaró improcedente la oposición formulada a la ejecución de la “*medida cautelar anticipada de Ocupación, Posesión y Uso*”, acordada por ese órgano jurisdiccional a favor de la República Bolivariana de Venezuela; en consecuencia:

1.1.-Se **REVOCA** la aludida decisión.

1.2- Se declara **PROCEDENTE** la oposición formulada por el apoderado judicial de la sociedad mercantil Sucesión Heemsen, C.A.

1.3 Se **REVOCA** la “*medida cautelar anticipada de Ocupación, Posesión y Uso*” decretada por la antigua Corte Segunda de lo Contencioso Administrativo, en favor de la República Bolivariana de Venezuela, a través de la sentencia Nro. 2012-1000 de fecha 4 de junio de 2012.

Publíquese, regístrese y comuníquese. Notifíquese a la Procuraduría General de la República. Remítase el expediente al tribunal de origen. Cúmplase lo ordenado.

Dada, firmada y sellada en el Salón de Despacho de la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, en Caracas, a los (2) días del mes de marzo del año dos mil veintiuno (2021). Años 210° de la Independencia y 162° de la Federación.

La Presidenta –
Ponente,

**MARÍA CAROLINA
AMELIACH
VILLARROEL**

El Magistrado,

**INOCENCIO
ANTONIO
FIGUEROA
ARIZALETA**

La
Vicepresidenta,

**BARBARA GABRIELA
CÉSAR SIERO**

El Magistrado,

**MARCO ANTONIO
MEDINA SALAS**

La Magistrada,

**EULALIA
COROMOTO
GUERRERO RIVERO**

La Secretaria,

GLADYS AZUAJE BARRETO

**En fecha tres (3) de marzo del
año dos mil veintiuno, se publicó
y registró la anterior sentencia
bajo el N° 00018.**

La Secretaria,

GLADYS AZUAJE BARRETO