



VENEZUELA Y EL ESTADO DE ALARMA POR EL COVID-19 (ACTUALIZACIÓN)

Consideraciones sobre el derecho de excepción venezolano y el Decreto N° 4.160, publicado en Gaceta Oficial N° 6.519 Extraordinario del 13-03-2020, por medio del cual se declaró el estado de alarma en todo el territorio nacional, “a fin de mitigar y erradicar los riesgos de epidemia relacionados con el coronavirus (COVID-19)”

Gabriel Sira Santana | gsira@cidep.com.ve

Abogado investigador del Centro para la Integración y el Derecho Público

SUMARIO

I. El derecho de excepción.....	4
II. Los estados de excepción	5
1. ¿Quién puede declarar un estado de excepción?.....	5
2. ¿Cuándo puede declararse un estado de excepción?	6
3. ¿Cuáles son los principios que rigen a la declaratoria del estado de excepción?.....	6
4. ¿Cuáles son los efectos de la declaratoria de un estado de excepción?.....	7
5. ¿Qué medidas pueden adoptarse en un estado de excepción?.....	7
6. ¿Qué garantías pueden restringirse en un estado de excepción?.....	8
III. El estado de alarma	9
IV. La declaratoria del estado de alarma por el COVID-19.....	10
V. La actuación del “Ejecutivo Nacional” en el marco del estado de alarma por el COVID-19 .	14

El martes 17-03-2020 circuló la Gaceta Oficial (en lo sucesivo, G.O.) N° 6.519 Extraordinario del día viernes 13-03-2020, contentiva del Decreto N° 4.160 de la misma fecha por medio del cual quien dice ejercer la Presidencia de la República declaró el **estado de alarma en todo el territorio nacional**, “dadas las circunstancias de orden social que ponen gravemente en riesgo la salud pública y la seguridad de los ciudadanos (...) habitantes de la República (...), a fin de que el Ejecutivo Nacional adopte las medidas urgentes, efectivas y necesarias, de protección y preservación de la salud de la población venezolana, a fin de mitigar y erradicar los riesgos de epidemia relacionados con el coronavirus (COVID-19) y sus posibles cepas, garantizando la atención oportuna, eficaz y eficiente de los casos que se originen”.

La decisión anterior respondió al hecho que, según se desprende de la motivación del decreto, “existen circunstancias excepcionales, extraordinarias y coyunturales que

motivan la declaratoria de Estado de Excepción y de Alarma, habida cuenta la calamidad pública que implica la epidemia mundial de la enfermedad epidémica coronavirus que causa la COVID-19, por lo que se requiere adoptar medidas con la finalidad de proteger y garantizar los derechos a la vida, la salud, la alimentación, la seguridad”, dado que “en el territorio de la República (...), aún con las medidas y protocolos de prevención implementados tempranamente por las autoridades sanitarias nacionales, el día 13 de marzo de 2020 se confirmó la existencia de COVID 19”.

Así, este decreto, que de acuerdo con su disposición final octava tendría una “vigencia de 30 días, prorrogables por igual período, hasta tanto se estime adecuada [sic] el estado de contención de la enfermedad epidémica coronavirus (COVID-19) o sus posibles cepas, y controlados sus factores de contagio” -ello es, hasta el 11-04-2020, si bien podría derogarse antes de esa fecha de considerarse pertinente, lo que no ocurrió¹- invocó como fundamento jurídico: **(i)** el artículo 4.2 del Decreto con Fuerza de Ley del Sistema Nacional de Protección Civil y Administración de Desastres², **(ii)** el párrafo único del artículo 67 de la Ley de Medicamentos³, **(iii)** los artículos 11.6, 34 y 62 de la Ley Orgánica de Salud⁴,

¹ En G.O. N° 6.528 Extraordinario del 12-04-2020 se incluyó el Decreto N° 4.186 mediante el cual se prorrogó por treinta días el plazo establecido en el Decreto N° 4.160, ya que “persisten las circunstancias excepcionales, extraordinarias y coyunturales que motivaron la declaratoria del Estado de Excepción de Alarma, (...) por lo que se requiere continuar adoptando medidas con la finalidad de proteger y garantizar los derechos a la vida, la salud, la alimentación, la seguridad y todos aquellos derechos reivindicados a (...) los venezolanos”. Asimismo, transcurrida la prórroga y visto que como se verá más adelante la Constitución de la República admite una única extensión temporal del decreto, en G.O. N° 6.535 Extraordinario del 12-05-2020 se publicó una nueva declaratoria del estado de alarma con vigencia de treinta días (Decreto N° 4.198).

² G.O. N° 5.557 Extraordinario del 13-11-2001. Según este artículo, se entiende por emergencia “cualquier suceso capaz de afectar el funcionamiento cotidiano de una comunidad, pudiendo generar víctimas o daños materiales, afectando la estructura social y económica de la comunidad involucrada y que puede ser atendido eficazmente con los recursos propios de los organismos de atención primaria o de emergencias de la localidad”.

³ G.O. N° 37.006 del 03-08-2000. El artículo prevé que “[e]l Ejecutivo Nacional, en casos de emergencias sanitarias y mientras dure la contingencia, podrá importar medicamentos, productos semiterminados y materias primas, a los fines de garantizar la disponibilidad de los mismos”.

⁴ G.O N° 5.263 Extraordinario del 17-09-1998, reimpressa en N° 36.579 del 11-11-1998. De acuerdo con estos artículos, el ministerio con competencia en materia de salud es competente para “[e]jercer la alta dirección de las autoridades públicas en salud, de los establecimientos de atención médica y de los programas de asistencia social y de saneamiento ambiental en toda la República, en caso de emergencia sanitaria declarada por el Ejecutivo Nacional en virtud de catástrofes, desastres y riesgos de epidemias, con el fin de acometer las medidas necesarias de protección y preservación de la salud y garantizar la atención oportuna, eficaz y eficiente a las comunidades afectadas”; se definen como establecimientos de atención médica “los hospitales, clínicas y ambulatorios públicos y privados debidamente calificados y dotados de los recursos necesarios para cumplir las funciones previstas en las leyes y los reglamentos correspondientes”; y se determina que “[l]os trabajadores de la Administración Pública en salud deberán

(iv) los artículos 83, 226 y 236 (numerales 2, 7, 11 y 24) de la Constitución de la República⁵ y, finalmente, (v) los artículos 337, 338 y 339 de la Constitución de la República junto con los artículos 2 al 7, 10, 15, 17, 18 y 23 de la Ley Orgánica sobre Estados de Excepción⁶ (en lo sucesivo, LOEE).

De este modo, visto que desde el pasado 13-03-2020 Venezuela se encontraría -de facto, y de forma concurrente con la emergencia económica que se publica en G.O. desde el año 2016, alcanzándose a la fecha cuatro años ininterrumpidos de tal situación⁷- bajo un estado de alarma, se hace propicia la ocasión para revisar la concordancia del Decreto N° 4.160 con los postulados del Derecho de Excepción⁸.

asegurar en todo momento, inclusive durante situaciones conflictivas, la atención a los enfermos graves o en condiciones de urgencia, la vigilancia y control epidemiológico y el mantenimiento de los establecimientos, instalaciones, instrumentos, materiales y de cualesquiera otros recursos precisos para la realización de sus tareas de conformidad con lo establecido en el artículo 498 de la Ley Orgánica del Trabajo”, respectivamente.

⁵ G.O. N° 36.860 del 30-12-1999, reimpressa en N° 5.453 Extraordinario del 24-03-2000 y enmendada en N° 5.908 Extraordinario del 19-02-2009. Según estos artículos, respectivamente, “[l]a salud es un derecho social fundamental, obligación del Estado, que lo garantizará como parte del derecho a la vida. El Estado promoverá y desarrollará políticas orientadas a elevar la calidad de vida, el bienestar colectivo y el acceso a los servicios. Todas las personas tienen derecho a la protección de la salud, así como el deber de participar activamente en su promoción y defensa, y el de cumplir con las medidas sanitarias y de saneamiento que establezca la ley, de conformidad con los tratados y convenios internacionales suscritos y ratificados por la República”; “[e]l Presidente (...) de la República es el Jefe (...) del Estado y del Ejecutivo Nacional, en cuya condición dirige la acción del Gobierno”; y dentro de sus atribuciones y obligaciones se encuentra el “[d]irigir la acción del Gobierno”, “[d]eclarar los estados de excepción y decretar la restricción de garantías en los casos previstos en esta Constitución”, “[a]dministrar la Hacienda Pública Nacional” y “[l]as demás que le señale esta Constitución y la ley”.

⁶ G.O. N° 37.261 del 15-08-2001.

⁷ Véase al respecto los reportes publicados por el Centro para la Integración y el Derecho Público en <https://cidep.com.ve/reportes>

⁸ Los comentarios que siguen resultan extensivos al Decreto N° 4.198 mediante el cual se declaró el “Estado de Alarma para atender la Emergencia Sanitaria del Coronavirus (COVID-19)”, publicado en G.O. una vez vencida la prórroga del primer estado de alarma, según dijimos. Advertimos que este decreto no presenta cambios sustanciales en cuanto al N° 4.160, salvo por lo que respecta a la inclusión de que “el Ejecutivo Nacional podrá establecer medidas de distanciamiento físico por categorías de actividades o áreas geográficas, las cuales podrán ser diferenciadas además por determinados períodos o jornadas” (artículo 23) y la competencia de la Comisión COVID-19 para “[c]oordinar, a través de la Procuraduría General de la República, la elaboración de la normativa y regulaciones necesarias para la reanudación progresiva de la normalidad en todas las actividades del país, cuando las condiciones de control de la pandemia por Covid-19 así lo permitan y bajo rigurosas normas de protección de la salud pública”.

I. EL DERECHO DE EXCEPCIÓN

La existencia de normas como imperativos de conducta es un presupuesto de toda sociedad para mantener el orden. No obstante, hay circunstancias extraordinarias que pueden vulnerar el sistema prestablecido y que -en consecuencia- requieren de una **respuesta especial para salvaguardar las condiciones existenciales del Estado** o, lo que es lo mismo, su territorio, población y ejercicio lícito y legítimo poder. En estos casos, cuando el ordenamiento jurídico ordinario resulta insuficiente, una respuesta pasiva de quienes ejercen el Poder Público podría agravar la crisis, mientras que una respuesta sumamente activa podría culminar en la violación de derechos fundamentales o la imposición de un nuevo orden sociopolítico ajeno al que, supuestamente, se desea defender.

Es así como surge el derecho de excepción como **mecanismo jurídico a través del cual se busca alcanzar ese equilibrio entre la pasividad y la actividad del Poder Público** frente a un ordenamiento jurídico ordinario que no prevé las competencias necesarias para solventar o, al menos, controlar la crisis y hacerla manejable según el derecho ordinario.

El derecho de excepción podría definirse entonces como un *ordenamiento jurídico paralelo* que concede un poder especial y temporal a la autoridad para atender un problema cierto y grave (evitándose así la postura pasiva del gobierno) pero que en ningún caso se considera un poder absoluto ya que, siempre, sin importar la gravedad de la emergencia, **estará sujeto a claros límites que impiden desconocer los principios y postulados propios de un Estado Derecho**, so pena de que el derecho de excepción pase a ser mera arbitrariedad bajo apariencia de legalidad.

De este modo, el derecho de excepción no equivale a negar la existencia y vigencia del Estado de Derecho, pues el primero se entiende como parte integrante del segundo (una relación continente-contenido, si se quiere) para lograr lo que la doctrina más calificada en el tema denomina la vuelta **ordenada a la racionalización del Poder**⁹.

⁹ Véase, por ejemplo, CASAL HERNÁNDEZ, Jesús: *Dictadura constitucional y libertades públicas*. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 1993; GARCÍA-PELAYO, Manuel: *Derecho Constitucional comparado*. Fundación Manuel García-Pelayo. Caracas, 2005; SOSA GÓMEZ, Cecilia: "El Régimen de la Emergencia en la Constitución de 1961". *200 Años del colegio de abogados. Libro-Homenaje*. Tomo II. Colegio de Abogados del Distrito Federal. Caracas, 1989.

II. LOS ESTADOS DE EXCEPCIÓN

Con base en el artículo 337 de la Constitución de la República, los estados de excepción pueden definirse como un mecanismo previsto en la Carta Magna para la protección del orden constitucional que, frente a una circunstancia fáctica determinada - sea de orden social, económico, político, natural o ecológico- que por su gravedad hace insuficiente al ordenamiento jurídico ordinario, faculta al Presidente de la República para dictar en Consejo de Ministros **los actos que sean estrictamente necesarios para lograr una respuesta oportuna que ponga fin a la crisis** -o la haga manejable- pudiendo inclusive este mandatario restringir determinadas garantías, sea que su actuar, en todo momento, respete los principios que rigen al régimen de excepción y esté fundamentado en una emergencia cierta.

Esta aproximación nos permite dar respuesta a un par de preguntas:

1. ¿Quién puede declarar un estado de excepción?

Según vimos, únicamente el **Presidente de la República en Consejo de Ministros**, estándole vedado en consecuencia a los gobernadores, alcaldes y demás representantes del Poder Público nacional, estatal o municipal declarar la excepción, aun cuando según el artículo 16 de la LOEE el Presidente podría *delegarles* la ejecución del decreto¹⁰, y, de acuerdo con el Decreto con Fuerza de Ley del Sistema Nacional de Protección Civil y Administración de Desastres¹¹, los gobernadores y alcaldes serían competentes para declarar la alarma y la emergencia en su jurisdicción (mas no como estado de excepción)¹².

¹⁰ Véanse nuestros comentarios al respecto en SIRA SANTANA, Gabriel: *El estado de excepción a partir de la Constitución de 1999*. Centro para la Integración y el Derecho Público y Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2017, pp. 54-60.

¹¹ G.O. N° 5.557 Extraordinario del 13-11-2001.

¹² A pesar de que ambos supuestos permiten la activación de recursos técnicos, humanos, financieros y materiales, los primeros tienen por objeto “reducir los efectos dañosos ante la ocurrencia inminente de un fenómeno natural técnicamente previsto” mientras que, los segundos, el “atender o enfrentar los efectos dañosos causados por un fenómeno natural o tecnológico que han generado un desastre”, siendo este último definido como “todo evento violento, repentino y no deseado, capaz de alterar la estructura social y económica de la comunidad, produciendo grandes daños materiales y numerosas pérdidas de vidas humanas y que sobrepasa la capacidad de respuesta de los organismos de atención primaria o de emergencia para atender eficazmente sus consecuencias” (numerales 3, 4 y 1 del artículo 4, respectivamente).



2. ¿Cuándo puede declararse un estado de excepción?

En el entendido que no toda circunstancia fuera de lo común será motivo suficiente para que se instaure un estado de excepción, la procedencia y conformidad con derecho de esta declaratoria **exige la concurrencia de tres requisitos:** (i) que exista una circunstancia de orden social, económico, político, natural o ecológico (por ejemplo, la pandemia del COVID-19); (ii) que esta circunstancia afecte gravemente la seguridad de la Nación, de las instituciones o de los ciudadanos (en el ejemplo colocado, el derecho a la vida, la salud y el acceso a bienes y servicios de primera necesidad); y (iii) que las facultades previstas en el ordenamiento jurídico ordinario resulten insuficientes para hacerles frentes (en el ejemplo, al ser deber del Estado garantizar el derecho al libre tránsito, el derecho de reunión y la libertad económica en situaciones de normalidad, se requeriría de la declaratoria de excepción para poder restringir las garantías mencionadas a fin de evitar la propagación del virus).

3. ¿Cuáles son los principios que rigen a la declaratoria del estado de excepción?

Los estados de excepción están sujetos a una serie de principios reconocidos tanto en tratados internacionales suscritos y ratificados por la República¹³ como la Constitución y la LOEE, entre los que encontramos (i) **el principio de necesidad**, ya que los estados de excepción solo proceden -como dijimos- cuando existe una circunstancia que afecta grave e inminentemente la seguridad del Estado, sus instituciones o ciudadanos, y siempre que el derecho ordinario resulte insuficiente para enfrentarlas. Si ello no ocurre, la invocación del derecho de excepción no será necesaria; (ii) **el principio de proporcionalidad y gradualidad**, que aluden a la relación de concordancia de tiempo, extensión territorial y naturaleza que debe existir entre la crisis que se enfrenta y las medidas que se adoptan; y (iii) **el principio de temporalidad**, en virtud del cual, como las medidas adoptadas se hacen depender de la exigencia de la situación, al cesar esta última las primeras no serían necesarias y, en consecuencia, decaerían sus efectos, no siendo cónsono con la naturaleza del derecho de excepción que este se extienda *ad infinitum* pues pasaría a ser el nuevo derecho ordinario.

¹³ Particularmente, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos.



4. ¿Cuáles son los efectos de la declaratoria de un estado de excepción?

Al encontrarnos frente a una situación que excede el ordenamiento jurídico ordinario, la declaratoria del estado de excepción¹⁴ lleva consigo la instauración de un *ordenamiento jurídico paralelo y excepcional* que “suspende temporalmente, en las leyes vigentes, los artículos incompatibles con las medidas dictadas en dicho decreto” (artículo 21 LOEE) -aunque de acuerdo con el único aparte del artículo 339 de la Constitución de la República esta declaratoria “no interrumpe el funcionamiento de los órganos del Poder Público”- con el cual se desea lograr la “vuelta ordenada” a la normalidad, a través de la restricción de garantías constitucionales o la adopción de medidas puntuales de orden social, económico, político, natural o ecológico, según la circunstancia que haya originado la excepción.

Por este motivo, la **declaratoria no puede consistir en un *caparazón vacío* que carezca de contenido cierto** ya que, de permitirse ello, no habría una respuesta eficaz ante el problema planteado para facilitar su solución (idea sobre la que gira la propia noción del estado de excepción), en adición a los inconvenientes que ello acarrearía para la seguridad jurídica y los derechos e intereses de aquellos que puedan verse afectados por la declaratoria¹⁵.

5. ¿Qué medidas pueden adoptarse en un estado de excepción?

La Constitución de la República no especifica cuáles son las medidas que pueden tomarse en uno u otro estado de excepción. No obstante, cuando revisamos la LOEE y otras normas del ordenamiento jurídico encontramos algunas acciones que podría adoptar el mandatario nacional como, por ejemplo, el (i) limitar o racionar el uso de servicios o el consumo de artículos de primera necesidad, así como asegurar el abastecimiento de los mercados y el funcionamiento de los servicios y de los centros de producción (artículo 19 LOEE), (ii) hacer erogaciones con cargo al Tesoro Nacional que no estén incluidas en la ley

¹⁴ Nótese que esta declaratoria entra en vigencia al dictarse aunque no se haya publicado todavía en G.O., siendo que la ley en la materia ordena que su difusión en los medios de comunicación social y tal publicación en G.O. ocurra en el “más breve plazo” (artículo 22 LOEE).

¹⁵ Destacamos que, a fin de evitar estos perjuicios, la Constitución de la República prevé en su artículo 339 que “[e]l Decreto que declare el estado de excepción (...) será presentado, dentro de los ocho días siguientes a su promulgación, a la Asamblea Nacional, o a la Comisión Delegada, para su consideración y aprobación, y a la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, para que se pronuncie sobre su constitucionalidad”, lo que se desarrolla a plenitud en el título III de la LOEE (artículos 26 a 41). Véase al respecto SIRA SANTANA, G.: *El estado de excepción...*, Ob. cit., pp. 182-199.

de presupuesto (artículo 20 LOEE), (iii) ordenar la movilización de cualquier componente o de toda la Fuerza Armada Nacional (artículo 23 LOEE), y (iv) requisar los bienes propiedad de particulares que deban ser utilizados para restablecer la normalidad, requiriéndose para ello la orden previa del Presidente de la República y procediéndose con la restitución del bien o su valor cesada la excepción (artículo 24 y 25 LOEE).

Lo anterior, aunado al tema que resulta focal en todo estado de excepción: la **posibilidad de que el Presidente de la República restrinja temporalmente las garantías constitucionales** (artículo 337 de la Constitución de la República) entendidas estas como “las instituciones de seguridad para hacer efectivo el reconocimiento de un derecho”, que no sería otra cosa que “las libertades públicas reconocidas formalmente por el Estado en el Texto Fundamental”¹⁶.

6. ¿Qué garantías pueden restringirse en un estado de excepción?

Gracias a las limitaciones que impone el derecho de excepción -y por las que también se exige en el artículo 339 constitucional que el decreto regule el ejercicio del derecho cuya garantía se restringe, por motivos de seguridad jurídica y para evitar la arbitrariedad de los personeros del Poder Público en el desempeño de sus funciones-, **existe un catálogo de diecinueve garantías que no pueden restringirse en ningún momento** y que, en el caso venezolano, hallaremos en la Constitución de la República (artículos 27, 45, 232 y 337), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 4), la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 27) y la LOEE (artículo 7).

De este modo, al leer de forma concurrente los textos citados encontraremos que las garantías referidas al amparo constitucional; debido proceso; derecho al nombre; derechos del niño; igualdad ante la ley; información; integridad personal, física, psíquica y moral; legalidad e irretroactividad de las leyes; libertad de pensamiento, conciencia y religión; libertad personal; nacionalidad; no ser sometido a esclavitud o servidumbre; participación, sufragio y acceso a la función pública; personalidad jurídica; prohibición de prisión por obligación contractual; prohibición de desaparición forzada; protección de la familia; responsabilidad del Estado; y vida, no pueden ser restringidas bajo ningún concepto, **siendo cualquier actuación del Ejecutivo Nacional en contra de las mismas**

¹⁶ AYALA CORAO, Carlos: “La inseguridad jurídica ocasionada por las regulaciones militares a las garantías constitucionales suspendidas”. *Revista de Derecho Público*. N° 37. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 1989, pp. 27-31.

adversa al derecho de excepción y, por lo tanto, contraria al Estado de Derecho cuyas instituciones y principios, repetimos, no pierde vigencia durante un estado de excepción.

III. EL ESTADO DE ALARMA

El estado de alarma es uno de los cuatro tipos de excepciones que prevé la Constitución de la República en su artículo 338, siendo los otros la emergencia económica (declarada en Venezuela, recordamos, desde el 2016 y aun “vigente”, a pesar de que la norma indica que su duración máxima sería de 120 días, contando la prórroga), la conmoción interior y la conmoción exterior.

Al respecto, lo primero que debemos mencionar es que al contrario de lo que ocurre en otros países de la región como podrían ser Colombia y Perú, la Constitución venezolana no precisa los casos concretos o específicos que darían pie a este régimen excepcional (la causa), ni las medidas que podría adoptar el Presidente de la República en uno u otro caso (el efecto) sino que, por el contrario, de una forma un tanto vaga indica -en relación con el estado de alarma, que es el que nos ocupa- que este tipo de estado de excepción procederá “cuando se produzcan catástrofes, calamidades públicas u otros acontecimientos similares que pongan seriamente en peligro la seguridad de la Nación o de sus ciudadanos”.

Pero, **¿qué constituye una catástrofe o una calamidad pública?** Ante el silencio constitucional hemos de acudir una vez más al foro y en el hallamos que, tanto internacional como nacionalmente, se ha entendido por estos términos casos de fuerza mayor, desastres y fenómenos naturales o ambientales, y enfermedades contagiosas o con elevado índice de mortalidad¹⁷, como sería el COVID-19 de acuerdo con los reportes de la Organización Mundial de la Salud en la materia¹⁸.

¹⁷ Véase, por ejemplo, DESPOUY, Leandro: *Los derechos humanos y los estados de excepción*. Universidad Nacional Autónoma de México. México D.F., 1999; QUESTIAUX, Nicole: *Question of the human rights of per-sons subjected to any form of detention or imprisonment. Study of the implications for human rights of recent developments concerning situations known as states of siege or emergency*, 1982, p. 8. Documento del Comité Económico y Social de las Naciones Unidas identificado bajo el N° ONU E/CN.4/Sub.2/ 1982/15; y RONDÓN DE SANSÓ, Hildegard: *Cuatro temas álgidos de la Constitución venezolana de 1999*. Editorial Ex Libris. Caracas, 2004.

¹⁸ Véase la sección dedicada a este virus en el sitio web de la Organización Mundial de la Salud (<https://www.who.int/es/emergencias/diseases/novel-coronavirus-2019>), en donde se cargan con frecuencia documentos técnicos y comunicados de prensa sobre la pandemia.

De este modo, al constatarse en el país un suceso que encuadra dentro de estos supuestos -y haberse cumplido el resto de los requisitos indicados *ut supra*- el Presidente de la República habría de proceder a la declaratoria de la alarma con el objetivo de implementar medidas que permitan paliar la crisis, contando con un máximo de treinta días para ello, prorrogables por treinta días adicionales de acuerdo con el mismo artículo 338.

IV. LA DECLARATORIA DEL ESTADO DE ALARMA POR EL COVID-19

Como señaláramos al inicio, en la G.O. N° 6.519 Extraordinario del 13-03-2020 se publicó el Decreto N° 4.160 de la misma fecha, signado por quien dice ejercer la Presidencia de la República, mediante el cual se decretó por treinta días prorrogables “el Estado de Alarma en todo el Territorio Nacional (...) a fin de que el Ejecutivo Nacional adopte las medidas urgentes, efectivas y necesarias, de protección y preservación de la salud de la población venezolana, a fin de mitigar y erradicar los riesgos de epidemia relacionados con el coronavirus (COVID-19) y sus posibles cepas, garantizando la atención oportuna, eficaz y eficiente de los casos que se originen”.

Es así como, dentro de estas “medidas urgentes, efectivas y necesarias”, se dictaron **restricciones al derecho al libre tránsito, reunión, ejercicio de actividades económicas, propiedad, educación y trabajo** que, si bien se trata de garantías que pueden ser restringidas en un estado de excepción según vimos *ut supra*, dicha restricción únicamente podría provenir del Presidente de la República actuando en Consejo de Ministros, debiendo tenerse presente que en Venezuela existe desde el 11-01-2019 una situación calificada por el foro nacional e internacional como de *usurpación del Poder*¹⁹, que viciaría de nulidad el decreto objeto de estudio a pesar de que este, en teoría, sea cónsono con los principios que hemos dicho rigen al derecho de excepción.

En todo caso, haciendo abstracción de la situación narrada, se considera pertinente indicar que de acuerdo con el artículo 339 de la Constitución de la República, “el Decreto

¹⁹ Véase al respecto BREWER-CARÍAS, Allan R., *El desconocimiento del régimen de Nicolás Maduro y de su ilegítima “reelección” del 20 de mayo de 2018, expresado por el pueblo a través de sus representantes en la Asamblea Nacional, en 2018 y 2019: un caso elocuente de desobediencia civil en el constitucionalismo contemporáneo*, en <http://allanbrewercarias.com/wp-content/uploads/2019/03/192.-Brewer.-Desconocimiento-r%C3%A9gimen-art.-350-C.pdf>

que declare el estado de excepción (...) regulará el ejercicio del derecho cuya garantía se restringe”; disposición que es vulnerada en el acto comentado ya que buena parte de esta regulación -salvo lo referido, por ejemplo, al uso obligatorio de mascarillas en lugares públicos y los protocolos a seguir en caso de contagio o sospecha de contagio- quedó relegada a actos de rango sublegal (resoluciones y decretos) y futuros (bajo la fórmula “podrá ordenar”, “podrá regular”, entre otras) que habrían de dictar diferentes ministros o quien dice ejercer la Presidencia de la República.

Ello ocurre -por ejemplo- con las limitaciones al libre tránsito ya que, según el artículo 7 del decreto, “[e]l Presidente de la República (...) podrá ordenar restricciones a la circulación en determinadas áreas o zonas geográficas, así como la entrada o salida de éstas”, lo que de acuerdo con el mismo artículo se haría mediante decretos²⁰, habiéndose publicado en gaceta oficial a la fecha únicamente la restricción de la circulación y libre tránsito en los municipios Simón Bolívar y Pedro María Ureña del estado Táchira y en el estado Nueva Esparta²¹, a pesar de que por los medios de comunicación se informó que a partir del 16-03-2020 la medida aplicaría para el Distrito Capital y los estados Vargas, Miranda, Zulia, Táchira, Apure y Cojedes y, desde el 17-03-2020, a todo el territorio nacional²².

En iguales términos ocurrió la limitación de las actividades en general -de conformidad con el artículo 8, “[e]l Presidente de la República (...) podrá ordenar la suspensión de actividades en determinadas zonas o áreas geográficas”-, con inclusión de las de naturaleza laboral “cuyo desempeño no sea posible bajo alguna modalidad a distancia”²³, quedando exceptuadas de esta suspensión los servicios domiciliarios y de

²⁰ Advertimos que en el segundo estado de alarma (mayo 2020) el término decreto fue sustituido por “actos del Ejecutivo Nacional”.

²¹ Decretos N° 4.181 y N° 4.188, publicados en G.O. N° 6.525 Extraordinario del 06-04-2020 y N° 6.530 Extraordinario del 19-04-2020, respectivamente.

²² *Ministerio del Poder Popular de Relaciones Exteriores* (2020, 15 marzo), “Declaran cuarentena colectiva en seis estados y en Distrito Capital para contener el COVID-19” y (2020, 16 marzo), “Presidente Maduro anuncia que este martes todo el país entra en cuarentena social”, en <http://mppre.gob.ve/2020/03/15/declaran-cuarentena-colectiva-distrito-capital-covid-19/> y <http://mppre.gob.ve/2020/03/16/venezuela-cuarentena-social/>, respectivamente.

²³ Nótese al respecto que el decreto no precisó la incidencia salarial de esta medida, siendo oportuno destacar que de acuerdo con el derecho en tiempos ordinarios, durante la suspensión de la relación de trabajo el trabajador no está obligado a prestar el servicio ni el patrono a pagar el salario, tal como estipula el artículo 73 de la Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y las Trabajadoras, en G.O. N° 6.076 Extraordinario del 07-05-2012.



combustible, alimentación, salud, traslado y custodia de valores, que se prestarían sin interrupciones.

Asimismo, producto de este decreto quedaron **suspendidas las actividades educativas** (preescolar, básica, media, diversificada y universitaria) desde el 16-03-2020²⁴ y los eventos públicos, **clausurándose a su vez los parques, lugares de esparcimiento y locales comerciales** que, a lo sumo, podrían trabajar bajo la modalidad a domicilio o *para llevar* (artículos 11 a 14 del decreto). Las regulaciones específicas sobre esta materia devendrían de los ministros de salud, alimentación y comercio, siendo otro ejemplo representativo de la -posible- vulneración de derechos particulares que estarían siendo limitados por actos de rango sublegal, sin ningún tipo de publicación oficial y sin atender a las pautas exigidas por el derecho de excepción, que en ningún caso puede considerarse un formalismo inútil. Sobre todo en Estados como el nuestro que tienden a la arbitrariedad y la inseguridad jurídica.

Clara muestra de esta situación lo constituye la **suspensión de vuelos hacia y desde el territorio nacional** que, de acuerdo con el artículo 15 del decreto, podía adoptar el Ejecutivo Nacional (según el decreto, el ministro con competencia en materia de transporte aéreo mediante resolución), informándose el 14-03-2020 a través de la cuenta en Twitter del Instituto Nacional de Aeronáutica Civil como autoridad aeronáutica venezolana (@INAC_Venezuela) que habían sido suspendidos todos los vuelos de aviación general y vuelos comerciales desde Europa y Colombia desde el 13-03-2020 por treinta días (lo que consta en NOTAM 0155/20 como *único acto oficial* en la materia)²⁵, para el día siguiente sumarse Panamá y República Dominicana por NOTAM 156/20²⁶ y, finalmente, comunicarse el 17-03-2020 por NOTAM A0161/20 que esta suspensión aplicaba a todos los vuelos independientemente de su lugar de origen o destino que aterrizaran o despegaran del país, permitiéndose solo el sobrevuelo y aterrizaje de carga y correo²⁷. Todo ello, sin

²⁴ Al respecto se ordenó al ministro de educación coordinar la replanificación de estas actividades y promover los métodos de enseñanza no presenciales o telemáticos.

²⁵ *Ministerio del Poder Popular de Relaciones Exteriores* (2020, 12 marzo), "Gobierno Nacional suspende temporalmente vuelos de Colombia y Europa ante Covid-19", en <http://mppre.gob.ve/2020/03/12/gobierno-nacional-suspende-temporalmente-vuelos-colombia-europa-covid-19/>

²⁶ *Ministerio del Poder Popular de Relaciones Exteriores* (2020, 14 marzo), "Suspendidos vuelos desde República Dominicana y Panamá hacia Venezuela", en <http://mppre.gob.ve/2020/03/14/suspendidos-vuelos-republica-dominicana-y-panama/>

²⁷ *Últimas Noticias* (2020, 18 marzo), "Suspenden vuelos internos y hacia Venezuela", en <http://www.ultimasnoticias.com.ve/noticias/general/suspenden-vuelos-internos-y-hacia-venezuela/>

advertirse originalmente planes de contingencia para los pasajeros (nacionales o extranjeros) que quedaron varados por esta medida²⁸.

De modo similar, por lo que se refiere al transporte terrestre interesa destacar que **las fronteras venezolanas con Colombia y Brasil** fueron cerradas por los gobiernos de estos países en fecha 13-03-2020 y 18-03-2020, respectivamente, como parte de sus medidas para contener el virus²⁹, sin que tampoco consten planes de contingencia o apoyo del gobierno venezolano a los nacionales que hayan podido quedar varados en los Estados fronterizos.

Finalmente en cuanto al decreto resalta que el mismo obvió la necesidad del control político por parte de la Asamblea Nacional (como viene siendo la regla desde el año 2016, en virtud de los múltiples estados de excepción por emergencia económica decretados a la fecha, el último de ellos concurrentes con el estado de alarma por el COVID-19) y fue remitido a la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia para que declarase su constitucionalidad³⁰.

²⁸ Véase al respecto *Ministerio del Poder Popular de Relaciones Exteriores* (2020, 24 marzo), “143 connacionales procedentes de México retornan a Venezuela en las alas de Conviasa” y (2020, 25 marzo), “Plan Vuelta a la Patria retorna a 100 venezolanos desde República Dominicana ante contingencia del Covid-19”, en <http://mppre.gob.ve/2020/03/24/143-connacionales-procedentes-mexico-retornan-a-venezuela-covid/> y <http://mppre.gob.ve/2020/03/25/venezolanos-retornan-rd-covid19/>, respectivamente.

²⁹ Véase *Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia* (2020, 13 marzo), “Cierre de frontera con Venezuela una de las nuevas medidas para contener el coronavirus”, y *El País* (2020, 18 marzo), “Brasil cierra su frontera con Venezuela para contener el coronavirus”, en <https://www.migracioncolombia.gov.co/noticias/260-marzo-2020/cierre-de-frontera-con-venezuela-una-de-las-nuevas-medidas-contener-el-coronavirus> y <https://elpais.com/sociedad/2020-03-18/brasil-cierra-su-frontera-con-venezuela-para-contener-el-coronavirus.html>, respectivamente.

³⁰ Todos los decretos fueron declarados constitucionales según se constata en los fallos N° 57 del 24-03-2020 (Decreto N° 4.160) y N° 58 del 22-04-2020 (Decreto N° 4.186), disponibles en <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/marzo/309859-0057-24320-2020-20-0187.HTML> y <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/abril/309860-0058-22420-2020-20-0187.HTML>, respectivamente. El fallo N° 63 del 21-05-2020 (Decreto 4.198) no se encuentra disponible en el sitio web del TSJ aun cuando en dicho portal se anuncia la constitucionalidad del decreto, lo que se reitera en el usuario del TSJ en la red social Facebook según la siguiente nota de prensa: <https://www.facebook.com/notes/tribunal-supremo-de-justicia/sala-constitucional-del-tsj-declara-la-constitucionalidad-del-decreto-presidenci/2994328590674925/>

V. LA ACTUACIÓN DEL “EJECUTIVO NACIONAL” EN EL MARCO DEL ESTADO DE ALARMA POR EL COVID-19

Ya para finalizar hemos de destacar que han circulado algunas gacetas oficiales contentivas de decretos y otros actos generales relacionados con el estado de alarma por el COVID-19, si bien, como apuntáramos en el aparte anterior, **buena parte de las medidas tomadas por el “Ejecutivo Nacional” han carecido de publicación oficial**, a lo que se suma que desde el año pasado es constante la existencia de una amplia brecha entre la *fecha de publicación* de la gaceta oficial -entendiéndose por esta el día que sale en ella impreso, y por ende desde cuándo su contenido es vinculante salvo que el acto tenga una *vacatio legis*- y su *fecha de efectiva circulación* -es decir, cuando esta puede ser consultada en medios digitales o físicos-, aunado a que el contenido de los números extraordinarios ha dejado de anunciarse en los sumarios de las gacetas ordinarias, por lo que se desconoce a ciencia cierta cuáles actos habrían sido “publicados”³¹.

En todo caso, **los actos que sí se han publicado y cuyas gacetas ya circularon son los siguientes**³²:

1. Pronunciamiento de la Asamblea Nacional Constituyente al Pueblo venezolano ante la detección del coronavirus en la República Bolivariana de Venezuela y el decreto de estado de alarma constitucional emitido por el Gobierno Bolivariano que preside Nicolás Maduro Moros, Comandante en Jefe de la FANB, Jefe de Estado y de Gobierno, para proteger al pueblo, prevenir, enfrentar, confrontar y derrotar esta pandemia mundial. G.O. N° 41.840 del 16-03-2020.
2. Resolución N° 087 del Ministerio del Poder Popular para el Ecosocialismo, mediante la cual se suspende indefinidamente en todo el territorio nacional el acceso de personas no autorizadas a los parques nacionales, monumentos naturales, parques de recreación a campo abierto o de uso intensivo, bajo la administración del Instituto Nacional de Parques (INPARQUES), ente adscrito a

³¹ Véase como ejemplo de lo aquí dicho *Acceso a la Justicia*, 2019 (30 mayo), “Venezuela: en busca de las gacetas perdidas”, en <https://www.accesoalajusticia.org/venezuela-en-busca-de-las-gacetas-perdidas>

³² Este reporte se culminó el 01-06-2020, siendo la última G.O. disponible la N° 41.877 del 12-05-2020. Asimismo, advertimos que se desconoce el contenido de la G.O. N° 6.524, 6.529 y 6.533 Extraordinario del mes de abril.

este Ministerio, como medida de contención de la propagación del virus COVID-19 (Coronavirus). G.O. N° 41.840 del 16-03-2020.

3. Decreto N° 4.166, mediante el cual se exonera del pago del impuesto al valor agregado, impuesto de importación y tasa por determinación del régimen aduanero, así como cualquier otro impuesto o tasa aplicable de conformidad con el ordenamiento jurídico vigente, a las importaciones definitivas de bienes muebles corporales (mascarillas, tapabocas y otros insumos relacionados) realizadas por los órganos y entes de la Administración Pública Nacional, destinados a evitar la expansión de la pandemia Coronavirus (COVID-19), que en él se señalan. G.O. N° 41.841 del 17-03-2020.
4. Decreto N° 4.167, mediante el cual se ratifica la inamovilidad laboral de los trabajadores del sector público y privado regidos por el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y las Trabajadoras, hasta el 31-12-2020, a partir de la entrada en vigencia de este Decreto, a fin de proteger el derecho al trabajo como proceso fundamental que permite la promoción de la prosperidad, el bienestar del pueblo. G.O. N° 6.520 Extraordinario del 23-03-2020. El decreto fue identificado como el primero en el marco del estado de alarma.
5. Providencia N° PRE-CJU-GDA-083-20 del INAC, mediante la cual se suspende temporalmente la normativa que restringe la modalidad de clases vía online o a distancia, por parte de los Centros de Instrucción de Aeronáutica Civil (CIAC), para la formación o capacitación de pilotos, tripulantes de vuelo, tripulantes de cabina, despachadores de vuelo, personal vinculado a la operación de RPA, controladores de tránsito aéreo y demás especialidades técnicas aeronáuticas, regida bajo lo previsto en las RAV 141, 142 Y 147. G.O. N° 41.845 del 23-03-2020.
6. Providencia N° PRE-CJU-GDA-084-20 del INAC, mediante la cual se suspende temporalmente la aplicación de los requerimientos para la renovación de licencia y certificado médico aeronáutico vigente que dispone la normativa técnica aplicable, para extender la su validez por el lapso de treinta días en virtud de estado de alarma, prorrogable según lo determine el Ejecutivo Nacional. G.O. N° 41.845 del 23-03-2020.

7. Decreto N° 4.168, dictado en el marco del estado de alarma para atender la emergencia sanitaria del Coronavirus (COVID-19), por medio del cual se dictan las medidas de protección económica que en él se mencionan (régimen especial para el pago de los créditos vigentes en la banca nacional pública y privada y priorización de nuevos créditos a los sectores agroalimentarios, farmacéutico e higiene). G.O. N° 6.521 Extraordinario del 23-03-2020. El decreto fue identificado como el segundo en el marco del estado de alarma.
8. Decreto N° 4.169, dictado en el marco del Estado de Alarma para atender la emergencia sanitaria del Coronavirus (COVID-19), por medio del cual se suspende el pago de los cánones de arrendamiento de inmuebles de uso comercial y de aquellos utilizados como vivienda principal. G.O. N° 6.522 Extraordinario del 23-03-2020. El decreto fue identificado como el tercero en el marco del estado de alarma.
9. Resolución N° 023 del Ministerio del Poder Popular para Hábitat y Vivienda, mediante la cual se suspende de manera especial y excepcional el pago de los cánones de arrendamientos de inmuebles utilizados para vivienda principal hasta el 01-09-2020. G.O. N° 41.852 del 01-04-2020.
10. Decreto N° 4.171, mediante el cual se exonera del pago del Impuesto sobre la Renta, el enriquecimiento anual de fuente territorial, obtenido por las personas naturales residentes en el país, durante el periodo fiscal del año 2019, cuyo salario normal o ingreso proveniente del ejercicio de su actividad, al cierre de dicho periodo no supere el monto equivalente a tres salarios mínimos vigentes al 31-12-2019. G.O. N° 6.523 Extraordinario del 02-04-2020.
11. Resolución N° 079 del Ministerio del Poder Popular para la Salud, mediante la cual se exonera del pago del impuesto al valor agregado, impuesto de importación y tasa por determinación del régimen aduanero, así como cualquier otro impuesto o tasa aplicable de conformidad con el ordenamiento jurídico vigente, a las importaciones definitivas de bienes muebles corporales (mascarillas, tapabocas y otros insumos relacionados) realizadas por los órganos y entes de la Administración Pública Nacional, destinados a evitar la expansión de la pandemia Coronavirus (COVID-19). G.O. N° 41.854 del 03-04-2020.

12. Decreto N° 4.181, dictado en el marco del estado de alarma para atender la emergencia sanitaria del coronavirus (COVID-19), por medio del cual se establece la restricción de la circulación y libre tránsito en jurisdicción de los municipios Simón Bolívar y Pedro María Ureña del estado Táchira. G.O. N° 6.525 Extraordinario del 06-04-2020. El decreto fue identificado como el cuarto en el marco del estado de alarma.
13. Decreto N° 4.185, mediante el cual se confiere la “Orden Francisco de Miranda” en su Segunda Clase “Precursor” a la delegación de médicos de la República Popular China que se indican en adelante, en reconocimiento a la valentía y solidaridad demostrada al compartir su muy valiosa experiencia con los especialistas venezolanos, ello con el propósito de sumar esfuerzos y conocimientos entre pueblos hermanos para afrontar y superar este difícil desafío, como es la prevención y el control del COVID-19 acción esta que los eleva al más alto nivel de compromiso, convirtiéndose en una digna referencia de hermandad para el pueblo venezolano, Patria del Libertador Simón Bolívar. G.O. N° 6.527 Extraordinario del 10-04-2020.
14. Decreto N° 4.186, mediante el cual se prorroga por treinta días, el plazo establecido en el Decreto N° 4.160, de fecha 13-03-2020, mediante el cual fue decretado el estado de excepción de alarma en todo el territorio nacional. G.O. N° 6.528 Extraordinario del 12-04-2020.
15. Providencia N° 065-2020 del Servicio Autónomo de Contraloría Sanitaria, mediante la cual se dicta la norma que regula a los laboratorios y casa de representación públicos y privados, que se amparen al beneficio de supresión del empaque secundario y prospecto en la comercialización de medicamentos en el territorio nacional. G.O. N° 41.861 del 17-04-2020.
16. Decreto N° 4.188, dictado en el marco del estado de alarma para atender la emergencia sanitaria del Coronavirus (COVID-19), por medio del cual se establece la restricción de la circulación y libre tránsito en jurisdicción del estado Nueva Esparta. G.O. N° 6.530 Extraordinario del 19-04-2020.
17. Resolución conjunta N° 083 y 093 del Ministerio del Poder Popular para la Salud y el Ministerio del Poder Popular para la Ciencia y Tecnología, mediante la cual se establecen los lineamientos generales para el desarrollo de las investigaciones



relacionadas al COVID-19 en la República Bolivariana de Venezuela. G.O. N° 41.864 del 22-04-2020.

18. Resolución N° 082 del Ministerio del Poder Popular para la Salud, mediante la cual se constituye el Equipo Multidisciplinario de Respuesta a la Emergencia Sanitaria COVID-19 (EMES/COVID-19) del estado Táchira, dependiente del Despacho del Ministro del Poder Popular para la Salud. G.O. N° 41.866 del 24-04-2020.
19. Decreto N° 4.198, mediante el cual se declara el Estado de Alarma para atender la Emergencia Sanitaria del Coronavirus (COVID-19). G.O. N° 6.535 Extraordinario del 12-05-2020.

Caracas, 1 de junio de 2020