

## APROXIMACIÓN AL DECRETO DE ESTADO DE ALARMA EN VENEZUELA EN TIEMPOS DE COVID-19

APPROACH TO THE DECREE OF STATE OF ALARM IN VENEZUELA IN TIMES  
OF COVID-19

Marcos Antonio Fernández Vega <sup>(1)</sup>

<https://doi.org/10.53766/ESDER/2020.02.04.06>

Recepción: 15 de Febrero de 2020 Aceptación: 08 de Noviembre de 2020



### RESUMEN

El 11 de marzo de 2020, la OMS declara el COVID-19 como una pandemia, hasta el 13 de marzo de 2020, a propósito de la existencia de casos de Covid-19 en Venezuela, el gobierno nacional declaró el Estado de Alarma al margen de los requisitos constitucionales, en todo el territorio nacional; declara al sistema sanitario en emergencia permanente y suspende las actividades académicas a todos los niveles educativos en el país. De este modo, esta situación de pandemia origina una calamidad pública que pone seriamente en peligro la seguridad de la Nación y de los administrados. El Ejecutivo Nacional ordena “Cuarentena social y colectiva”, en todo el territorio nacional a partir del 17 de marzo de 2020. El presente estudio tiene por objetivo describir el Decreto mediante el cual se declara el Estado de Alarma para atender la emergencia sanitaria del Coronavirus (COVID-19), publicado en Gaceta Oficial Extraordinaria N° 6.519, el Decreto de N°4.160.

**Palabras Clave:** *Estado de Excepción, Estado de Alarma, Decreto, Venezuela, Covid-19.*

### ABSTRACT

On March 11, 2020, the WHO declares COVID-19 as a pandemic, until March 13, 2020, regarding the existence of Covid-19 cases in Venezuela, the national government declared the State of Alarm on the sidelines of the constitutional requirements, throughout the national territory; declares the health system in permanent emergency and suspends academic activities at all educational levels in the country. In this way, this pandemic situation originates a public calamity that seriously endangers the security of the Nation and of those administered. The National Executive orders “Social and collective quarantine”, throughout the national territory as of March 17, 2020. The objective of this study is to describe the Decree by which the State of Alarm is declared to attend the health emergency of the Coronavirus (COVID-19), published in Extraordinary Official Gazette No. 6,519, Decree No. 4,160.

**Keywords:** *State of Exception, State of Alarm, Decree, Venezuela, Covid-19.*

(1) Estudiante del Tercer-Cuarto año de la Escuela de Derecho, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad de Los Andes-Venezuela. Teléfono: 04165564220. E-Mail: marcosfernandezvega99@gmail.com. Investigador Novel del Grupo de Investigación Robert Von Möhl (GIROVOM).

## INTRODUCCIÓN:

Para comenzar, según Santana (2017) se atribuye a una “situación de crisis que afecta a la población como un todo y que constituye una amenaza a la existencia de la comunidad organizada como base del Estado.” Pág. 43. En consecuencia, guarda relación con la noción de peligro público y de situaciones excepcionales de una “amenaza actual o al menos inminente para el conjunto de la comunidad.” Santana (2017) Pág. 44. Por otra parte, el Estado de Excepción según Álvarez (2020):

Es un mecanismo que, como su nombre sugiere, otorga poderes especiales al Ejecutivo Nacional para enfrentar situaciones fuera de lo común que afectan la paz o el bienestar de los ciudadanos, y que no son afrontables, a través de los mecanismos normales. Estos poderes podrán utilizarse estrictamente para ese fin, y una vez logrado el objetivo se extinguen. Pág. 49.

Si bien es cierto, el rasgo más característico de estas atribuciones es que acarrear la posibilidad de limitar o restringir el ejercicio de algunos derechos, temporalmente. Es importante subrayar, que en un Estado Democrático se puede plantear la limitación de derechos, pero nunca su suspensión, distinción que está apropiadamente expresada en la Constitución de nuestro país, que en su artículo 337 señala que “podrán ser restringidas temporalmente las garantías consagradas en esta Constitución.” No obstante, existen Derechos, que no pueden ser suprimidos ni restringidos; derechos, que si pueden ser restringidos, más no suspendidos; y Derechos que si pueden ser suprimidos ... (Y eso significa ser restringidos per se). Esas son las hipótesis posibles, que pueden deducirse de la Constitución y la Ley.

De ahí, que para contrarrestar y prevenir estos vicios, en la Constitución vigente (1999), se incluyeron una serie de procedimientos para limitar el ejercicio exorbitante del poder que es propio de los Estados de Excepción. Adicionalmente, los Estados de Excepción son invocados por el mismo Poder Ejecutivo, donde se facultan medidas para afrontar y dar normalidad a las circunstancias fácticas que dan origen a la crisis, por lo cual constituye: un Derecho de Excepción.

Por otra parte, los Estados de Excepción implican la limitación de derechos, siendo más bien, un sacrificio que la sociedad acepta por un interés general, de modo que por eso deben estar regulados para minimizar lo más que se puedan sus efectos negativos. Una democracia sin ejercicio pleno de los derechos no es una democracia.

Por último, la presente investigación tiene por objetivo describir el Decreto mediante el cual se declara el Estado de Alarma para atender la emergencia sanitaria del Coronavirus (COVID-19), publicado en Gaceta Oficial Extraordinaria N° 6.519, el Decreto de N°4.160.

Finalmente, agrega la Constitución, que el Decreto de Estado de Excepción debe cumplir con una serie de requisitos, y el más importante es

que responsabiliza específicamente al Presidente de la República de establecer claramente cuáles son las limitaciones que se impondrán a determinados derechos durante la vigencia del Estado de Excepción, buscando garantizar que la población afectada esté enterada de las nuevas reglas a las que debe adecuarse desde su origen. Esto es muy importante, porque se evita que funcionarios inescrupulosos establezcan o determinen de forma arbitraria las limitaciones a los derechos durante la vigencia del decreto.

## DESARROLLO

### 1.\_ Principios Constitucionales de los Estados de Excepción.

De esta manera, la Constitución regula de forma más rigurosa a los Estados de Excepción e introduce los siguientes principios:

#### 1.1.\_ La Proporcionalidad y la Gradualidad.

Según el artículo 4 de la Ley Orgánica de Estados de Excepción (LOEE) “toda medida de excepción debe ser proporcional a la situación que se quiere afrontar en lo que respecta a gravedad, naturaleza y ámbito de aplicación.” En primer lugar, se aplica cuando se señala que dependiendo de la causa, la duración máxima puede variar según su gravedad. Esto debe apreciarse desde dos puntos de vista, pues la proporcionalidad debe entenderse tanto para decidir la medida como para aplicarla. Implica, que el Estado de Excepción, debe imponerse en función y para atender la emergencia que le dió origen, por lo que si dicha situación puede ser solucionada por los medios ordinarios no puede invocarse el Estado de Excepción. En segundo lugar, incluso en el caso de que la situación lo requiera, la aplicación de la excepción debe ser en proporción a la situación de que se trate, en sus circunstancias fácticas conforme a derecho.

#### 1.2.\_ La Temporalidad.

Según Santana (2017) “las garantías podrían ser restringidas temporalmente (Artículo 337), sino que según el tipo de estado de excepción que se trate-alarma...- sería su duración máxima -treinta días...-, pudiendo prorrogarse los mismos hasta por un periodo de igual duración (Artículo 338).” Pág. 92. Es una constante de todos los tipos de Estado de Excepción que la Constitución prevé, de manera que los limita a un tiempo máximo de existencia.

Por otra parte, el artículo 5 LOEE “toda medida de excepción debe tener una duración limitada a las exigencias de la situación que se quiere afrontar, sin que tal medida pierda su carácter excepcional o de no permanencia.” No pueden ser indefinidos, ello implica no dictar decretos de Estados de Excepción sobre la misma situación, pero presentándola de diferente manera para hacer ver que se trata de un decreto sobre hechos diferentes.

Esto último constituiría un fraude a la Constitución cuya intención es que la excepción dure lo menos posible, apunta este principio a una regulación del tiempo para evitar la prolongación indebida del mismo, pues un Estado de Excepción indefinido se presta para cometer violaciones sistemáticas y generalizadas de derechos humanos.

No obstante, un cierto sector de la doctrina del Derecho Constitucional Latinoamericano opina con Zovatto (1990) “de un Estado Excepción Permanente, que se perpetúa en el tiempo, bien a causa de una prórroga sistemática de hecho, o como resultado de que la Constitución no ha previsto, a priori, ninguna limitación de tiempo para los mismos.” Págs. 48-49. Son claros ejemplos, el Paraguay con Stroessner, y Haití.

O, de igual manera con Zovatto (1990) “de una institucionalización de los Estados de Excepción...desviación que ha tenido lugar en los últimos años, en especial, en ciertos países de América latina, como en Chile, por medio de la Constitución de 1980, y en el intento frustrado en el Uruguay, durante el anterior Gobierno Militar.” Pág. 49.

En este punto, resulta importante tanto el control político que hace la Asamblea Nacional como el jurídico que debe realizar el Tribunal Supremo de Justicia, cuyas sentencias deben ser ajenas a parcialidad alguna y velar por el cumplimiento de la Constitución Nacional, sobre todo en este punto donde lo que está en juego es la restricción de las garantías de los ciudadanos. El Constituyente prefiere fijar límites al poder en tiempos extraordinarios, de esta forma no sirvan de excusa para desconocer derechos.

### 1.3.\_ Principio de Necesidad.

Para Santana (2017) se halla recogido en el artículo 337 de la Constitución Nacional cuando “indica que la declaratoria del estado de excepción solo procederá ante circunstancias de diversas naturalezas que afecten gravemente la seguridad del Estado, sus instituciones o ciudadanos, siempre que el derecho ordinario resulte insuficiente para enfrentarlas.” Pág. 88.

En efecto, el Decreto de Estado de Excepción, por el cual se declaró el Estado de Alarma debe contener las medidas que se consideren indispensables para enfrentar la catástrofe, calamidad pública o el acontecimiento similar que motivó la declaratoria de alarma (Artículos 337 y 338 de la Constitución y artículo 8 de la LOEE).

De igual forma, Santana (2017) “fin, restablecer la normalidad -o permitir que la situación sea controlada con medios ordinarios.” pág. 89. El artículo 6 LOEE reitera el carácter excepcional del Decreto de Estado de Excepción, al advertir:

Dictado en caso de estricta necesidad para solventar la situación de anormalidad, ampliando las facultades del Ejecutivo Nacional, con la restricción temporal de las garantías constitucionales permitidas y la ejecución, seguimiento, supervisión e inspección de las medidas que se adopten conforme a Derecho. Pág. 2.

#### 1.4\_. Sobre las Garantías a Restringir.

Por otra parte, según Santana (2017) el Decreto por el cual se decreta el Estado de Alarma:

Debe contener las garantías constitucionales que se restringen de forma temporal (artículo 339 de la Constitución y 6 de la LOEE). Ello significa que el propio Decreto debe indicar cuáles son las medidas restrictivas de las libertades de las personas naturales y jurídicas que son necesarias para enfrentar la situación que ha ocasionado la alarma. Pág. 159.

Se debe entender por garantía, como el mecanismo de protección jurídico-político por parte del Estado. Conforme a una correcta interpretación de la Constitución y la LOEE, tanto las medidas que se consideran indispensables para enfrentar al Estado de Excepción, como las restricciones temporales a las garantías constitucionales, deben estar contenidas en el propio texto del Decreto de Estado de Excepción.

En ese sentido, el Ejecutivo Nacional debe decidir de antemano cuáles serán las medidas y restricciones a implementar, y explicarlas suficientemente en el Decreto que declare el Estado de Excepción.

Paralelamente, Santana (2017) manifiesta:

El Presidente de la República puede decretar la restricción de garantías –tal como establece el Texto Constitucional– no podrá hacer lo propio con los derechos, que seguirán inalterables en cabeza de sus titulares y lo único que se limitará es el halo de protección del que gozan para hacerlos efectivos. Pág. 140.

De tal modo, que, el Decreto que declare el Estado de Excepción no puede limitarse a anunciar medidas que el Poder Ejecutivo puede tomar posteriormente a que se dicte el Decreto de Estado de Excepción, sino debe contener las medidas y restricciones a las garantías, sin que sea posible que éstas se establezcan en actos estatales posteriores a la declaratoria del Estado de Excepción. De hecho, el artículo 339 de la Constitución señala, que en el Decreto que declare el Estado de Excepción, “*se regulará el ejercicio del derecho cuya garantía se restringe.*”

Sin embargo, como manifiesta García (2020) en el Decreto de Estado de Alarma se pretende habilitar a autoridades del Poder Ejecutivo para:

Dictar medidas y restricciones a derechos adicionales a las previstas en el propio Decreto de Estado de Alarma. En todo caso, toda medida de excepción debe ser proporcional a la situación que se quiere afrontar en lo que respecta a gravedad, naturaleza y ámbito de aplicación, artículo 4 de la LOEE. Pág. 285.

Ahora bien, para Santana (2017) el artículo 337 de la CRBV el Presidente se encuentra facultado para, “en Consejo de Ministros, restringir temporalmente las garantías consagradas, salvo las referidas a los derechos a la vida, prohibición de incomunicación o tortura, el derecho al debido proceso, el derecho a la información y los demás derechos humanos intangibles.” Pág. 143. También, el Legislador amplía el abanico de garantías no restringibles, según el artículo 7 LOEE precisa que no puede restringirse las garantías de los siguientes derechos:

La vida, el reconocimiento a la personalidad jurídica, la protección de la familia, la igualdad ante la ley, la nacionalidad, la libertad personal y la prohibición de práctica de desaparición forzada de personas, la integridad personal, física, psíquica y moral, no ser sometido a esclavitud o servidumbre, la libertad de pensamiento, conciencia y religión, la legalidad y la irretroactividad de las leyes, especialmente de las leyes penales, el debido proceso, el amparo constitucional, la participación el sufragio y el acceso a la función pública y la información. Pág. 2.

En este sentido, Sánchez (1997):

Debe señalarse, que la consagración constitucional de las libertades públicas, no tiene igual respecto de todas ellas; o, en otras palabras, no todos esos derechos constitucionales tienen igual consagración constitucional. No sólo algunos, en realidad han sido consagrados como meras expectativas de derecho cuya actualización, depende enteramente del legislador, sino que incluso de los derechos directamente consagrados por el Constituyente, pueden distinguirse diversas graduaciones. En algunos casos, se trata de derechos absolutos, que no admiten restricciones, suspensiones ni limitaciones en su goce y/o ejercicio; en otros casos, se trata de derechos que no pueden ser limitados por el Legislador, aún cuando su ejercicio puede ser restringido o suspendido temporalmente; en otros casos, se trata de derechos que pueden ser limitados o regulados en aspectos específicos por el legislador; en otros casos, puede tratarse de derechos que pueden ser regulados o limitados sin restricciones por el legislador; y, por último puede tratarse de derechos que requiere de regulación legal para poder ser ejercidos. Pág. 570.

En este orden de ideas, Peña (2008) señala:

Naturalmente, que la especificada contenida en el artículo 27, pese a poder ser calificada de redundante, resulta más que necesaria, pues la experiencia en materia de suspensión y restricción de garantías durante la vigencia de la Constitución de 1961, demuestra que los jueces mostraban dudas acerca de la procedencia del ejercicio del Derecho de Amparo, mientras durase la referida suspensión, quedando de esa manera, muchas veces desprotegidos, por la vía del amparo, derechos tan importantes como la libertad personal, la libertad de tránsito, la propiedad, etc. De allí, pues, que ésta consagración categórica de la irrelevancia de los Estados de Excepción y de restricción de garantías, en lo tocante al ejercicio del derecho al amparo, juegue a favor de los derechos humanos, y, a la postre de la perfección de la democracia. Pág. 466.

## **2.\_ Tipologías de los Estados de Excepción.**

En líneas generales, los Estados de Excepción pueden declararse ante situaciones objetivas de sumas gravedad, que hagan insuficientes a los medios ordinarios del Derecho Objetivo Ordinario, que dispone el Estado para afrontarlos. Por eso, su declaración no puede interrumpir el funcionamiento de los organs del Poder Público. Constitucionalmente, los cuatro tipos de Estados de Excepción que fueron reconocidos: Estado de Alarma, Emergencia Económica, Conmoción Interior, Conmoción Exterior persiguen ese fin, y, que según Fernández (2009):

La institución tiene como objeto asegurar la permanencia de la Constitución como Ley Fundamental de la República y ante la eventualidad de algunos acontecimientos naturales, económicos o bélicos, que pudieren afectar o eliminar su continuidad, se prevé tomar algunas medidas de carácter transitorio. Pág. 278.

### **2.1.\_ El Estado de Alarma.**

De este modo, está vinculado con la ocurrencia de “catástrofes, calamidades públicas u otros acontecimientos similares que pongan seriamente en peligro la seguridad de la Nación o de sus ciudadanos y ciudadanas.” (Álvarez, 2020, Pág. 52). De acuerdo con Cabanellas (2009), una catástrofe es un “Suceso que produce gran destrucción o daño.” Pág. 213; y una calamidad es una “desgracia o infortunio que alcanza a muchas personas” (Cabanellas, 2009, Pág. 195), ambos son eventos vinculados a causas naturales o accidentes de gran alcance en cuanto al daño material que pueden producir. Y se encuentra consagrado en el artículo 338 de la Constitución de 1999 expresando lo siguiente:

Podrá decretarse el estado de alarma cuando se produzcan catástrofes, calamidades públicas u otros acontecimientos similares que pongan seriamente en peligro la seguridad de la Nación, o de sus ciudadanos y ciudadanas. Dicho estado de excepción durará hasta treinta días, siendo prorrogable hasta por treinta días más. Pág. 98.

Los artículos 337 al 339 de la Constitución establecen la figura de los Estados de Excepción, “que es tradicional en el constitucionalismo venezolano.” (García, 2020, Pág. 72). Consecuencialmente, la regulación categorial de la figura de los Estados de Excepción establecida en la Constitución, es desarrollada por la LOEE.

Conforme a la Constitución y a la LOEE, el Decreto de Estado de Excepción según Santana (2017) es un:

Decreto presidencial dictado en Consejo de Ministros, que tiene como objeto establecer medidas excepcionales para atender circunstancias de orden social, económico, político, natural o ecológico, que afecten gravemente la seguridad de la Nación, de las instituciones y de los ciudadanos, y para las que resultan insuficientes las facultades ordinarias de las que se dispone para hacer frente a esos hechos. Pág. 76.

En atención a la necesidad de esas medidas extraordinarias, la Constitución permite en su artículo 337 que mediante “Decreto de Estado de Excepción se restrinjan algunas garantías constitucionales, salvo las relativas a los derechos a la vida, prohibición de incomunicación o tortura, el derecho al debido proceso, el derecho a la información y los demás derechos humanos intangibles.” (Echeverri Duque, 2014, Pág. 10).

En efecto, el Estado de Alarma tiene una limitación temporal de 30 días, siendo prorrogable por 30 días más (artículo 338 de la Constitución y 9 LOEE). Además, el Estado de Alarma puede sujetarse a un territorio determinado, o a todo el territorio nacional (artículo 9 LOEE).

Por último, el Estado de Alarma es una de las tres modalidades de Estados de Excepción previstas en el artículo 337 de la Constitución. Específicamente, el Estado de Alarma es descrito en el encabezado del artículo 338 de la Constitución como una medida aplicable cuando se produzcan “*catástrofes, calamidades públicas u otros acontecimientos similares que pongan seriamente en peligro la seguridad de la Nacional, o de sus ciudadanos.*”

## 2.2\_. Facultades del Poder Ejecutivo en un Estado de Excepción.

La primera consecuencia manifiesta de la declaración de un Estado de Excepción es que el Ejecutivo Nacional, de manera temporal, tiene la potestad de limitar garantías constitucionales, expresado en el artículo 337 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999):



El Presidente o Presidenta de la República, en Consejo de Ministros, podrá decretar los estados de excepción. Se califican expresamente como tales las circunstancias de orden social, económico, político, natural o ecológico, que afecten gravemente la seguridad de la Nación, de las instituciones y de los ciudadanos y ciudadanas, a cuyo respecto resultan insuficientes las facultades de las cuales se disponen para hacer frente a tales hechos. En tal caso, podrán ser restringidas temporalmente las garantías consagradas en esta Constitución, salvo las referidas a los derechos a la vida, prohibición de incomunicación o tortura, el derecho al debido proceso, el derecho a la información y los demás derechos humanos intangibles. Pág. 98.

Para ello, en el Decreto que establezca el Estado de Excepción, debe regular lo que estará sometido ese derecho mientras dure la emergencia. Tradicionalmente, se entiende, que, al procederse a declarar ese estado, los administrados pierden sus derechos, quedando a merced de la autoridad política; perdiendo también la posibilidad de reclamar por las agresiones de las que fueran víctimas.

Paulatinamente, Borea (1995) “se ha ido generando conciencia de que la suspensión de los derechos constitucionales, no apunta a dejar al ciudadano en el indefensión, sino, por el contrario, a reafirmar el principio del Estado de Derecho.” Pág. 269. Pues, como afirma muy bien el autor anterior, Borea (1995) “La situación de emergencia pretende restringir temporalmente algunos derechos en aras de impedir el deterioro de todos los derechos y a todas las personas por el eclipse de la juridicidad generado normalmente por situaciones de violencia, o, de catástrofe natural.” Pág. 269.

De no hacerlo así, la consecuencia lógica, es que no puede estar limitado, pues se trata de una exigencia de la Constitución en su artículo 339 que consagra:

El decreto que declare el estado de excepción, en el cual se regulará el ejercicio del derecho cuya garantía se restringe, será presentado, dentro de los ocho días siguientes de haberse dictado, 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. El decreto cumplirá con las exigencias, principios y garantías establecidos en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos. El Presidente o Presidenta de la República podrá solicitar su prórroga por un plazo igual, y será revocado por el Ejecutivo Nacional o por la Asamblea Nacional o por su Comisión Delegada, antes del término señalado, al cesar las causas que lo motivaron. La declaración del estado de excepción no interrumpe el funcionamiento de los órganos del Poder Público Pág. 99.

Es por ello, en éste particular hemos de aclarar que no todos las garantías son susceptibles de ser restringidos, pues la Constitución expresa en el artículo 337 que “no pueden ser limitados el derecho a la vida, la prohibición de incomunicación y de tortura, el derecho al debido proceso, el derecho de información y los demás derechos intangibles”. Estos derechos intangibles, de acuerdo con el artículo 7 LOEE (2001) son los siguientes:

El derecho al reconocimiento a la personalidad jurídica, la protección de la familia, la igualdad ante la ley, la nacionalidad, la libertad personal y la prohibición de la práctica de desaparición forzada de personas, la integridad personal (física, psíquica y moral), la prohibición de ser sometido a esclavitud y servidumbre, la legalidad y el principio de irretroactividad de las leyes, el amparo constitucional, la participación, el sufragio y el acceso a la función pública. Pág. 2.

De esta manera, las garantías que no pueden ser limitados quedan al margen de actuación del Estado, en tanto las garantías que sí pueden limitarse tienen una afectación respecto a los primeros por cuanto todos los derechos humanos están estrechamente relacionados y no puede limitarse uno sin afectar a los demás. En todo caso, según Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México (2018) proclama lo siguiente:

Los derechos humanos son interdependientes, es decir están vinculados entre ellos y son indivisibles, que no pueden separarse o fragmentarse unos de otros. Todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales deben comprenderse como un conjunto. Lo anterior, también implica que el goce y ejercicio de un derecho está vinculado a que se garantice el resto de derechos; así como la violación de un derecho pone también en riesgo los demás derechos, al proteger un derecho deben observar los efectos que se causan sobre otros, a la vez que se obliga, en labor de promoción de los mismos, a mantener siempre una visión integral. Pág. 10.

En consecuencia, aunque la Constitución exprese que hay derechos que no pueden ser limitados, lo cierto es, que en la práctica la restricción de unos derechos siempre afecta a los demás por estar estrechamente vinculados entre sí.

Ahora bien, de acuerdo con la LOEE (2001), el Presidente de la República, en Consejo de Ministros puede ejercer las siguientes atribuciones:

1. “Todas las medidas que estime convenientes en aquellas circunstancias que afecten gravemente la seguridad de la Nación.” (Artículo 15). Ésta afirmación genérica, recordemos, no es absoluta, y tiene sus límites en la propia Constitución, de modo que esas medidas siempre y en todo caso deben atender y servir a los principios constitucionales.

2. "Dictar medidas de orden social, económico, político o ecológico cuando resulten insuficientes las facultades de las cuales disponen ordinariamente los órganos del Poder Público para hacer frente a tales hechos." (Artículo 15).
3. Se pueden imponer servicios extraordinarios a los ciudadanos, así como a personas jurídicas. (Artículo 17).
4. Se puede "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.
5. También puede el ejecutivo hacer erogaciones que no estén en la Ley de Presupuesto (Artículo 20), en la práctica esto se traduce en la posibilidad de ejecutar el presupuesto sin control parlamentario, es decir, que bajo la excusa de una situación de crisis se dicte un decreto al respecto en realidad para evadir al Poder Legislativo. De ser así, esto constituiría un fraude a la Constitución y haría nulo el Decreto correspondiente, en consecuencia, este artículo es inconstitucional al contradecir el artículo 312 del Texto Fundamental que reza "la ley fijará límites al endeudamiento público de acuerdo con un nivel prudente en relación con el tamaño de la economía,... indicará las modalidades de las operaciones y autorizará los créditos presupuestarios respectivos en la Ley de Presupuesto." Conforme a ello, es una competencia de la Asamblea Nacional.
6. La excepción también implica, la suspensión temporal de aquellas leyes que entren en colisión con las medidas tomadas en el Decreto de Excepción (Artículo 21). Sin duda, los Decretos de Estados de Excepción, equivalen a Decretos-Leyes con una vigencia temporal, que tienen igual efecto derogatorio que una Ley, según Cabanellas (2009) define como "disposiciones gubernamentales que innoven materia antes regulada por una Ley."
7. Una consecuencia natural de la declaratoria de excepción es la capacidad que tiene el Presidente de la República de ordenar la movilización de uno o varios componentes de la Fuerza Armada. (Artículo 23). Esto no implica asunción, de las atribuciones de otros poderes públicos, sino de aquellas labores propias de la institución armada en la contención de la emergencia correspondiente.
8. Otra facultad es la de poder requisar los bienes muebles o inmuebles que deban ser utilizados para restablecer la normalidad propiedad de particulares (Artículo 24). Ésta requisa no puede hacerse de cualquier manera, sino que debe ser por orden previa del Presidente de la República o a quién éste haya delegado la aplicación del Decreto, y además debe hacerse por escrito dejándose constancia de la requisición. En este sentido, se puede desarrollar que el proceso de requisamiento conlleve a un proceso de expropiación, por cuanto que el bien requisado es necesario para el Estado al afrontar los efectos de la pandemia, que según Cabanellas (2009) se define como "desposeimiento o privación de la propiedad, por causa de utilidad pública o interés preferente, y a cambio de una indemnización previa. (Pág. 703)." Haciendo estas disposiciones en el Decreto en circunstancias fácticas excepcionales, de Ley de Declaración de Utilidad Pública o Social (2002) que estipula en su artículo 5:

La declaratoria de utilidad pública comprenderá los bienes que se califiquen necesarios para lograr tal finalidad, y para esa condición será indispensable un acto motivado mediante el cual se declare de interés público el bien por expropiar, así como también, los que por su utilización en los proyectos y programas, justifiquen las ventajas del bien común que originó la declaratoria de utilidad pública.

9. En principio existe la obligación de devolver los bienes requisados, pero en todo caso, siempre están sujetos a indemnización por los daños que puedan ocurrirle a los bienes, y más aún, si los mismos por su uso, los fungibles dejan de ser utilizables (Artículo 25). En este supuesto, nos encontramos con una disposición inconstitucional pues el artículo 26 de la ley señala que si se trata de bienes perecederos o fungibles se deben pagar al precio que tenían al momento de la requisición, lo cual viola el derecho al “pago oportuno de justa indemnización” que de acuerdo a la Constitución es parte del derecho a la propiedad.

De igual forma, se complementa con una serie de pautas del sistema jurídico venezolano ordinario. Según Santana (2017) son:

- i. Modificar los límites de gasto, de endeudamiento y de resultados financieros de la ley del marco plurianual del presupuesto.
- ii. Celebrar contrataciones públicas sin atender a las modalidades de selección de contratistas de la ley de la materia.
- iii. Prorrogar el servicio militar de todos los alistados.
- iv. Exigir a los operadores de servicios de telecomunicaciones que cumplan todas aquellas obligaciones que se establezcan en la normativa aplicable a los servicios de telecomunicaciones en estados de excepción, y en los planes para estados de excepción que al efecto se formulen.
- v. Disponer de la capacidad de las instalaciones de autogeneración eléctrica igual o superior a dos megavatios (2 MW). Pág. 84.

En resumen, son enormes los poderes que asume el Ejecutivo Nacional en un Estado de Excepción, y en la mayoría de los casos, a costa de los derechos de los administrados. Por ello, aun partiendo del hecho, que estas limitaciones son necesarias en aras del bien común, las mismas deben ejecutarse de acuerdo con los principios constitucionales, a saber, la razonabilidad, proporcionalidad, la congruencia y la temporalidad, pues luego de un Estado de Excepción, se debe solucionar ésta situación de anormalidad.

### **2.3.\_ Medidas que Pueden ser Establecidas por el Poder Ejecutivo.**

La LOEE faculta al Poder Ejecutivo para dictar medidas complementarias, que según García (2020) son las “previstas en el Decreto de Estado de Excepción, es decir, medidas que pueden ser tomadas por el Ejecutivo aun cuando no estén contempladas como tal en el Decreto de Estado de Excepción, y que tienen su origen en la Ley.” Pág. 76.

1) Sobre la cooperación para la protección de personas, bienes y lugares, conforme al cual, decretado el Estado de Excepción, “toda persona está obligada a cooperar con las autoridades competentes para la protección de personas, bienes y lugares, pudiendo imponerles servicios extraordinarios por su duración o por su naturaleza, con la correspondiente indemnización de ser el caso” (García, 2020, Pág. 76). Se trata, por ello, de obligaciones de hacer, sujetas a indemnización.

2) Medidas relativas a asegurar la prestación servicios y el abastecimiento. Por otra parte, García 2020 expresa que:

El artículo 19 de la LOEE advierte que, decretado el Estado de Excepción, se podrá limitar o racionar el uso de servicios o el consumo de artículos de primera necesidad y tomar las medidas necesarias para asegurar el abastecimiento de los mercados y el funcionamiento de los servicios y de los centros de producción. Ello puede implicar, por una parte, el establecimiento de medidas de racionamiento a la venta en establecimientos comerciales, particularmente en los sectores de salud y alimentos. Por otra parte, puede suponer que se dicten medidas para forzar o aumentar la producción de bienes y la prestación de servicios, particularmente en los sectores de salud y alimentos. Pág. 77.

3) La medida de movilización. Según García (2020) “el artículo 23 de la LOEE faculta al Presidente de la República, en su condición de Comandante en Jefe de la Fuerza Armada Nacional, para ordenar la movilización de cualquier componente o de toda la Fuerza Armada Nacional.” Pág. 77. La movilización se regirá por las disposiciones que sobre ella establece la Ley respectiva. Según la Ley Orgánica de la Seguridad de la Nación, la movilización podría abarcar al sector privado.

4) La medida de requisición. Según Santana (2020) manifiesta:

El artículo 24 de la LOEE faculta al Ejecutivo Nacional para requisar los bienes e inmuebles de propiedad particular que deban ser utilizadas para restablecer la normalidad. Para toda requisición será indispensable la orden previa del Presidente de la República o de la autoridad competente y deberá expedirse una constancia inmediata de la misma. En todo caso, conforme al artículo 25 de a LOEE, terminado el Estado de Excepción, se restituirán los bienes requisados a sus legítimos propietarios, en el estado en que se encuentren, sin perjuicio de la indemnización debida por el uso o goce de los mismos. En los casos que los bienes requisados no pudieran ser restituidos, o se trate de bienes fungibles o perecederos, se pagará el valor total de dichos bienes, calculados con base al precio que los mismos tenían en el momento de la requisición. Pág. 77.

## 2.4.\_. Controles del Decreto de Estado de Excepción.

La Constitución y la LOEE sujetan los Decretos de Estados de Excepción a “control parlamentario y judicial. En efecto, el Decreto de Estado de Excepción, por una parte, se sujeta a la aprobación de la Asamblea Nacional, y, por otra parte, al control constitucional de la Sala Constitucional el Tribunal Supremo de Justicia” (García 2020, Pág. 75).

#### **2.4.1\_. El Control Político de la Asamblea Nacional.**

Según García (2020):

Conforme al artículo 338 de la Constitución, el Decreto que declare el Estado de Excepción debe ser presentado dentro de los ocho días siguientes de haberse dictado a la Asamblea Nacional, para su consideración y aprobación (artículo 339 de la Constitución y artículos 26 y siguientes de la LOEE). La LOEE establece las reglas parlamentarias especiales en cuanto a la consideración y aprobación del Decreto por la Asamblea Nacional. Pág. 76.

De este modo, según Balasso (2020):

3 situaciones diferentes: Por una parte, el control del Decreto que declara el Estado de Excepción y del acuerdo de la Asamblea Nacional que lo apruebe (o acuerde su prórroga), sin modificarlo (Artículo 32). En segundo lugar, la revisión de la constitucionalidad del decreto que declara el Estado de Excepción modificado por la Asamblea Nacional, caso en el cual ésta dispone de 48 horas para enviar el respectivo Acuerdo a la Sala (Artículo 32). Por último, la LOEE se refiere al caso en el cual la Asamblea Nacional no apruebe el decreto que declara el Estado de Excepción o su extensión, en cuyo caso la Sala debe omitir todo pronunciamiento. (Artículo 34). Pág. 179).

#### **2.4.2\_. El Control Constitucional de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia y de otros tribunales de la República.**

Sin duda, García (2020) expone:

También de acuerdo al artículo 339 de la Constitución y a los artículos 31 y siguientes de la LOEE, el Decreto que declare el Estado de Excepción debe ser presentado a la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, para que se pronuncie sobre su constitucionalidad. La LOEE establece las reglas procesales específicas por las cuales se producirá la decisión de la Sala Constitucional. En todo caso, el artículo 40 de la LOEE advierte que todos los jueces de la República, en el ámbito de su competencia de amparo constitucional, están facultados para controlar la justificación y proporcionalidad de las medidas adoptadas con base al estado de excepción. La consecuencia práctica de la restricción de las garantías previstas en el Decreto de Estado de Alarma es que no se requiere de una Ley posterior que regule el modo como pueden ejercerse tales garantías: Desde la misma publicación del Decreto tales garantías quedan restringidas en el alcance previsto en el Decreto. Pág. 76.

Por lo que se refiere al trámite, la LOEE dispone un plazo de 10 días para que la Sala Constitucional emita su pronunciamiento (Artículo 33). Dentro de los primeros 5 días de ese plazo los interesados en “argumentar a favor o en contra de la constitucionalidad del Decreto pueden concurrir y consignar, los escritos de alegaciones y pruebas que a bien tengan, disponiendo la Sala de 2 días para admitirlos o rechazarlos (Artículos 35 y 36).” (Balasso, 2020, Pág. 179).

Igualmente, sobre el control jurídico Balasso (2020) manifiesta que:

La decisión de la Sala Constitucional tiene efectos retroactivos y debe ser publicada en Gaceta Oficial (Artículo 39); mientras que la falta de pronunciamiento de la Sala acarrea responsabilidad disciplinaria de los magistrados que le componen, estando sancionada con la remoción del cargo (Artículo 36). La Sala Constitucional en definitiva, debe resolver la inconstitucionalidad del Decreto cuando no se cumpla con los principios de la Constitución, tratados internacionales sobre derechos humanos o la propia LOEE (Artículo 37), de modo que el alcance del control ejercido por la Sala Constitucional sobre los decretos declaratorios de los Estados de Excepción, tiene carácter integral, porque se extiende tanto a los motivos formales como a los materiales. Pág. 180.

### 3.. Estudio del Decreto de Estado de Alarma durante la Pandemia Covid-19.

Haciendo uso de las facultades que le concede los artículos 337, 338 y 339 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela el Gobierno de Nicolás Maduro decretó, el 13 de Marzo de 2020, el Estado de Alarma en todo el Territorio Nacional. La decisión, publicada en la Gaceta Oficial No. 6.519 (Extraordinario) y establecida en el Decreto No. 4.160, se tomó, dadas las circunstancias de orden social que ponen gravemente en riesgo la salud pública y la seguridad de los ciudadanos y ciudadanas habitantes de la República Bolivariana de Venezuela. De igual manera, el decreto tiene como fundamentos jurídicos:

En ejercicio de las atribuciones que me confieren los artículos 83 y 226, así como los numerales 2, 7 y 24 del artículo 236, de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, en concordancia con lo dispuesto en los artículos 337, 338 y 339 *eiusdem*; concatenados con los artículos 2, 3, 4, 5, 6, 7, 10, 15, 17, 18 y 23 de la Ley Orgánica sobre Estados de Excepción; lo establecido en el numeral 2 del artículo 4 de la Ley de la Organización Nacional de Protección Civil y Administración de Desastres; el artículo 67, Párrafo Único, de la Ley de Medicamentos; el numeral 6 del artículo 11 de la Ley Orgánica de Salud, así como los artículos 34 y 62 de dicha Ley Orgánica. Pág. 1.

En lo adelante, Nicolás Maduro podrá adoptar 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. El mencionado Decreto, concatenado con varios artículos de la LOEE, contiene 7 Considerandos, 36 artículos y 12 Disposiciones Finales. Dicho instrumento de Ley está firmado por todos los miembros del Gabinete Ministerial.

Conforme a la Constitución y a la LOEE, el Decreto de Estado de Excepción según Santa (2017) lo conceptualiza como:

Un Decreto presidencial dictado en Consejo de Ministros, que tiene como objeto establecer medidas excepcionales para atender circunstancias de orden social, económico, político, natural o ecológico, que afecten gravemente la seguridad de la Nación, de las instituciones y de los ciudadanos, y para las que resultan insuficientes las facultades ordinarias de las que se dispone para hacer frente a esos hechos. Pág. 183.

### 3.1\_. De los Considerandos.

A efectos de este Decreto se consideró, entre otras cosas, que en el país existen circunstancias excepcionales, extraordinarias y coyunturales que motivan la declaratoria de Estado de Excepción y de Alarma, habida cuenta la calamidad pública que lía la epidemia mundial de la enfermedad epidémica Coronavirus, que causa la COVID-19.

Se recuerda, que el día 12 de Marzo del presente año la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró como pandemia la enfermedad infecciosa producida por el virus del Coronavirus, que afecta a todos los continentes. Al mismo tiempo, la salud es un derecho social fundamental subsidiario del derecho a la vida, consagrado en el Texto Constitucional. En el Decreto, se deja constancia, que fue el día 13 de Marzo del año 2020, cuando se confirmó la existencia de COVID-19 en el territorio de la República Bolivariana de Venezuela.

En este sentido, para Balasso (2020):

La finalidad del decreto, entonces, de acuerdo con el texto de su artículo 1° sería 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. Pág. 133.



### 3.2\_. Implicaciones del Decreto.

Se denomina “Decreto mediante el cual se declara el Estado de Alarma para atender la emergencia sanitaria del Coranovirus (COVID-19),” y el mismo tiene, entre otras, las siguientes implicaciones:

1) “Todas las autoridades del Poder Público venezolano, en sus ámbitos nacional, estatal y municipal, están obligadas a dar cumplimiento urgente y prioritizado” al mencionado Decreto. (Artículo 2).

2) Se puede ordenar “restricciones a la circulación en determinadas áreas o zonas geográficas, así como la entrada o salida de éstas.” (Artículo 7). Para García (2020):

El artículo 7 advierte que el Presidente de la República puede ordenar restricciones a la circulación en determinadas zonas geográficas, ...indicarán modalidades que permitan la circulación para la adquisición de bienes esenciales, y el desplazamiento de personas del sector salud, o que se desempeñan en otras actividades que no pueden ser objeto de suspensión. Pág. 80.

La Superintendencia de Instituciones del Sector Bancario (SUDEBAN), divulgará por todos los medios disponibles las condiciones de prestación de los servicios de banca pública y privada, así como el régimen de suspensión de servicios, incluidos los conexos, y el de actividades laborales de sus trabajadores (Artículo 9), a la vez “establecerá las condiciones de prestación de los servicios de banca pública y privada.” (García, 2020, Pág. 82).

4) Se ordena “el uso obligatorio de mascarillas que cubran la boca y nariz en todo tipo de transporte público terrestre, aéreo o marítimo, incluidos los sistemas de Metro, Metrobús, Metrocable, Cabletren y los sistemas ferroviarios, entre otros” (Balasso, 2020, Pág. 134). Y para García (2020) es competencia de “las autoridades competentes en materia de seguridad ciudadana, salud y defensa integral de la Nación a tomar las previsiones necesarias para hacer cumplir esta regulación.” Pág. 83.

5) Se suspenden las actividades escolares y académicas en todo el territorio nacional a partir del día lunes 16 de marzo. En el artículo 11 del Decreto, opina García (2020): Se suspenden “actividades educativas en todos los niveles, se faculta a los Ministros del sector de educación para dictar Resoluciones con el objeto de regular la reprogramación de actividades académicas, también la implementación de modalidades de educación a distancia o no presencial.” Pág. 81.

6) Se suspenden en todo el territorio nacional todo tipo de espectáculos públicos, exhibiciones, conciertos, conferencias, exposiciones, espectáculos deportivos y, en general, cualquier tipo de evento de aforo público o que suponga la aglomeración de personas, estipulado según García (2020):

En el artículo 12 “en consecuencia, se ordena el cierre de cualquier establecimiento comercial que pueda involucrar aforo público. Ello incluye los parques de cualquier tipo, playas y balnearios, públicos o privados (artículo 14). Se exceptúan, sin embargo, las actividades culturales, deportivas y de entretenimiento destinadas a la distracción y el esparcimiento de la población, siempre que su realización no suponga aforo público. (Artículo 14). Pág. 81.

7) Los establecimientos dedicados al expendio de comida y bebidas, podrán permanecer abiertos prestando servicios exclusivamente bajo la modalidad de reparto, servicio a domicilio o pedidos para llevar. “En todo caso, se faculta al Ministro con competencia en materia de salud, en conjunto con el Ministro en materia de alimentación, para regular esta materia.” (García, 2020, Pág. 82).

8) “Los parques, de cualquier tipo; playas, balnearios, públicos o privados, se mantendrán cerrados al público.” (Artículo 14).

9) Se podrán suspender los vuelos hacia el territorio venezolano o desde dicho territorio por el tiempo que se estime conveniente. Según García (2020) “se faculta al Ministro del área para dictar las Resoluciones correspondientes. El Instituto Nacional de Aeronáutica Civil mantiene la suspensión de todos los vuelos desde el 17 marzo, si bien permiten los sobrevuelos, aterrizaje y despegue de carga y correo.” Pág. 82.

10) Los establecimientos de atención médica, hospitales, clínicas y ambulatorios públicos o privados, adecuarán sus protocolos a los lineamientos del Ministerio de Salud, de conformidad con la Ley Orgánica que regula el sector. Según García (2020) “el artículo 6 del Decreto se declara en emergencia todo el sistema de salud. Todos los centros de salud públicos y privados deben suministrar información diaria de los casos detectados.” Pág. 80.

11) Conforme al artículo 5, “todas las personas están obligadas a cumplir lo dispuesto en el Decreto y serán individualmente responsables cuando su incumplimiento ponga en riesgo la salud de la ciudadanía, responsabilidad de carácter penal” (García, 2020, Pág. 79). Pudiendo dictar medidas de colaboración para asegurar el cumplimiento de los fines del Decreto.

12) También, “la suspensión de actividades laborales cuyo desempeño no sea posible bajo alguna modalidad a distancia que permita al trabajador desempeñar su labor desde su lugar de habitación.” (Artículo 8). En efecto, algunas actividades “no pueden ser objeto de suspensión, como las relativas a las industrias de salud y alimentos, transporte, industrias básicas y estratégicas, la prestación de servicios domiciliarios o las señaladas por el Decreto, todas las actividades suspendidas deben cesar de inmediato.”(García, 2020, Pág. 81).

13) El Decreto establece diversas medidas en la salud. García (2020) enumera:

Para el sector salud (i) la necesidad de que los centros de salud adecuen su funcionamiento a los lineamientos del Ministerio del Poder Popular para la Salud (artículo 17); (ii) que los centros de salud atiendan las instrucciones y requerimientos señalados por el Ministerio (artículo 17); (iii) que los centros de salud puedan ser designados o requeridos como hospitales de campaña o centinela en materia de coronavirus COVID-19, no estando sujetos a horario, turno o limitación de alguna naturaleza similar; (iv) la orden al Ministerio a que realice un inventario de medicamentos usados en otros países para tratar la COVID-19 (artículo 18), y (v) la orden al Ministerio para que garantice la producción de medicamentos. (Artículo 19). Pág. 82.

14) En cuanto al abastecimiento de bienes y servicios. Conforme al artículo 20 del Decreto, se “establecerán las coordinaciones adecuadas para garantizar pleno abastecimiento esencial a la población de bienes y servicios. Ello podría implicar las medidas de requisición prevista en la LOEE.” (García, 2020, Pág. 83).

15) Según Balasso (2020):

Se establece que el Ministerio con competencia en materia de finanzas tome “las previsiones necesarias para las compras puedan realizarse de manera urgente, a la par que ese Ministerio, conjuntamente con los Ministerios con competencia en materia de salud, comercio interno y exterior, e industrias, garantizará la producción de medicamentos esenciales que estén incluidos en los protocolos de diagnóstico y tratamiento, en sus denominaciones genéricas debiendo priorizar la importación de medicamentos e implementos para el diagnóstico y tratamiento del mismo (Artículo 19). Pág. 149.

16) Según Balasso (2020), el Decreto además prevé:

El Ministro con competencia en materia de relaciones exteriores, en coordinación con la Procuraduría General de la República tomen las medidas en el orden internacional que impidan el efecto nocivo de las medidas coercitivas unilaterales, medidas punitivas u otras amenazas contra el país sobre los procesos de adquisición y traslado de los bienes adquirido en el mercado internacional. (Artículo 18).

17) Se establece el apoyo por parte del Ejecutivo Nacional para las entidades que se encuentren realizando investigaciones sobre la pandemia del coronavirus (COVID-19), para cual establece que “facilitará el aporte de los recursos presupuestarios necesarios que sean requeridos a tales fines y

priorizará los tramites vinculados a las mismas para la definitiva evaluación de sus resultados (Artículo 22).” (Balasso 2020, Pág. 149).

### 3.3\_. Medidas Concurrentes en Caso de Contagio.

1.- Los pacientes sospechosos de haber contraído el coronavirus, así como aquellos en los cuales se hubiere confirmado tal diagnóstico por resultar positivo, permanecerán en cuarentena y en aislamiento hasta que se compruebe mediante el test que ya no representa un riesgo para la propagación del virus. Por otra parte, García (2020) profiere:

Los artículos 23 y siguientes establecen las reglas aplicables para las personas que puedan ser considerados como pacientes sospechosos de contagio o que hayan estado expuestos a pacientes sospechosos. Tales personas deben mantenerse en “cuarentena” por un lapso de dos semanas. El Ministerio deberá dictar unas normas para especificar las condiciones de cuarentena o aislamiento. (Artículo 25). Pág. 83.

2.- “También deberán permanecer en cuarentena o aislamiento las personas que, por alguna de las circunstancias..., hubieren estado expuestos a pacientes sospechosos o confirmados de haber contraído el coronavirus que causa la COVID-19.” (Artículo 24). Si bien es cierto, deben proveer oportunamente a las autoridades competentes en materias de salud, seguridad ciudadana, o de defensa integral de la Nación, “toda información que sirva a los fines de determinar la forma de contagio a la que estuvo expuesta y el alcance que pudiera haber tenido como agente de propagación” (García, 2020, Pág. 83).

3.- “El cumplimiento de la cuarentena o el aislamiento es de carácter obligatorio y se requerirá al sujeto su cumplimiento voluntario” (Artículo 26). “En Venezuela se ha impuesto el cumplimiento de la cuarentena social preventiva general anunciada a mediados de marzo por Nicolás Maduro en todo el país.” (Balasso, 2020, pág. 146) Según Balasso (2020) manifiesta:

Ante la negativa de cumplimiento voluntario las autoridades competentes en materia de seguridad ciudadana, salud y defensa integral de la nación, tomarán las previsiones necesarias para mantenerlo en las instalaciones médicas o las que se dispongan para tal fin, en sus residencias o bajo medidas alternativas especiales, si fuere autorizado, o trasladarlo a alguno de dichos lugares si no se encontrare en alguno de ellos. (Artículo 26). (Pág. 145).

Las personas que resultasen contaminadas están en la obligación de “proveer oportunamente a las autoridades competentes en materia de salud toda la información que sirva a los fines de determinar la forma de contagio a la que estuvo expuesta y el alcance que pudiera haber tenido como agente de propagación.” (Artículo 27).

5.- “Los órganos de seguridad pública quedan autorizados a realizar en establecimientos, personas o vehículos las inspecciones que ameriten necesarias cuando existe fundada sospecha de la violación de las disposiciones del Decreto.” (Artículo 28). En consecuencia, García (2020) sostiene:

Podrán tomar las medidas inmediatas que garanticen la mitigación o desaparición de cualquier riesgo de propagación o contagio del virus. Se faculta al Ministro del Poder Popular para las Relaciones Interiores, Justicia y paz para establecer los parámetros de actuación aplicables a la situación particular que plantea la atención de la epidemia. Pág. 83.

6.- “Las autoridades competentes en materia de seguridad ciudadana, salud y defensa integral de la nación dispondrán los espacios que servirán de aislamiento para los casos de cuarentena que se requieran.” (Artículo 29). Para García (2020):

En el artículo 21 del Decreto se faculta a las autoridades competentes en materia de salud para evaluar las condiciones de seguridad de las edificaciones hospitalarias, a los fines de ordenar las obras de reacondicionamiento que se requieran a corto plazo, así como la construcción de obras de carácter temporal o permanente necesarias para que, coordinadamente con el Sistema de Protección Civil y Administración de Desastres, respondan a la emergencia sanitaria. Pág. 82.

7.- Cabe destacar que, según Balasso (2020):

En emergencia permanente el sistema de salud para la prevención y atención de los casos que se puedan presentar, con la orden de que todas las autoridades sanitarias y demás personal adscrito a establecimientos públicos de salud (sin importar el nivel territorial de que se trate) cumplan las órdenes directas emanadas del Ministerio del Poder Popular para la Salud, en cuanto sean necesarias para responder a la emergencia sanitaria (Artículo 6). Pág. 148.

8.- Según Balasso (2020) se ordena al Ministerio para la Salud hacer:

Un inventario tanto de los medicamentos como de los equipos de protección personal, usados en otros países para tratar la enfermedad epidémica a fin de que indique lo conducente para tramitar la compra de medicamentos, trajes de protección para el personal médico, enfermeras y demás funcionarios que apoyen al sistema público de salud. Pág. 149.

#### 4\_. La Implementación del Decreto.

Para la implementación de este Decreto se creó una Comisión Presidencial, la cual tendrá, entre otras funciones, la de coordinar con todos los órganos y entes involucrados, todos los protocolos emitidos por la Organización Mundial de la Salud (OMS). “Los órganos y entes de la Administración Pública Nacional, así como las empresas y demás formas asociativas privadas, están en la obligación de colaborar con la Comisión COVID 19 en el ejercicio de sus funciones.” (Artículo 36), establece el instrumento.

A la par, la Vicepresidenta Ejecutiva es la encargada de la ejecución del Decreto. Evidentemente, el Decreto crea la Comisión Presidencial para la Prevención y Control del Coronavirus (COVID-19). Por tanto, García (2020) asevera que tendrá por “objeto coordinar y asesorar todo lo relativo a la implementación de las medidas que sean necesarias adoptar para frenar y controlar la propagación de la pandemia del Coronavirus (artículo 30 y siguientes).” Pág. 84.

También, según el artículo 35 “los gastos que pudiera generar el funcionamiento de la Comisión se imputarán con cargo al Presupuesto.” Así mismo, Balasso (2020) expone:

Tiene el deber de informar diariamente al Presidente sobre las actividades desarrolladas y los avances alcanzados, asesorar al Presidente sobre las medidas a adoptarse la prevención y combate de la pandemia y coordinar su implementación, adoptar los protocolos de la Organización Mundial de la Salud, dotar los centros de salud, supervisar la base de datos y la información relativa a los casos diagnosticados y en observación, coordinar la actuación de todos los órganos de seguridad ciudadana y los demás que le correspondan en su rol de órganos asesor-coordinador en los asuntos relativos a la pandemia Coronavirus. Pág. 152.

Por lo demás, según Balasso (2020) explica:

En todo caso, delegaren la Vicepresidenta Ejecutiva, en consulta con los Ministros del poder Popular que conforman el Gabinete Ejecutivo con competencia en materia de salud, defensa, relaciones interiores, transporte, comercio, alimentación y servicios públicos domiciliarios, para que pueda ordenar mediante Resolución la suspensión de otras actividades, distintas a las indicadas en este artículo cuando ello resulte necesario para fortalecer las acciones de mitigación de los riesgos de epidemia relacionados con el coronavirus (COVID-19). Pág. 155.

#### 4.1\_. Sobre los Procesos Judiciales y Administrativos.

Al mismo tiempo, el régimen aplicable a los procesos judiciales según García (2020) asiente:

En la Disposición Final Quinta del Decreto exhorta al Tribunal Supremo de Justicia a tomar las previsiones normativas pertinentes que permitan regular las distintas situaciones resultantes de la aplicación de las medidas de restricción de tránsito o suspensión de actividades y sus efectos sobre los procesos llevados a cabo por el Poder Judicial o sobre el funcionamiento de los órganos que lo integran. Pág. 84.

De esta manera, el Régimen aplicable a los procesos administrativos según García (2020) ratifica:

Por su parte, conforme la Disposición Final Sexta, la suspensión o interrupción de un procedimiento administrativo como consecuencia de las medidas de suspensión de actividades o las restricciones a la circulación que fueren dictadas, no podrán ser considerada causa imputable al interesado, pero tampoco podrá ser invocada como mora o retardo en el cumplimiento de las obligaciones de la Administración Pública. En todo caso, una vez cesada la suspensión o restricción, la Administración deberá reanudar inmediatamente el procedimiento. Pág. 84.

#### 4.2\_. Controles del Decreto.

En todo caso, el artículo 339 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999) establece textualmente:

El Decreto que declare el estado de excepción, en el cual se regulará el ejercicio del derecho cuya garantía se restringe, será presentado, dentro de los ocho (8) días siguientes de haberse dictado, a la Asamblea Nacional, o 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. Pág. 99.

Sin duda, el mencionado Decreto, en la Disposición Final número 11 indica sólo lo siguiente: "Este Decreto será remitido a la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, a los fines de que se pronuncie sobre su constitucionalidad." Por su parte, Balasso (2020):

A todo evento, habida cuenta de las circunstancias imperantes en Venezuela, donde -por una parte- la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia ha declarado en desacato reiterado y futuro- indeterminado en el tiempo- a la Asamblea Nacional, cuya existencia, sin embargo reconoce, incluso mediante un insólito

pronunciamiento que excede por completo el ámbito de la sentencia dentro de la cual fue dictado, y por otra, la Asamblea Nacional ha desconocido a Nicolás Maduro como Presidente de la República, quien ha igualmente refutado la legitimidad de la Asamblea Nacional, lo cierto es que ni el Decreto primigenio N° 4.160, ni aquel por el cual se declaró su prorrogación, ni ningún otro, fue o ha sido enviado a la Asamblea Nacional; quién evidentemente tampoco se ha pronunciado al respecto, por considerar que se trata de actos que son ilegítimos, al no reconocer la investidura de Presidente de la República de su autor. Paradójicamente, tampoco el grupo de diputados a la Asamblea Nacional que reconoce a Nicolás Maduro como Presidente de la República, ha emitido pronunciamiento alguno al respecto. Pág. 178.

En el caso del Decreto, el cual, Nicolás Maduro declaró la existencia del Estado de Alarma en el territorio nacional, el 24 de marzo de 2020 se difundió un mensaje por la red social Facebook del Tribunal Supremo de Justicia que anunciaba según Balasso (2020):

La Sala Constitucional había declarado su constitucionalidad mediante sentencia N° 0057-2020, con ponencia conjunta, señalando que el referido decreto fue dictado en cumplimiento de todos los parámetros que prevé el Texto Fundamental, la Ley Orgánica sobre Estados de Excepción y demás instrumentos jurídicos aplicables, preservando los derechos humanos y en protección del Texto Fundamental, el Estado, sus instituciones y el pueblo, razón por la que declaró que el mismo entró en vigencia desde que fue dictado y que su legitimidad, validez, vigencia y eficacia jurídico-constitucional se mantiene irrevocablemente incólume, conforme a lo previsto en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Pág. 180.

Si bien es cierto, que la sentencia no lleva a cabo un control de la constitucionalidad del Decreto, ésta hace una ponderación de las circunstancias fácticas que rodearon la decisión en contraste con su juridicidad. Para Rondón De Sansó (1992):

La Convención Americana de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos (OEA), Artículo 27, así como el Pacto Internacional de Derechos Civiles en su artículo 4, Párrafo Tercero, exigen en caso de suspensión de garantías, a los Estados de la Organización, que informen inmediatamente a los otros Estados, por conducto de la Secretaría General de la OEA, las disposiciones cuya aplicación haya sido suspendida, los motivos que la han suscitado, y, posteriormente, la fecha de cesa de la medida. Pág. 64.

A ese fenómeno jurídico, que todavía existe, hoy en el 2020, es el Control Internacional del Estado de Excepción, también llamado Control de Convencionalidad.

#### 4.3\_. Vigencia.

Finalmente, en las Disposición Transitoria, Final Octava se establece que el Decreto, “tendrá una vigencia de 30 días, prorrogables por igual período, hasta tanto se estime adecuada el estado de contención de la enfermedad



epidémica coronavirus (COVID-19) o sus posibles cepas, y controlados sus factores de contagio.”

## CONCLUSIONES

Para concluir, el régimen de un Estado de Excepción en concreto, el Decreto de Alarma originado por la pandemia del Coronavirus, se fundamenta única y exclusivamente para atender las circunstancias de orden social, económico, político, natural o ecológico, que afecten gravemente la seguridad de la Nación, de las instituciones y de los ciudadanos y ciudadanas, producidos por la crisis del coronavirus (COVID-19); que en consecuencia, para la normativa ordinaria resulta insuficientes las facultades de las cuales se disponen, todo ello para hacer frente a tales hechos es mediante un derecho de excepción. De allí pues, este es el elemento clave y fundamental para justificar un Estado de Excepción.

Si bien es cierto, que las medidas a adoptar se basan porque las facultades jurídicas de los órganos y entes públicos no resultan suficientes para hacer frente a los hechos, para poder dictarlas, exceden de lo que está previsto y reglado en las leyes, resulta indispensable entonces, para poder decretarlas, hacer uso de la potestad de restringir las garantías constitucionales de los derechos, como lo expresa el Texto Fundamental, para regular las limitaciones y restricciones de los derechos. Todo ello, conlleva a ampliar las facultades del Ejecutivo Nacional a la hora de afrontar las circunstancias fácticas excepcionales conforme a derecho. En consecuencia, asume la potestad de ordenar las medidas que considere convenientes, para enfrentar la pandemia, decretando otras medidas restrictivas.

La Constitución tiene previstos mecanismos excepcionales de decisión y controles adaptados a los escenarios de emergencia, que permitan responder oportunamente a la situación, pero que hacen posible, aún en estas circunstancias, la limitación del poder. Sin duda, la dicotomía existente en distintos ámbitos entre la declaratoria del Estado de Excepción decretado con ocasión de la pandemia del Coronavirus, y la realidad imperante que se ha vivido en el país desde mediados del mes de marzo, nos lleva a una incertidumbre jurídica en el goce de las garantías constitucionales.

Es por ello que, la pandemia mundial causada por el COVID-19 ha tomado a la humanidad por sorpresa. Las medidas implementadas por el Decreto están destinadas para enfrentar tal fenómeno de contagio como es ésta epidemia, que afecta la salud pública, además de su reacción rápida y multidimensional en los campos de la economía, la ciencia, la producción de determinados bienes y servicios, intercambio de información y comunicación, cooperación tecnológica y el desarrollo de fármacos, medicamentos e insumos hospitalarios, al mismo tiempo, se debe reestructurar en la post-pandemia el funcionamiento del Estado, dando importancia a lo público como lo privado, en sana armonía, siendo el Estado una institución fundamental para hacer frente al problema de la salud pública que ha causado la pandemia, mediante un ejercicio democrático sometido a Derecho, garante de los libertades de todos y eficaz en su actuaciones.

Finalmente, el Estado de Excepción y los Poderes de Emergencia se mantienen dentro de los límites que la razón jurídica impone. Las facultades extraordinarias que se le atribuyen al Ejecutivo Nacional pueden ser necesarias para enfrentar los acontecimientos que pongan en grave peligro la vida organizada de la comunidad en el Estado, si bien es cierto se debe adaptar los principios jurídicos a la situación emergente, no deja de someterse estos poderes a la Constitución.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

**Álvarez, F.** (2020) Estado de Alarma o de Excepción. En *“Estudios Penales y Criminológicos. Vol. XL.”* Universidad de Salamanca. Salamanca, España.

**Balasso, C.** (2020) La Autopsia de un Decreto. Sobre el contraste existente entre el Decreto por el cual se declaró el Estado de Alarma con ocasión del Coronavirus, el Marco Regulatorio Aplicable y la Situación vivida en Venezuela desde mediados de Marzo de 2020 en *“Estudios Jurídicos sobre la Pandemia.”* Editorial Jurídica Venezolana. Colección Estudios N°123 (1). Págs. 123-183.

**Borea, A.** (1995) La Evolución de las garantías Constitucionales y el Estado de Derecho en América Latina, *“En Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano.”* Primera Edición. Konrad Adenauer-Stiftung, CIEDLA, AVDC, ACDC y Biblioteca Jurídica DIKE. Caracas, Venezuela. Págs. 259-280.

**Cabanellas, G.** (2009) *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual.* (31° Edición). Buenos Aires, Argentina. Editorial Heliasta S.R.L.

**Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México** (2018) *“Los Principios de Universalidad, Interdependencia, Indivisibilidad y Progresividad de los Derechos Humanos.”* Consultado el 17 de Octubre de 2020. Recuperado de: <https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/cartillas/2015-2016/34-Principios universalidad.pdf>

**Echeverri, S.** (2014) *“Los Estados de Excepción en Colombia, Un Estudio de caso.”* Revista CES Derecho. Vol. 5 N° 1. Universidad CS. Medellín, Colombia. Pág. 6-17.

**Fernández, J.** (2009) *“Temas de Derecho Constitucional: Especial Referencia a la Jurisprudencia de la Sala Constitucional.”* ULA y Talleres Gráficos Universitarios. Mérida, Venezuela.

**García, C.** (2020) El Decreto de Estado de Alarma: Alcance y Consecuencias Prácticas en *“Estudios Jurídicos Sobre la Pandemia.”* Editorial Jurídica Venezolana. Colección Estudios N°123 (2). Págs. 71-85.

**Peña, J.** (2008) *“Lecciones de Derecho Constitucional General. Vol. I. Tomo II.”* Universidad Central de Venezuela. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Caracas, Venezuela.

**Rondón de Sansó, H.** (1992) *“Los Estados de Excepción en el Derecho Venezolano.”* Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, Venezuela.

**Sánchez, E.** (1997) "*Derecho Constitucional: Guías y Materiales para su Estudio por Libre Escolaridad.*" 3° Edición. Universidad Central de Venezuela (UCV). Caracas, Venezuela.

**Santana, G.** (2017) "*El Estado de Excepción a Partir de la Constitución de 1999.*" (Colección Monografías N° 5). Caracas, Venezuela. Editorial Jurídica Venezolana.

**Santana, G.** (2020) "*Venezuela y el Estado de Alarma por el Covid-19. En 'Estudios Jurídicos sobre la Pandemia.'*" Editorial Jurídica Venezolana. Colección Estudios N°123 (3), Págs. 55-70.

**Zovatto, D.** (1990) "*Los Estados de Excepción y los Derechos Humanos en América Latina.*" Instituto Interamericano de Derechos Humanos/Editorial Jurídica Venezolana. Caracas/San José.

**Gaceta Oficial N° 36.860 del 24 de Marzo 2000.** Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (2000).

**Gaceta Oficial N° 37.261 del 15 Agosto de 2001.** Ley Orgánica de Estados de Excepción (2001).

**Gaceta Oficial N° 37.594 del 18 de Diciembre de 2002.** Ley Orgánica de la Seguridad de la Nación.

**Gaceta Oficial N° 37.475 del 01 de Julio de 2002.** Ley de Reforma Parcial de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social (2002).

**Gaceta Oficial N° 6.519 del 13 de Marzo 2020.** República Bolivariana de Venezuela. Decreto Que declara el Estado de Alarma para Atender la Emergencia Sanitaria del Coronavirus (COVID-19).