

EL DECRETO DE ESTADO DE ALARMA: ALCANCE Y CONSECUENCIAS PRÁCTICAS¹

Carlos García Soto
Profesor de Derecho Administrativo en la
Universidad Central de Venezuela. Tesorero de
la Asociación Venezolana de Derecho
Administrativo (AVEDA)

INTRODUCCIÓN

1. En la Gaceta Oficial N° 6.519 extraordinario de 13 de marzo de 2020 fue dictado el Decreto presidencial N° 4.160 (el Decreto)², por el cual se declara el “Estado de Alarma”³. El Decreto circuló en Gaceta Oficial el 18 de marzo. Varias de las medidas previstas en el Decreto fueron implementadas entre el 13 y 17 de marzo, mientras que otras han sido implementadas en los días y semanas posteriores. En paralelo, varios Alcaldes y Gobernadores dictaron Decretos para establecer medidas preventivas, en un sentido similar a las previstas en el Decreto presidencial⁴.
2. Estas notas tienen como objeto (i) explicar de forma general las reglas y principios constitucionales y legales aplicables al Estado de Alarma como modalidad de Estado de Excepción y (ii) analizar las principales regulaciones y consecuencias prácticas derivadas

¹ Este papel de trabajo será actualizado en función del desarrollo de la situación de la pandemia.

² Conforme al artículo 233 de la Constitución, en enero de 2019 el Presidente de la Asamblea Nacional, Juan Guaidó, asumió la presidencia interina de Venezuela. Sin embargo, desde el Ejecutivo Nacional se siguen dictando decisiones que tienen consecuencias prácticas dentro del territorio de Venezuela. De allí la necesidad de un análisis jurídico de esas decisiones que se dictan y son publicadas en Gaceta Oficial. Véase Allan R. Brewer-Carías, *Transición hacia la democracia en Venezuela. Bases constitucionales y obstáculos usurpadores*, (Con Prólogo de Asdrúbal Aguiar y Epílogo de Román José Duque Corredor), Iniciativa Democrática de España y las Américas (IDEA)-Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2019.

³ El título completo del Decreto es *Decreto N° 4.160, mediante el cual se decreta 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 y las ciudadanas habitantes de la República Bolivariana, 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*. Véase el estudio sobre el Decreto de Allan R. Brewer-Carías, “El Decreto del Estado de Alarma en Venezuela con ocasión de la pandemia del Coronavirus: inconstitucional, mal concebido, mal redactado, fraudulento y bien inefectivo”, en *Biblioteca de AVEDA*, disponible en: <https://www.aveda.org.ve/wp-content/uploads/2020/04/covid-abc.pdf> y Gabriel Sira Santana, “El Estado de Alarma en el Derecho venezolano, a propósito del COVID-19”, en *Blog de Derecho y Sociedad*, disponible en: <http://www.derysoc.com/especial-nro-3/el-estado-de-alarma-en-el-derecho-venezolano-a-proposito-del-covid-19/>. Véase igualmente el Pronunciamiento de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales sobre el Estado de Alarma decretado en virtud de la pandemia del Coronavirus (COVID-19), de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, en *Blog de Derecho y Sociedad*, disponible en: <http://www.derysoc.com/especial-nro-3/pronunciamiento-de-la-academia-de-ciencias-politicas-y-sociales-sobre-el-estado-de-alarma-decretado-en-virtud-de-la-pandemia-del-coronavirus-covid-19/>.

⁴ En efecto, el Gobernador del Estado Miranda dictó el Decreto N° 2020-0054, del 13 de marzo de 2020. Igualmente, dictó el Decreto N° 2020-0055, del 14 de marzo de 2020. Por su parte, el Gobernador del Estado Aragua dictó el Decreto N° 7156. En el Estado Carabobo el Gobernador dictó el Decreto N° 1.341. Por su parte, el Alcalde del Municipio Chacao del Estado Miranda dictó el Decreto N° 13. En el Municipio El Hatillo del Estado Miranda se dictó el Decreto N° 2.

del Estado de Alarma dictado por el Ejecutivo Nacional ante la propagación del COVID-19⁵.

I. EL ESTADO DE ALARMA COMO MODALIDAD DEL ESTADO DE EXCEPCIÓN

3. Los artículos 337 al 339 de la Constitución establecen la figura de los Estados de Excepción, que es tradicional en el constitucionalismo venezolano⁶. La regulación de los Estados de Excepción establecida en la Constitución es desarrollada por la *Ley Orgánica de los Estados de Excepción*⁷ (LOEE).
4. Conforme a la Constitución y a la LOEE, el Decreto de Estado de Excepción 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 ciudadanos⁸, y para las que resultan insuficientes las facultades ordinarias de las que se dispone para hacer frente a esos hechos⁹.
5. 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 constitucionales¹⁰, 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 intangibles¹¹.

⁵ Véanse los distintos ensayos publicados en el Blog de Derecho y Sociedad, en el Especial sobre [El COVID-19 y el Derecho: algunos temas para el debate](#).

⁶ Sobre la evolución histórica de los Estados de Excepción en el constitucionalismo venezolano, véase, entre otros, Nélida Peña Colmenares, “Excursus histórico sobre los estados de excepción en Venezuela”, en *Revista Venezolana de Legislación y Jurisprudencia*, N° 5, junio, 2015 y Gabriel Sira Santana, *Los estados de excepción en el Derecho venezolano*, Cidep-Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2017.

⁷ Gaceta Oficial N° 37.261 del 15 de agosto de 2001. Sobre el régimen que sobre los Estados de Excepción se deriva de la Constitución y la Ley, véase Gabriel Sira Santana, *Los estados de excepción en el Derecho venezolano*, cit. Véase igualmente, Allan R. Brewer-Carías, “El régimen constitucional de los estados de excepción”, en Víctor Bazan (Coordinador), *Defensa de la Constitución. Libro en Reconocimiento al Dr. Germán Bidart Campos*, Ediar, Buenos Aires, 2003, pp. 1137-1149.

⁸ Conforme al artículo 2 de la LOEE “Artículo 2. Los estados de excepción son circunstancias de orden social, económico, político, natural o ecológico, que afecten gravemente la seguridad de la Nación, de sus ciudadanos o de sus instituciones (...)”.

⁹ En ese sentido, el artículo 2 de la LOEE advierte que “(...) Los estados de excepción solamente pueden declararse ante situaciones objetivas de suma gravedad que hagan insuficientes los medios ordinarios que dispone el Estado para afrontarlos”.

¹⁰ De acuerdo al artículo 339 de la Constitución, el Decreto cumplirá con las exigencias, principios y garantías establecidas en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

¹¹ El artículo 7 de la LOEE detalla los límites constitucionales de los Estados de Excepción, desde la perspectiva de los derechos constitucionales, al advertir que no podrán ser restringidas, de conformidad con lo establecido en los artículos 339 de la Constitución, 4. 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 27. 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, las garantías de los derechos a (i) La vida; (ii) El reconocimiento a la personalidad jurídica; (iii) La protección de la familia; (iv) La igualdad ante la ley.; (v) La nacionalidad; (vi) La libertad personal y la prohibición de práctica de desaparición forzada de personas; (vii) La integridad personal, física, psíquica y moral; (viii) No ser sometido a esclavitud o servidumbre; (ix) La libertad de pensamiento, conciencia y

6. 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.

II. LOS PRINCIPIOS DEL ESTADO DE ALARMA EN LA CONSTITUCIÓN Y LA LOEE

7. En tanto Decreto de Estado de Excepción, el Decreto por el cual se declare el Estado de Alarma debe contener las medidas que se consideran 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). El artículo 6 de la Ley reitera el carácter excepcional del Decreto de Estado de Excepción, al advertir que el Decreto será 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.
8. Por otra parte, 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.
9. Lo señalado en los dos últimos párrafos es fundamental: conforme a una correcta interpretación de la Constitución y la LOEE, (i) tanto las medidas que se consideran indispensables para enfrentar que da lugar al estado de excepción, como (ii) las restricciones temporales a las garantías constitucionales, deben estar contenidas en el propio texto del Decreto de Estado de Excepción¹². 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.
10. De tal manera, el Decreto que declare el Estado de Excepción no puede limitarse a anunciar las medidas que el Poder Ejecutivo puede tomar posteriormente a que se dicte el Decreto de Estado de Excepción. El Decreto de Estado de Excepción debe contener las medidas y restricciones a derechos, sin que sea posible que las medidas y restricciones a derechos se establezcan en actos estatales posteriores a la declaratoria del Estado de Excepción. De hecho, por ejemplo, en el artículo 339 de la Constitución expresamente se señala que en el

religión; (x) La legalidad y la irretroactividad de las leyes, especialmente de las Leyes penales; (xi) El debido proceso; (xii) El amparo constitucional; (xiii) La participación, el sufragio y el acceso a la función pública, y (xiv) La información.

¹² Cfr. Allan R. Brewer-Carías, “El régimen constitucional de los estados de excepción”, cit., pp. 1146-1147, quien advierte, al referirse a la necesidad de que la restricción de los derechos constitucionales fuera regulada en el propio texto del Decreto, “Lamentablemente, sin embargo, en la Ley Orgánica no se desarrolló esta exigencia constitucional, quizás la más importante en materia de restricción de garantías constitucionales”.

Decreto que declare el estado de excepción, “se regulará el ejercicio del derecho cuya garantía se restringe”.

11. Como veremos, sin embargo, 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 Alarma¹³.
12. 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)¹⁴.
13. El Estado de Alarma tiene una limitación temporal: durará 30 días, siendo prorrogable por 30 días más (artículo 338 de la Constitución y 9 de la LOEE¹⁵).
14. Además, el Estado de Alarma puede sujetarse a un territorio determinado, o a todo el territorio nacional (artículo 9 de la LOEE).

III. LOS CONTROLES SOBRE EL DECRETO DE ESTADO DE EXCEPCIÓN

15. 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.

A. El control político de la Asamblea Nacional

16. 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 Nacional¹⁶.

B. El control constitucional de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia y de otros tribunales de la República

¹³ Conviene tener en cuenta que en el caso de la otra experiencia reciente en materia de Estados de Excepción, los relativos a la llamada “emergencia económica”, se han dictado varios Decretos posteriores al Decreto que estableció la “emergencia económica”, lo que ha multiplicado las medidas gubernamentales asociadas a la crisis económica. Véase lo que hemos expuesto en Carlos García Soto y Anabella Abadi, “Los poderes ejecutivo, legislativo y judicial ante la “Emergencia Económica”, en *Revista de Derecho Público*, N° 147-148, julio-diciembre, 2016 y en Carlos García Soto y Anabella Abadi M., “La Asamblea Nacional, la economía y la “emergencia económica” en 2016, en *Revista Electrónica de Investigación y Asesoría Jurídica*, N° 7, enero 2017.

¹⁴ La proporcionalidad es un principio aplicable a toda la actividad estatal. Este principio, sin duda, adquiere particular relieve en una situación de restricción de garantías constitucionales como la declaratoria de Estado de Excepción.

¹⁵ El artículo 5 de la LOEE recalca que “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”.

¹⁶ El Decreto de Estado de Alarma simplemente omitió la referencia a la necesidad de la aprobación parlamentaria y, en consecuencia, no ordenó que fuera remitido a la Asamblea Nacional para su aprobación.

17. Por otra parte, 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.
18. 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.
19. 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 Decreto¹⁷.

IV. MEDIDAS COMPLEMENTARIAS QUE PUEDEN SER DICTADAS POR EL PODER EJECUTIVO DURANTE EL ESTADO DE EXCEPCIÓN

20. La LOEE faculta al Poder Ejecutivo para dictar medidas complementarias a 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.

1. La cooperación para la protección de personas, bienes y lugares

21. La primera mención a estas medidas es la prevista en el artículo 16, 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. Se trata, por ello, de obligaciones de hacer, sujetas a indemnización.

2. Medidas relativas a asegurar la prestación servicios y el abastecimiento

22. Por otra parte, el artículo 19 de la LOEE advierte que, decretado el Estado de Excepción, se podrá (i) limitar o racionar el uso de servicios o el consumo de artículos de primera necesidad y (ii) tomar las medidas necesarias para asegurar el abastecimiento de los mercados y el funcionamiento de los servicios y de los centros de producción.
23. 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

¹⁷ De hecho, el artículo 22 de la LOEE establece que el Decreto que declare los estados de excepción tendrá rango y fuerza de Ley.

producción de bienes y la prestación de servicios, particularmente en los sectores de salud y alimentos.

3. La medida de movilización

24. 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. La movilización se regirá por las disposiciones que sobre ella establece la Ley respectiva. Conforme a la *Ley Orgánica de la Seguridad de la Nación* (LOSN), la movilización podría abarcar al sector privado¹⁸.

4. La medida de requisición

25. 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 (i) la orden previa del Presidente de la República o de la autoridad competente y (ii) deberá expedirse una constancia inmediata de la misma¹⁹.
26. En todo caso, conforme al artículo 25 de la 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.
27. 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.

V. EL ESTADO DE ALARMA DICTADO POR EL EJECUTIVO NACIONAL: PRINCIPALES ASPECTOS Y EJECUCIÓN

28. Pues bien, como ha sido señalado, ante la declaración del COVID-19 como una pandemia, y el registro de casos de personas infectadas en Venezuela, el Ejecutivo Nacional ha dictado el Decreto de Estado de Alarma. Como señalamos en la introducción, algunas medidas contenidas en el Decreto fueron implementadas antes que entrara en circulación la Gaceta Oficial. Por otra parte, Alcaldes y Gobernadores dictaron Decretos para establecer medidas similares a las contenidas en el Decreto. A continuación, analizaremos los aspectos más relevantes del Decreto en atención a los fundamentos constitucionales y legales a los que

¹⁸ De acuerdo al artículo 28 de la *Ley Orgánica de la Seguridad de la Nación*, la “movilización” es el “conjunto de previsiones y acciones preparatorias y ejecutivas destinadas a organizar el potencial existente y convertirlo en poder nacional, abarcando todos los sectores de la Nación tanto públicos como privados, para hacer más efectiva, armónica y oportuna la transición de una situación ordinaria a otra extraordinaria” (Gaceta Oficial N° 6.156 del 19 de noviembre de 2014).

¹⁹ En el mismo sentido, conforme al artículo 33 de la LOSN, decretada la movilización, el Presidente o Presidenta de la República podrá ordenar la requisición de los bienes necesarios para la defensa nacional, de acuerdo con lo establecido en el Reglamento respectivo.

hemos hecho referencia, y en atención a las distintas medidas que se han tomado para ejecutar el contenido del Decreto.

1. Objeto del Decreto

29. El artículo 1 del Decreto establece su objeto:

“Artículo 1. Se decreta 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 y las ciudadanas habitantes de la República Bolivariana, 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”.

30. Se trata, según lo explicado anteriormente, de un (i) Decreto de Estado de Excepción; (ii) bajo la modalidad de Estado de Alarma, (iii) con alcance nacional, cuyos principales aspectos se analizan a continuación.

2. Otras medidas que pueden ser dictadas por el Ejecutivo Nacional para complementar y ampliar el Decreto de Estado de Alarma

31. Conforme al artículo 4 del Decreto, la Vicepresidenta y los Ministros pueden dictar decisiones para desarrollar las medidas previstas en el Decreto de Estado de Alarma. Ello significa que las medidas a ser tomadas para enfrentar el COVID-19 no se van a restringir a las previstas en el Decreto de Alarma.

32. Por otra parte, en su Disposición Final Primera, el Decreto advierte que el Presidente podrá dictar otras medidas de orden social, económico y sanitario que estime convenientes según las circunstancias presentadas, de conformidad con los artículos 337, 338 y 339 de la Constitución, con la finalidad de proseguir en la atención de la situación extraordinaria y excepcional. En este supuesto, se trataría de Decretos presidenciales que establecerían medidas adicionales a las contenidas en el Decreto de Estado de Alarma²⁰.

33. De tal manera, conforme a la LOEE y al Decreto presidencial, tres autoridades podrán dictar medidas para desarrollar el contenido del Decreto de Estado de Alarma: (i) el propio Presidente; (ii) la Vicepresidenta y (iii) los Ministros allí señalados.

34. Como ya hemos señalado, ello resulta contrario a la Constitución, puesto que los artículos 337 al 339 de la Constitución establecen que (i) tanto las medidas que se consideran

²⁰ En efecto, es muy probable que, en aplicación de este Decreto el Ejecutivo Nacional dicte posteriores Decretos o Resoluciones, para restringir aspectos específicos de estas garantías, como ya ha pasado de cara a la “emergencia económica”. Es posible, de hecho, que la Asamblea Nacional Constituyente dicte “Decretos Constituyentes”, también para regular aspectos específicos de las limitaciones a esas garantías, como también ha ocurrido de cara a la “emergencia económica”.

indispensables para enfrentar que da lugar al estado de excepción, como (ii) las restricciones temporales a las garantías constitucionales, deben estar contenidas en el propio texto del Decreto de Estado de Excepción.

3. La sujeción general al Decreto, y el deber de cooperación

35. Conforme al artículo 5 del Decreto, todas las personas están en la obligación de cumplir lo dispuesto en el Decreto y serán individualmente responsables cuando su incumplimiento ponga en riesgo la salud de la ciudadanía o la cabal ejecución de las disposiciones del Decreto, responsabilidad que podría tener carácter penal²¹. De tal manera, todos deberán prestar su concurso cuando, por razones de urgencia, sea requerido por las autoridades competentes. De hecho, como se señaló, la propia LOEE establece diversas medidas que pueden ser dictadas para asegurar la colaboración de las personas en el cumplimiento de los fines del Decreto de Estado de Excepción.

4. La declaratoria de emergencia de todo el sistema de salud

36. En 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. Aun no se han dictado normas especiales para la transmisión de esta información desde los centros de salud privados.

5. Restricciones a la circulación

37. El artículo 7 advierte que el Presidente de la República puede ordenar restricciones a la circulación en determinadas áreas o zonas geográficas²², así como la entrada o salida a éstas, si bien se señala que los Decretos 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 puedan ser objeto de suspensión. También se prevé el establecimiento de corredores sanitarios.
38. En todo caso, cuando sea necesaria la circulación vehicular o peatonal, deberá realizarse preferentemente por una sola persona del grupo familiar, grupo de trabajadores y/o

²¹ Véase Jesús Alejandro Loreto C., “El COVID19, una aproximación a la responsabilidad penal por la pandemia”, en *Blog de Derecho y Sociedad*, disponible en: <http://www.derysoc.com/especial-nro-3/el-covid19-una-aproximacion-a-la-responsabilidad-penal-por-la-pandemia/>; Jorge Enrique Núñez, “Implicaciones penales del Decreto N° 4.160, mediante el cual se declara el Estado de Alarma para atender la emergencia sanitaria del COVID-19 (I)”, en *Blog de Derecho y Sociedad*, disponible en: <http://www.derysoc.com/especial-nro-3/implicaciones-penales-del-decreto-n-4-160-mediante-el-cual-se-declara-el-estado-de-alarma-para-atender-la-emergencia-sanitaria-del-covid-19-i/>; Jorge Enrique Núñez, “Implicaciones penales del Decreto N° 4.160, mediante el cual se declara el Estado de Alarma para atender la emergencia sanitaria del COVID-19 (II)”, en *Blog de Derecho y Sociedad*, disponible en: <http://www.derysoc.com/especial-nro-3/impacto-del-covid-19-en-el-derecho-del-trabajo-venezolano-2/>, y Jorge Enrique Núñez, “El derecho a la libertad personal y el COVID-19 (I)”, en *Blog de Derecho y Sociedad*, disponible en: <http://www.derysoc.com/especial-nro-3/el-derecho-a-la-libertad-personal-y-el-covid-19-i/>.

²² Como es sabido, la primera restricción en esta materia fue la decisión de “cuarentena social”, anunciada el domingo 15 de marzo de 2020, aplicable en Caracas y seis estados: Miranda, Vargas, Zulia, Cojedes, Táchira y Apure. Posteriormente, en la noche del lunes 16 de marzo de 2020, se anunció cuarentena nacional a partir del martes 17 de marzo, a las 5 de la mañana. Sin embargo, tales medidas no fueron publicadas en Gaceta Oficial.

trabajadoras o de personas vinculadas entre sí en función de la actividad que realizan, el establecimiento donde laboran o el lugar donde habitan (artículo 7). Esta disposición es particularmente relevante a los efectos de organizar las actividades y traslado de trabajadores de los sectores que no están sujetos a suspensión²³.

6. *Suspensión de actividades*

A. Suspensión de actividades por zonas o áreas geográficas

39. También podrá suspenderse por Decreto presidencial actividades en determinadas zonas o áreas geográficas. Ello supone, además, la suspensión de las 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). Conviene tener en cuenta que luego el artículo 9 también faculta a la Vicepresidenta de la República, en consulta con Ministros, para declarar la suspensión de otras actividades.
40. Algunas actividades no pueden ser objeto de suspensión, como las relativas a las industrias de salud y alimentos, o a la prestación de servicios domiciliarios, entre otras (artículo 9)²⁴. Salvo las previstas en ese artículo, u otras que sean señaladas por Decreto presidencial, todas las otras actividades suspendidas por Decreto deben cesar de inmediato²⁵.

C. Suspensión de actividades educativas

41. En el artículo 11 del Decreto se suspenden las actividades educativas en todos los niveles, como ya había sido decidido en el *Decreto N° 4.159*²⁶. En todo caso, se faculta a los Ministros del sector educación para dictar Resoluciones con el objeto de regular la coordinación con las instituciones educativas oficiales y privadas la reprogramación de actividades académicas, así como la implementación de modalidades de educación a distancia o no presencial, a los fines de dar cumplimiento a los programas educativos en todos los niveles.

D. Suspensión de espectáculos públicos

42. Por su parte, en el artículo 12 del Decreto se suspenden los espectáculos públicos, y en general, cualquier tipo de evento de aforo público o que suponga la aglomeración de personas. 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, se mantendrán cerrados al público (artículo 14). Se

²³ Véase Reinaldo Jesús Guilarte Lamuño, “Las Relaciones Laborales y el Covid-19”, en *Blog de Derecho y Sociedad*, disponible en: <http://www.derysoc.com/especial-nro-3/las-relaciones-laborales-y-el-covid-19/> y Luis Augusto Azuaje Gómez, “Impacto del COVID-19 en el Derecho del Trabajo venezolano”, en *Blog de Derecho y Sociedad*, disponible en: <http://www.derysoc.com/especial-nro-3/impacto-del-covid-19-en-el-derecho-del-trabajo-venezolano/>.

²⁴ Véase Faustino Flamarique, “La seguridad alimentaria en tiempos de crisis”, en *Blog de Derecho y Sociedad*, disponible en: <http://www.derysoc.com/especial-nro-3/la-seguridad-alimentaria-en-tiempos-de-crisis/>.

²⁵ En la práctica, las actividades han sido suspendidas mediante alocución presidencial, al declarar la “cuarentena”, como ocurrió para algunos Estados el 16 de marzo, y para todo el país el 17 de marzo.

²⁶ Gaceta Oficial N° 6.518 de 13 de marzo de 2020.

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 12).

43. Los establecimientos dedicados al expendio de comidas y bebidas podrán permanecer abiertos prestando servicios exclusivamente bajo la modalidad de reparto, servicio a domicilio o pedidos para llevar (artículo 13). 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.
44. El artículo 15 del Decreto establece que el Ejecutivo Nacional puede suspender los vuelos desde o hacia el territorio de Venezuela. Para ello, se faculta al Ministro del área para dictar las Resoluciones correspondientes. El Instituto Nacional de Aeronáutica Civil ya [ha anunciado la suspensión de todos los vuelos hacia y dentro de Venezuela desde el 17 de marzo](#), si bien se permiten los sobrevuelos, aterrizaje y despegue de carga y correo.

7. Régimen en sectores especiales

A. La banca

45. Se establece que la Superintendencia de Instituciones del Sector Bancario (SUDEBAN) establecerá 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), como ya ha ocurrido con la [Circular SIB-DSB-C-J-OD 02415 emitida por SUDEBAN el pasado 15 de marzo](#).

B. Sector salud

46. El Decreto establece diversas medidas para el sector salud (i) la necesidad de que los centros de salud adecúen 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 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).
47. 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.

8. Normas sanitarias

A. El uso de mascarillas

48. Se ordena a todas las personas el uso de mascarillas que cubran la boca y nariz en determinados sitios, como terminales aéreos, centros de salud, supermercados, etc (artículo 10). Para ello, se ordena a 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.

B. Normas en caso de contagio o sospecha de contagio

49. 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).
50. El artículo 27 establece la obligación a las personas que sean pacientes sospechosos, a quienes se hayan confirmados como portadores del virus, o quienes hubieren estado expuestos a pacientes sospechosos o confirmados de haber contraído el coronavirus, a 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. Para ello, [el Ejecutivo Nacional ha anunciado](#) que pondrá a disposición la plataforma del “Sistema Patria” para ingresar la información.

C. Inspecciones de los órganos de seguridad pública

51. Conforme al artículo 28 del Decreto, los órganos de seguridad pública quedan autorizados a realizar en establecimientos, personas o vehículos las inspecciones que estimen necesarias cuando exista fundada sospecha de la violación de las disposiciones del Decreto. En ese supuesto, 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 Relaciones Interiores, Justicia y Paz para establecer los parámetros de actuación adecuada aplicables a la situación particular que plantea la atención de la epidemia del COVID-19.

9. Abastecimiento de bienes y servicios

52. 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 la imposición de medidas de requisición previstas en la LOEE, a las que nos hemos referido.

10. Órgano rector para la implementación del Estado de Alarma

53. El Decreto crea la Comisión Presidencial para la Prevención y Control del Coronavirus (COVID-19), la cual 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 (artículos 30 y siguientes).

11. Régimen aplicable a los procesos judiciales

54. 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 integran²⁷.

12. Régimen aplicable a los procedimientos administrativos

55. Por su parte, conforme a 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 podrá 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 procedimiento²⁸.

13. Vigencia

56. Conforme a la Disposición Final Octava, 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 o sus posibles cepas, y controlados sus factores de contagio.

57. El Decreto de Estado de Alarma fue prorrogado mediante el Decreto N° 4.186²⁹.

²⁷ Véase Mark A. Melilli Silva, “El impacto del COVID-19 en los procesos judiciales debido a la declaratoria del estado de alarma”, en *Blog de Derecho y Sociedad*, disponible en: <http://www.derysoc.com/especial-nro-3/el-impacto-del-covid-19-en-los-procesos-judiciales-debido-a-la-declaratoria-del-estado-de-alarma/> y Carlos Fuentes, “Aspectos procesales a considerar ante el Decreto de Estado de Alarma dictado por el Ejecutivo Nacional”, en *Blog de Derecho y Sociedad*, disponible en: <http://www.derysoc.com/especial-nro-3/aspectos-procesales-a-considerar-ante-el-decreto-de-estado-de-alarma-dictado-por-el-ejecutivo-nacional/>.

²⁸ Véase Juan Andrés Miralles Quintero, “Breves comentarios sobre los procedimientos administrativos durante la vigencia del Estado de Alarma”, en *Blog de Derecho y Sociedad*, disponible en: <http://www.derysoc.com/especial-nro-3/breves-comentarios-sobre-los-procedimientos-administrativos-durante-la-vigencia-del-estado-de-alarma/>.

Para el caso de los procedimientos administrativos de contenido tributario, véase Eduardo Meier García, “Breves notas sobre la situación de los procedimientos tributarios ante la declaratoria de Estado de Alarma (COVID-19)”, en *Blog de Derecho y Sociedad*, disponible en: <http://www.derysoc.com/especial-nro-3/breves-notas-sobre-la-situacion-de-los-procedimientos-tributarios-ante-la-declaratoria-de-estado-de-alarma-covid-19/> y Rosa Caballero Perdomo, “Algunas reflexiones en torno al cumplimiento de las obligaciones tributarias en el contexto del COVID-19”, en *Blog de Derecho y Sociedad*, disponible en: <http://www.derysoc.com/especial-nro-3/algunas-reflexiones-en-torno-al-cumplimiento-de-las-obligaciones-tributarias-en-el-contexto-del-covid-19/>.

²⁹ Gaceta Oficial N° 6.528 extraordinario de 12 de abril de 2020.