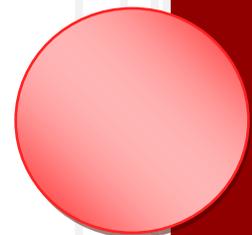


**CONTENIDO Y**  
**PRINCIPALES**  
**IMPLICACIONES DEL**  
**DECRETO**  
**DECLARATIVO DE**  
**ESTADO DE ALARMA**  
**ANTE EL COVID-19**

GUSTAVO A. GRAU FORTOUL

DEPARTAMENTO DE DERECHO PÚBLICO

17/03/2020



# CONTENIDO Y PRINCIPALES IMPLICACIONES DEL DECRETO DECLARATIVO DE ESTADO DE ALARMA ANTE EL COVID-19

Finalmente, el 17 de marzo de 2020 se dio a conocer públicamente el contenido del Decreto N° 4.160, dictado el 13 de marzo de 2020 (G. O. N° 6.519 de esa misma fecha) y mediante el cual fue declarado formalmente el ESTADO DE ALARMA en todo el territorio nacional, habilitando al Ejecutivo Nacional para adoptar las medidas urgentes de protección y preservación de la salud de la población venezolana destinadas a mitigar y erradicar los riesgos derivados del COVID-19.

De esta forma, al régimen de restricción de garantías constitucionales que ya estaba vigente desde enero de 2016, con la emisión del Decreto N° 2.184 (G. O. N° 6.214 del 14/01/2016), declarativo de un estado de emergencia económica que ha venido siendo prorrogado y modificado sucesivamente hasta el presente y que hoy rige en los términos establecidos por el Decreto N° 4.090 (G. O. N° 6.501 del 05-01-2020-, prorrogado mediante Decreto N° 4.145 -G. O. N° 6.515, del 05/03/2020-), viene a sumarse ahora esta nueva modalidad de estado de excepción, denominada constitucional y legalmente como estado de alarma, con el cual se establece un nuevo régimen jurídico de restricción de garantías constitucionales para atender circunstancias excepcionales (COVID-19), respecto de las cuales el Ejecutivo Nacional considera que resultan insuficientes las facultades de las cuales dispone ordinariamente, y que de conformidad con lo establecido en este nuevo Decreto N° 4.160, le permitirá hacer uso del elenco de medidas previstas tanto en la LEY ORGÁNICA DE ESTADOS DE EXCEPCIÓN (LOEE) (G. O. N° 37.261, del 15/08/2001), como en el propio texto de ese mismo Decreto.

## 1. ALCANCE Y ESTRUCTURA ORGANIZATIVA:

Por lo que respecta al alcance de este nuevo régimen de excepción, se establece expresamente que el mismo cuenta con una vigencia inicial de treinta (30) días, prorrogables por igual período, así como que la declaratoria abarca todo el territorio nacional (artículo 1°) y que todas las personas naturales y las personas jurídicas de carácter privado, no solo están en la obligación de cumplir con sus disposiciones, sino que adicionalmente pueden ser requeridas por las autoridades competentes para que presten su concurso y colaboración por razones de urgencia, reiterando la responsabilidad individual que les puede ser exigida cuando su incumplimiento ponga en riesgo la salud de la ciudadanía o la ejecución de las disposiciones del Decreto en referencia (artículo 5).

Pero también se precisa que todas las autoridades del poder público, en sus ámbitos nacional, estadal y municipal, están en la obligación de dar cumplimiento urgente y priorizado a las disposiciones de dicho Decreto, lo cual puede ser

asumido como una exigencia para que todas aquellas autoridades regionales y locales en cuyos estados y municipios se hubieran dictado instrumentos destinados a atender la situación crítica generada por el COVID-19, deberán subordinarse tanto al marco este Decreto N° 4.160 como a las órdenes e instrucciones que los órganos y entes a nivel nacional impartan en ejecución del mismo.

Precisamente a esos fines se crea la COMISIÓN PRESIDENCIAL PARA LA PREVENCIÓN Y CONTROL DEL CORONAVIRUS (COVID-19) (CPPCC), 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 y estará integrada por la Vicepresidenta Ejecutiva de la República (quien la presidirá) y los Ministros del Poder Popular para la Salud, Relaciones Interiores, Justicia y Paz, Defensa, Ciencia y Tecnología, Educación, Educación Universitaria, Industria y Producción Nacional, Comercio Nacional, Economía y Finanzas, Pueblos Indígenas, Comunas y Movimientos Sociales, Transporte y un representante del Comité Coordinador Nacional de Protección Civil y Administración de Desastres (artículo 30), atribuyéndosele expresamente, entre otras competencias (artículo 31), la de coordinar tanto la implementación de las medidas que sean necesarias para evitar la propagación de la enfermedad (numeral 4) como la actuación de todos los órganos de seguridad ciudadana (numeral 6).

## **2. MARCO DE LAS MEDIDAS QUE PUEDE ADOPTAR EL EJECUTIVO:**

A partir de aquí, el Decreto asume un *régimen marco* de las medidas para cuya adopción se habilita expresamente al Ejecutivo Nacional, distinguiendo entre las *inmediatas de carácter preventivo* (artículos 6 al 22) y las *concurrentes en caso de contagio* o sospecha de contagio (artículos 23 al 29).

### **2.1. MEDIDAS INMEDIATAS DE CARÁCTER PREVENTIVO:**

En el primer grupo, cabe distinguir a su vez entre aquellas medidas para cuya adopción se habilita expresamente al Ejecutivo Nacional y las que ya han sido dispuestas u ordenadas directamente por el propio Decreto. Así:

- a) Se habilita al PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA para que, en determinadas áreas o zonas geográficas y mediante Decreto, pueda ***ordenar***:
  - La imposición de ***restricciones a la circulación***, limitando o hasta prohibiendo la entrada o salida de las mismas cuando ello resulte necesario como medida de protección o contención del COVID-19, siendo obligatorio que en el propio Decreto en el cual se ordene la restricción de que se trate, se contemplen *medidas alternativas* que permitan la circulación vehicular o peatonal para la adquisición de bienes esenciales (alimentos, medicinas, productos médicos), así como el traslado a centros asistenciales; la movilización de médicos, enfermeras y otros trabajadores

de los servicios de salud; los traslados y desplazamientos de vehículos y personas con ocasión de las actividades que no pueden ser objeto de suspensión de conformidad con la normativa vigente, así como el establecimiento de corredores sanitarios, cuando ello fuere necesario;

- La *suspensión general de actividades*, incluyendo 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, dejando abierta la posibilidad para que quien ejerza la Vicepresidencia Ejecutiva de la República, en consulta con los Ministros competentes en materia de defensa, relaciones interiores, transporte, comercio, alimentación y servicios públicos domiciliarios, pueda ordenar mediante Resolución la suspensión de otras actividades, cuando ello resulte necesario para fortalecer las acciones de mitigación de los riesgos de epidemia relacionados con el coronavirus (COVID-19), quedando expresamente exceptuadas de toda posibilidad de suspensión, las siguientes actividades:
  - ✓ Los establecimientos o empresas de producción y distribución de energía eléctrica, de telefonía y telecomunicaciones, de manejo y disposición de desechos y, en general, las de prestación de servicios públicos domiciliarios;
  - ✓ Los expendios de combustibles y lubricantes;
  - ✓ Actividades del sector público y privado prestador de servicios de salud en todo el sistema de salud nacional: hospitales, ambulatorios, centros de atención integral y demás establecimientos que prestan tales servicios;
  - ✓ Las farmacias de turno y, en su caso, expendios de medicina debidamente autorizados;
  - ✓ El traslado y custodia de valores;
  - ✓ Las empresas que expenden medicinas de corta duración e insumos médicos, dióxido de carbono (hielo seco), oxígeno (gases o líquidos necesarios para el funcionamiento de centros médicos asistenciales);
  - ✓ Actividades que conforman la cadena de distribución y disponibilidad de alimentos perecederos y no perecederos a nivel nacional;
  - ✓ Actividades vinculadas al Sistema Portuario Nacional;
  - ✓ Las actividades vinculadas con el transporte de agua potable y los químicos necesarios para su potabilización (sulfato de aluminio líquido

o sólido), poli cloruro de aluminio, hipoclorito de calcio o sodio gas (hasta cilindros de 2.000 lb o bombonas de 150 lb);

- ✓ Las empresas de expendio y transporte de gas de uso doméstico y combustibles destinados al aprovisionamiento de estaciones de servicio de transporte terrestre, puertos y aeropuertos;
  - ✓ Las actividades de producción, procesamiento, transformación, distribución y comercialización de alimentos perecederos y no perecederos, emisión de guías únicas de movilización, seguimiento y control de productos agroalimentarios, acondicionados, transformados y terminados, el transporte y suministro de insumos para uso agrícola y de cosechas de rubros agrícolas, y todas aquellas que aseguren el funcionamiento del Sistema Nacional Integral Agroalimentario.
- b) También se habilita al MINISTRO CON COMPETENCIA EN MATERIA DE TRANSPORTE AÉREO para que, mediante Resolución, pueda **suspender los vuelos** hacia territorio venezolano o desde dicho territorio por el tiempo que estime conveniente, cuando exista riesgo de ingreso de pasajeros o mercancías portadoras de COVID-19, o dicho tránsito represente riesgos para la contención del virus, siendo necesario a esos efectos que se cumpla con los extremos requeridos en el orden jurídico internacional relativo a aviación civil;

Por lo que respecta a las medidas que ya son ordenadas o dispuestas directamente por el Decreto, cabe destacar las siguientes:

- a) Se suspenden las **actividades escolares y académicas** en todo el territorio nacional a partir del día lunes 16 de marzo de 2020, atribuyéndose a los Ministros de Educación y Educación Universitaria el deber de coordinar 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;
- b) 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 metro, Metrobús, metro cable, cable tren y los sistemas ferroviarios, así como en terminales aéreas, terrestres y marítimas; en espacios públicos que, por la naturaleza de las actividades que en ellos se realizan, deban concurrir un número considerable de personas, mientras no sea suspendida dicha actividad; en las clínicas, hospitales, dispensarios, ambulatorios, consultorios médicos, laboratorios y demás establecimientos que presten servicios públicos o privados de salud, al igual que en los espacios adyacentes a éstos, y; en supermercados y demás sitios públicos no descritos, instruyéndose 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;

- c) Se suspende en todo el territorio nacional la *realización de eventos*, incluyendo 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, debiendo permanecer cerrados los establecimientos dedicados a realización de tales actividades, incluyendo cafés, restaurantes, tascas, bares, tabernas, heladerías, teatros, cines, auditorios, salones para conferencias, salas de conciertos, salas de exhibición, salones de fiesta, salones de banquetes, casinos, parques infantiles, parques de atracciones, parques acuáticos, ferias, zoológicos, canchas, estadios y demás instalaciones para espectáculos deportivos con aforo público de cualquier tipo. Se excluyen 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, permitiéndose que los establecimientos donde se realicen este tipo de actividades puedan permanecer parcialmente abiertos, sin que bajo ningún concepto puedan disponer sus espacios para hacer presentaciones al público.
- d) Se ha dispuesto el *cierre* de parques de cualquier tipo, playas y balnearios, públicos o privados;
- e) Se limita el funcionamiento y apertura de los *establecimientos dedicados al expendio de comidas y bebidas* únicamente a prestar servicios bajo la modalidad de *reparto, servicio a domicilio o pedidos para llevar*, sin que puedan prestar servicio de consumo servido al público en el establecimiento, ni celebrar espectáculos de ningún tipo, siendo obligatorio que las áreas destinadas a la atención de clientes o comensales para consumo in situ, o para la presentación de espectáculos, permanezcan cerradas.
- f) Se ordena a los hospitales, clínicas y ambulatorios públicos o privados, *adecuar sus protocolos a los lineamientos del MINISTERIO DEL PODER POPULAR PARA LA SALUD*, de conformidad con la Ley Orgánica que regula el sector, quedando sometidos a *atender las instrucciones y los requerimientos* que le sean formulados y contemplándose expresamente la posibilidad de que sean designados o requeridos como *hospitales de campaña o centinela*, no estando sujetos a horario, turno o limitación de naturaleza similar;

## 2.2. MEDIDAS CONCURRENTES ANTE CONTAGIO O SOSPECHA:

En lo atinente a aquellas medidas que el Decreto califica como concurrentes ante contagio o sospecha de contagio, cabe mencionar las siguientes:

- a) Orden de **cuarentena obligatoria** de aquellos pacientes sospechosos de haber contraído COVID-19 y de **aislamiento obligatorio** de aquellos respecto de los cuales se haya confirmado que dieron positivos en el test de COVID-19, hasta que se compruebe que ya no representan riesgo para la propagación del virus;
- b) Orden de **cuarentena obligatoria** de hasta dos (2) semanas para las personas que hubieran estado expuestos a pacientes sospechosos o confirmados de haber contraído COVID-19, por haber tenido contacto con ellos en razón de actividades profesionales, técnicas o laborales asociadas a la atención médica o sanitaria, o por haberlos visitado o permanecido con ellos en un mismo entorno con ocasión de actividades laborales, académicas, profesionales o relaciones sociales de cualquier tipo, así como por haber viajado con ellos en cualquier tipo de nave, aeronave o vehículo, o por haber convivido en el mismo inmueble con ellos en los 14 días posteriores a la aparición de los primeros síntomas, o por haber sido notificado por el MINISTERIO DE SALUD de ser un posible portador del COVID-19;

En cualquiera de estos casos, la persona que se niegue a permanecer en cuarentena o aislamiento podrán ser objeto de todas las previsiones necesarias por parte de las autoridades competentes en materia de seguridad ciudadana, salud y defensa integral, a fin de mantenerlo en las instalaciones médicas o las que se disponga con tal fin, quedando obligadas tales personas a suministrar a esas mismas autoridades toda la información que sirva para determina la forma de contagio a la cual estuvieron expuestas y el alcance que pudieran haber tenido como agentes de propagación.

También se habilita expresamente a los órganos de seguridad pública a realizar las **inspecciones** que estimen necesarias sobre establecimientos, personas o vehículos, cuando existan fundadas sospechas de violación a las disposiciones del Decreto.

Justo en este punto, conviene tener presente que el Código Penal vigente (artículos 485 al 489), al regular lo concerniente a la **desobediencia a la autoridad**, castiga con arresto de cinco a treinta días, o multa de veinte a ciento cincuenta bolívares, a quien hubiere desobedecido una orden legalmente expedida por la autoridad competente o no haya observado alguna medida legalmente dictada por dicha autoridad en interés de la justicia o de la seguridad o salubridad públicas, y con multa de diez a cincuenta bolívares a quien, en caso de tumulto, de calamidad o de flagrante hecho punible haya rehusado, sin justos motivos, prestar su ayuda o servicio, o bien se haya excusado de facilitar las indicaciones o noticias que se le exijan por un funcionario público en ejercicio de su ministerio, elevando la multa de cincuenta a doscientos bolívares si fueren mentirosas las indicaciones o noticias comunicadas.

### 3. POSIBILIDAD DE ADOPTAR OTRAS MEDIDAS:

La Disposición Final Primera de este Decreto deja claramente establecido que el PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA podrá dictar otras medidas de orden social, económico y sanitario que estime convenientes según las circunstancias presentadas, con la finalidad de proseguir en la atención de la situación extraordinaria y excepcional que constituye su objeto. Ello implica que en aplicación de las disposiciones relevantes previstas en la LOEE, no se descarta la posibilidad de que las medidas contempladas en este Decreto N° 4.160, puedan ser complementadas con la adopción de algunas otras como las siguientes:

- **Limitar o racionar el uso** de servicios **o el consumo** de artículos de primera necesidad, así como tomar las medidas necesarias para asegurar el abastecimiento de los mercados y el funcionamiento de los servicios y de los centros de producción (artículo 19);
- Ordenar la **movilización** de cualquier componente o de toda la **Fuerza Armada Nacional** (artículo 23), expresión esta que de conformidad con lo establecido en la ya derogada LEY ORGÁNICA DE LA FUERZA ARMADA NACIONAL (G. O. N° 38.280, del 26/09/2005), era definida como “*el conjunto de operaciones y acciones destinadas a organizar y desplegar el potencial militar para transformarlo en poder operativo de la Fuerza Armada Nacional*”, colocando a “*las personas naturales y jurídicas, tanto de derecho público como de derecho privado que se encuentren en el territorio nacional, (...) en el deber de prestar su colaboración y facilitar la movilización militar*. Una definición que fue suprimida en las posteriores reformas de esta Ley, incluyendo la reciente LEY CONSTITUCIONAL DE LA FUERZA ARMADA NACIONAL (G. O. N° 6.508, del 30/01/2020), quedando vigente la contenida en el artículo 28 de la LEY ORGÁNICA DE SEGURIDAD DE LA NACIÓN (LOSN) (G. O. N° 6.156 del 19/11/2014), en la cual se define a esta figura como 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*”;
- **Requisar** (préstamo de uso o consumo forzoso y coactivo) los bienes e inmuebles de propiedad particular que deban ser utilizadas para restablecer la normalidad, siendo indispensable a esos fines la emisión de una **orden previa** por parte del Presidente de la República o de la Autoridad competente, así como la expedición de una **constancia** inmediata en la cual se establezcan los detalles de la misma, entre ellos y muy especialmente, el precio de los bienes requisados al momento de practicarse la medida, pues terminado el estado de excepción tales bienes deberán restituirse a sus legítimos propietarios en el estado en que se encuentren, sin perjuicio de la indemnización que les corresponde por el uso de los mismos, así como de la restitución del valor que, eventualmente, deba pagarse a los propietarios de

bienes fungibles, percederos o que no puedan ser restituidos luego de haber sido requisados, calculado precisamente en base al precio que tenían tales bienes al momento de practicarse la medida (artículos 24 y 25);

También debe tenerse presente que esas medidas previstas en este Decreto N°4.160, están llamadas a convivir con las medidas potencialmente coercitivas indicadas en el artículo 2 del Decreto N° 4.090 del (G. O. N° 6.501 del 05-01-2020), prorrogado mediante Decreto N° 4.145 (G. O. N° 6.515, del 05/03/2020), en virtud del cual sigue estando en vigor y conviviendo ahora con el estado de alarma, una estado de emergencia económica, destacando especialmente las siguientes:

- *Dictar las regulaciones efectivas, transitorias y excepcionales que impidan las campañas de desestabilización y distorsión a la economía que han impulsado factores nacionales y foráneos con intereses particulares a través del sistema de tecnología de la informática y el ciberespacio (numeral 17);*
- *Dictar regulaciones transitorias y excepcionales, para la realización de procedimientos que garanticen la oportuna, eficiente y equitativa producción y distribución de alimentos, materia prima, productos e insumos del sector agroproductivo, industrial, agroalimentario, farmacéutico, de higiene personal y aseo del hogar (numeral 18);*
- *Diseñar y ejecutar planes especiales de seguridad pública que hagan frente a las acciones desestabilizadoras que atenten contra la paz de la Nación, la seguridad personal y el resguardo de las instalaciones y bienes públicos y privados (numeral 21);*
- *La formulación e implementación de mecanismos especiales de supervisión, control y seguimiento, de procura, obtención y suministro de la materia prima, producción de los rubros esenciales, fijación de precios, comercialización y distribución de los productos estratégicos necesarios para la agroproducción, alimentación, salud, aseo e higiene personal (numeral 23);*
- *La activación, potenciación y optimización del funcionamiento de un Sistema de Determinación de Costos, Rendimiento, Precios Justos, y Precios Acordados que ordenen y garanticen el equilibrio de las relaciones comerciales y el acceso a los bienes y servicios fundamentales que determine el Ejecutivo Nacional (numeral 24);*
- *La implementación de políticas integrales que garanticen la evaluación, seguimiento, control, protección y resguardo de los productos, bienes y servicios del sistema agroindustrial nacional; así como, el de producción, almacenamiento, distribución y comercialización de alimentos, fármacos, productos de higiene personal, aseo del hogar y del sistema eléctrico nacional (numeral 25);*

- *La formulación e implementación de mecanismos que viabilicen la cooperación de los entes públicos, privados y del Poder Popular, en función de ampliar los canales de distribución oportuna de alimentos y fármacos, priorizando la atención de niñas, niños, adolescentes y adultos mayores, e incorporando las instancias de los gobiernos locales y regionales (numeral 27);*
- *El establecimiento de normas regulatorias que permitan la implementación inmediata de medidas productivas de agricultura urbana en los espacios públicos o privados, ubicados en los centros urbanos, que se encuentren libres, ociosos, subutilizados o abandonados, para que sean aprovechados para el cultivo y producción de alimentos (numeral 28);*

No cabe duda que la convivencia de ambos regímenes excepcionales (estado de alarma / estado de emergencia económica), así como la posibilidad de que se amplíe el elenco de medidas para cuya adopción quedaría habilitado el Ejecutivo ante la situación que se busca atender, hace surgir la necesidad de adoptar previsiones para hacer frente a riesgos y contingencias de diferente intensidad, como el contar con los medios de prueba adecuados para poder acreditar debidamente el valor de bienes o activos que pudieran resultar potencialmente afectados por requisiciones, ocupaciones u otras medidas de similar naturaleza, o la necesidad de evaluar el tejido contractual, de pólizas de seguro y de relaciones comerciales en el cual podrían estar en curso plazos para el cumplimiento de cargas de notificación destinadas a invocar o hacer valer cláusulas de protección en caso de fuerza mayor, entre muchos otros.

Para cualquier información que requiera en cuanto a los temas tratados en este reporte, puede ponerse en contacto con nuestro Departamento de Derecho Público.

GUSTAVO A. GRAU FORTOUL ([ggrau@ghm.com.ve](mailto:ggrau@ghm.com.ve)).  
MIGUEL JOSÉ MÓNACO GÓMEZ ([mmonaco@ghm.com.ve](mailto:mmonaco@ghm.com.ve)).