Grau García Hernández & Mónaco
ABOGADOS

# Sobre el anuncio del Ejecutivo Nacional de declarar un Estado de Alarma

Gustavo A. Grau Fortoul

Departamento de Derecho Público

15/03/2020

# SOBRE EL ANUNCIO DEL EJECUTIVO NACIONAL DE DECLARAR UN ESTADO DE ALARMA

Ante la detección en Venezuela de algunos casos de pacientes afectados por COVID-19, el Ejecutivo Nacional anunció, el 14 de marzo de 2020, la emisión de un Decreto declarando el ***ESTADO DE ALARMA***, como uno de los estados de excepción regulados tanto en la CONSTITUCIÓN (artículo 338) como en la LEY ORGÁNICA DE ESTADOS DE EXCEPCIÓN (LOEE) (G. O. N° 37.261, del 15/08/2001), cuya adopción procede "*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*".

Cabe recordar que desde el mes de enero de 2016 (mediante Decreto N° 2.184 (G. O. N° 6.214 del 14/01/2016), ha estado vigente y ha venido siendo prorrogado / modificado progresivamente, por períodos de sesenta (60) días, un ***estado de emergencia económica***, el cual es otro de los estados de excepción regulados igualmente a nivel constitucional (artículo 338) y legal (LOEE).

Ya desde el mes de enero de 2016 y bajo la vigencia de estos decretos declarativos de un estado emergencia económica y de las sucesivas prórrogas o modificaciones a los mismos, el Ejecutivo Nacional ha venido estando habilitado para adoptar las medidas previstas en la LOEE. De hecho, en los distintos decretos que se han venido emitiendo a esos fines, se ha enunciado el elenco de medidas específicas para cuya adopción ha venido estando habilitando el Ejecutivo Nacional con fundamento en tales instrumentos, destacando especialmente entre las *medidas potencialmente coercitivas* indicadas en el artículo 2 del decreto que está actualmente en vigor (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-), 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);*

Obviamente, habrá que esperar a la publicación en Gaceta Oficial del decreto mediante el cual se declare este nuevo estado de excepción (estado de alarma), para conocer con precisión cuál es el contenido y el alcance de las medidas para cuya adopción va a quedar habilitado el Ejecutivo Nacional con fundamento en dicho instrumento.

Sin embargo, cabe considerar que dadas las muy especiales circunstancias ante las cuales se ha anunciado la declaratoria de este ***ESTADO DE ALARMA***,

relacionadas con la necesidad de hacer frente a una situación que ha sido calificada formalmente por la ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD como una ***pandemia***, se incrementen notablemente las probabilidades de que, adicionalmente a las medidas ya enunciada en el citado Decreto N° 4.145, el Ejecutivo Nacional pueda quedar habilitado para hacer un uso más acentuado de las medidas previstas con carácter general por la LOEE, entre las cuales cabe destacar 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, perecederos 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);

Debe tenerse en cuenta que de conformidad con la propia LOEE:

- El decreto que declare el estado de alarma establecerá el ámbito territorial y su vigencia, la cual no podrá exceder de treinta días, pudiendo ser prorrogado hasta por treinta días más a la fecha de su promulgación (artículo 9);

- 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), así como 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 (artículo 5);

- No podrán ser restringida las garantías de los derechos a (artículo 7):

  ✓ 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;
  ✓ La información.

Ahora bien, cabe destacar que ese mismo día 14 de marzo de 2020, antes de que apareciera publicado en Gaceta Oficial el Decreto mediante el cual el Ejecutivo Nacional declarara formalmente el estado de alarma, el GOBERNADOR DEL ESTADO MIRANDA dictó el Decreto N° 2020-0055 (G. O. E. M. N° 0397, del 14/04/2020), mediante el cual, invocando actuar con fundamento tanto en los artículos 28 y 34 de la LEY DE ORGANIZACIÓN NACIONAL DE PROTECCIÓN CIVIL Y

ORGANIZACIÓN DE DESASTRES (G. O. N° 5.557, del 13/11/2001), como en la declaratoria de estado de emergencia hecha por el mismo Gobernador del Estado Miranda mediante Decreto N° 2020-054, del 13 de marzo de 2020 (un día antes del anuncio formulado por el Ejecutivo Nacional), adoptó las siguientes medidas:

- ✓ Suspender la apertura al público de locales y establecimientos comerciales, a excepción de los de venta de alimentos, bebidas, productos y bienes de primera necesidad, farmacéuticos, médicos, ópticas y productos ortopédicos, productos higiénicos, combustible para vehículos y alimentos para animales domésticos, evitando las aglomeraciones y controlando que se mantenga entre las personas la distancia de seguridad de al menos un metro a fin de evitar posibles contagios, precisando que la permanencia en los mismos deberá ser la estrictamente necesaria para que los ciudadanos puedan realizar la adquisición de alimentos y productos de primera necesidad, quedando suspendida la posibilidad de consumo de productos en los propios establecimientos (artículos primero y segundo);

- ✓ Suspender la apertura al público de centros educativos, centros culturales, centros deportivos y de actividades físicas, centros recreativos y de ocio, salas de cine, auditorios, salas de fiesta, salas de teatro, salas de conciertos, museos, salas de juegos, bares, licorerías, locales nocturnos y demás lugares de acceso público que a juicio de las autoridades de salud, supongan un riesgo de contagio, incluyendo lugares de expendio de alimentos preparados, pudiendo prestarse exclusivamente servicios para llevar y de entrega a domicilio (artículos tercero y cuarto);

- ✓ Suspender las fiestas populares y todo tipo de actividades culturales o festivas que en el seno de las comunidades impliquen aglomeración o concentración de personas, mientras que en lo relativo a la asistencia a los lugares de culto y a las ceremonias religiosas, incluidas las fúnebres, se condicionan a la adopción de medidas organizativas consistentes en evitar aglomeraciones de personas, en función de las dimensiones y características de los lugares, de tal manera que se garantice a los asistentes la posibilidad de respetar la distancia entre ellos de, al menos, un metro (artículos quinto y sexto);

- ✓ Suspender la apertura al público de las playas, ríos, balnearios y piscinas de todo tipo (artículo séptimo);

Por su parte el GOBERNADOR DEL ESTADO ARAGUA, mediante Decreto N° 7156 (G.O.E.A. N° 468, del 15/03/2019) e invocando expresamente en los considerandos de dicho acto que el Presidente de la República había emitido ya el correspondiente Decreto declarativo del estado de alarma, declaró a su vez la existencia del mismo (estado de alarma) en todo el territorio del estado,

ordenando medidas bastante similares a las adoptadas por el GOBERNADOR DEL ESTADO MIRANDA en el citado Decreto N° 2020-0055.

A título meramente referencial, cabe destacar que el mismo día en el cual se hizo el anuncio en Venezuela (14 de marzo de 2020), también se emitió en España el Real Decreto 463/2020 (B.O.E. N° 67, del 14/03/020), mediante el cual, actuando con fundamento en lo establecido por el artículo 116 de la Constitución, en concordancia con lo establecido por la Ley Orgánica 4/1981, de 1° de junio, reguladora de los estados de alarma, de excepción y de sitió, se declaró el ***estado de alarma*** con una vigencia inicial de quince (15) días naturales, prorrogables (previa autorización del Congreso) por quince (15) días adicionales, para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

Entre las medidas más relevantes adoptadas en dicho instrumento para ser aplicadas durante la vigencia del estado de alarma, cabe destacar algunas que ofrecen una notable coincidencia (casi identidad) con las contenidas tanto en el Decreto N° 2020-0055 dictado por el GOBERNADOR DEL ESTADO MIRANDA, como con las dispuestas en el Decreto N° 7156, dictado el 15 de marzo de 2020 por el GOBERNADOR DEL ESTADO ARAGUA; a saber:

❖ **LIMITACIÓN DE LA LIBERTAD DE CIRCULACIÓN DE LAS PERSONAS:**

✓ La circulación de las personas por las vías de uso público ha quedado limitada únicamente para la realización de las siguientes actividades:

- Adquisición de alimentos, productos farmacéuticos y de primera necesidad;
- Asistencia a centros, servicios y establecimientos sanitarios;
- Desplazamiento al lugar de trabajo para efectuar su prestación laboral, profesional o empresarial;
- Retorno al lugar de residencia habitual;
- Asistencia y cuidado a mayores, menores, dependientes, personas con discapacidad o personas especialmente vulnerables;
- Desplazamiento a entidades financieras y de seguros;
- Por causa de fuerza mayor o situación de necesidad;
- Cualquier otra actividad de análoga naturaleza que habrá de hacerse individualmente, salvo que se acompañe a personas con discapacidad o por otra causa justificada.

- ✓ La circulación de vehículos particulares por las vías de uso público ha quedado limitada únicamente para la realización de las actividades recién indicadas o para el repostaje en gasolineras o estaciones de servicio, quedando habilitado el Ministro del Interior para acordar el cierre a la circulación de carreteras o tramos de ellas por razones de salud pública, seguridad o fluidez del tráfico o la restricción en ellas del acceso de determinados vehículos por los mismos motivos.

❖ **REQUISAS TEMPORALES Y PRESTACIONES PERSONALES OBLIGATORIAS:**

- ✓ Las autoridades competentes podrán acordar que se practiquen requisas temporales de todo tipo de bienes necesarios para el cumplimiento de los fines previstos en el real decreto, en particular para la prestación de los servicios de seguridad o de los operadores críticos y esenciales;

- ✓ En los mismos términos podrá imponerse la realización de prestaciones personales obligatorias imprescindibles para la consecución de los fines de este real decreto.

❖ **MEDIDAS DE CONTENCIÓN EN EL ÁMBITO EDUCATIVO Y DE LA FORMACIÓN:** Suspensión la actividad educativa presencial en todos los centros y etapas, ciclos, grados, cursos y niveles de enseñanza, incluida la enseñanza universitaria, así como cualesquiera otras actividades educativas o de formación impartidas en otros centros públicos o privados, siendo posible mantener las actividades educativas a través de las modalidades a distancia y «on line», siempre que resulte posible;

❖ **MEDIDAS DE CONTENCIÓN EN EL ÁMBITO DE LA ACTIVIDAD COMERCIAL, EQUIPAMIENTOS CULTURALES, ESTABLECIMIENTOS Y ACTIVIDADES RECREATIVOS, ACTIVIDADES DE HOSTELERÍA Y RESTAURACIÓN, Y OTRAS ADICIONALES**:

- ✓ Se suspende la apertura al público de los locales y establecimientos minoristas, a excepción de los establecimientos comerciales minoristas de alimentación, bebidas, productos y bienes de primera necesidad, establecimientos farmacéuticos, médicos, ópticas y productos ortopédicos, productos higiénicos, peluquerías, prensa y papelería, combustible para la automoción, estancos, equipos tecnológicos y de telecomunicaciones, alimentos para animales de compañía, comercio por internet, telefónico o correspondencia, tintorerías y lavanderías, quedando a juicio de la autoridad competente suspender cualquier otra actividad o establecimiento pueda suponer un riesgo de contagio;

- ✓ La permanencia en los establecimientos comerciales cuya apertura esté permitida deberá ser la estrictamente necesaria para que los consumidores puedan realizar la adquisición de alimentos y productos de primera necesidad, quedando suspendida la posibilidad de consumo de productos

en los propios establecimientos, debiendo evitarse en todo caso aglomeraciones y controlarse que consumidores y empleados mantengan la distancia de seguridad de al menos un metro, a fin de evitar posibles contagios;

- ✓ Se suspende la apertura al público de los museos, archivos, bibliotecas, monumentos, así como de los locales y establecimientos en los que se desarrollen espectáculos públicos, las actividades deportivas y de ocio indicados en el anexo del real decreto;

- ✓ Se suspenden las actividades de hostelería y restauración, pudiendo prestarse exclusivamente servicios de entrega a domicilio, quedando suspendidas asimismo las verbenas, desfiles y fiestas populares.

❖ **MEDIDAS DE CONTENCIÓN EN RELACIÓN CON LOS LUGARES DE CULTO Y CON LAS CEREMONIAS CIVILES Y RELIGIOSAS**: La asistencia a los lugares de culto y a las ceremonias civiles y religiosas, incluidas las fúnebres, se condicionan a la adopción de medidas organizativas consistentes en evitar aglomeraciones de personas, en función de las dimensiones y características de los lugares, de tal manera que se garantice a los asistentes la posibilidad de respetar la distancia entre ellos de, al menos, un metro;

❖ **MEDIDAS DIRIGIDAS A REFORZAR EL SISTEMA NACIONAL DE SALUD**: El Ministro de Sanidad se reserva el ejercicio de cuantas facultades resulten necesarias, incluso sobre los centros, servicios y establecimientos sanitarios de titularidad privada, para garantizar la cohesión y equidad en la prestación del servicio de salud, en cuanto sea necesario para la protección de personas, bienes y lugares, así como para garantizar la posibilidad de determinar la mejor distribución en el territorio de todos los medios técnicos y personales, de acuerdo con las necesidades que se pongan de manifiesto en la gestión de la crisis sanitaria;

❖ **MEDIDAS PARA EL ASEGURAMIENTO DEL SUMINISTRO DE BIENES Y SERVICIOS NECESARIOS PARA LA PROTECCIÓN DE LA SALUD PÚBLICA**: El Ministro de Sanidad podrá:

- ✓ Impartir las órdenes necesarias para asegurar el abastecimiento del mercado y el funcionamiento de los servicios de los centros de producción afectados por el desabastecimiento de productos necesarios para la protección de la salud pública;

- ✓ Intervenir y ocupar transitoriamente industrias, fábricas, talleres, explotaciones o locales de cualquier naturaleza, incluidos los centros, servicios y establecimientos sanitarios de titularidad privada, así como aquellos que desarrollen su actividad en el sector farmacéutico;

- ✓ Practicar requisas temporales de todo tipo de bienes e imponer prestaciones personales obligatorias en aquellos casos en que resulte necesario para la adecuada protección de la salud pública, en el contexto de esta crisis sanitaria.

Estaremos atentos a los términos del Decreto mediante el cual se declare el Estado de Alarma, con el fin de poder informar oportunamente sobre el contenido y alcance del mismo.

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).
MIGUEL JOSÉ MÓNACO GÓMEZ (mmonaco@ghm.com.ve).
FATIMA G. CAMIRRA GONCALVES (fcamirra@ghm.com.ve).