



Academia de Ciencias Políticas y Sociales

PRONUNCIAMIENTO DE LA ACADEMIA DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES SOBRE EL ESTADO DE ALARMA DECRETADO ANTE LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS (COVID-19)

La Academia de Ciencias Políticas y Sociales, en cumplimiento de sus deberes legales, en defensa de los derechos humanos, el Estado de Derecho y la democracia, ha decidido realizar un primer pronunciamiento sobre las medidas adoptadas, para mitigar y erradicar los riesgos de epidemia relacionados con el Coronavirus (COVID-19).

Es un hecho público y notorio, que la humanidad está sufriendo los efectos de una enfermedad infecciosa global producida por el Coronavirus (COVID-19), con graves consecuencias para la salud de las personas contagiadas, que en algunos casos de personas adultas mayores o con ciertas condiciones preexistentes, puede incluso causar la muerte. Es también conocido, que este virus es de fácil y rápida transmisión, lo cual llevó a que en fecha 12 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud¹ (OMS) declarase como una situación grave de “pandemia”, realizando conjuntamente con la Organización Panamericana de la Salud (OPS) una serie de recomendaciones a los Estados y a las personas sobre las medidas para proteger la salud y prevenir su propagación².

El respeto, la garantía y protección de los derechos humanos a la salud y a la vida es una responsabilidad constitucional e internacional de los Estados, los cuales tienen la obligación de adoptar las medidas necesarias para la prevención y el tratamiento de las personas afectadas. Esas medidas deben ser: necesarias, idóneas y proporcionales a la situación planteada. Ello implica, que estas medidas deben ser, además, las adecuadas médica y técnicamente; y no, cualquier medida que no sea conducente (eficaz) para lograr el fin de prevenir la propagación del virus y el tratamiento de las personas afectadas. Finalmente, esas medidas a adoptar por los Estados deben ser objeto de actos jurídicos formales, debidamente motivados, publicados oficialmente y divulgados adecuadamente. Ello es fundamental, a fin hacerlas del conocimiento previo de la

¹ Ver, Documentos Técnicos, disponibles en: <https://www.who.int/es/emergencias/diseases/novel-coronavirus-2019>

² Ver, Documentos Técnicos, disponibles en: <https://www.paho.org/es/documentos-tecnicos-ops-enfermedad-por-coronavirus-covid-19>

población; darles fundamento y certeza a las actuaciones del Estado y poder controlar su conformidad técnica y jurídica.

En Venezuela, la Presidencia de la República de Nicolás Maduro Moros decidió decretar el *estado de alarma* en todo el territorio nacional, mediante Decreto N° 4.160 publicado en Gaceta Oficial Extraordinaria N° 6.519 de fecha 13 de marzo de 2020, 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, para 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 (art. 1). El referido decreto establece una serie de medidas y el anuncio y la delegación de otras medidas, las cuales consisten fundamentalmente, en primer lugar, en un *régimen de suspensión de actividades*: (i) escolares y académicas (art. 11); (ii) 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 (art. 12). En segundo lugar, se establecen (iii) limitaciones a los establecimientos dedicados al expendio de comidas y bebidas (arts. 12 y 13); y finalmente, se ordena (iv) el cierre de los parques de cualquier tipo, playas y balnearios, públicos o privados (art. 14).

Así mismo, el decreto habilitó al Ejecutivo Nacional para: (i) suspender los vuelos hacia territorio venezolano o desde dicho territorio por el tiempo que estime conveniente (art. 15); (ii) ordenar la suspensión de actividades en determinadas zonas o áreas geográficas (art. 8), con excepción de las indicadas en el artículo 9 *eiusdem*; y, para (iii) ordenar restricciones a la circulación en determinadas áreas o zonas geográficas, así como la entrada o salida de éstas (art. 7).

El decreto establece también un *régimen de las personas*, que consiste en una medida de cuarentena o aislamiento temporal, para aquellas: (i) sospechosas de haber contraído el Coronavirus que causa la COVID-19; (ii) se haya confirmado que lo han contraído; y (iii) hayan estado expuestos a pacientes sospechosos o confirmados de haberlo contraído (arts. 23 al 29).

Con relación a los *establecimientos de atención médica, hospitales, clínicas y ambulatorios públicos o privados*, el decreto establece que “adecuarán sus protocolos a los lineamientos del Ministerio del Poder Popular para la Salud”. Ello incluye, (i) la posibilidad de 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” (art. 17). Además de ello, (ii) las autoridades competentes en materia de salud deberán 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” (art. 21).

Por otro lado, con relación a la *inspección de establecimientos, personas o vehículos*, el artículo 28 del decreto dispone que, “[l]os 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 de este Decreto”, estando autorizados dichos órganos de seguridad, para “tomar las medidas inmediatas que garanticen la mitigación o desaparición de cualquier riesgo de propagación o contagio del coronavirus CONVID-19”; para lo cual, simplemente el Ministro del Poder Popular para Relaciones Interiores, Justicia y Paz “deberá establecer los parámetros de actuación adecuada”.

Finalmente, el decreto dispone la creación de una *Comisión Presidencial para la Prevención y Control del Coronavirus (COVID-19)*, integrada exclusivamente por funcionarios públicos, 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 (arts. 30 al 36).

Este pronunciamiento de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, en consistencia con otros anteriormente realizados por ella y por las otras Academias Nacionales, no implica el reconocimiento de la legitimidad del gobierno presidido por Nicolás Maduro Moros, quien ha dictado tales medidas en virtud de detentar el control del Estado venezolano y de la fuerza pública.

La Academia se ve en la obligación de realizar las siguientes observaciones preliminares y recomendaciones sobre las medidas adoptadas, con especial referencia al decreto de estado de alarma:

1. En primer lugar, la Academia observa que el gobierno comenzó a adoptar una serie de medidas materiales relativas a la restricción del libre tránsito y suspensión de actividades laborales, desde el mismo viernes 13 de marzo pasado, aún antes de que se conociera la publicación oficial del decreto de estado de alarma. En efecto, la Gaceta Oficial Extraordinaria N° 6.519 de fecha 13-320 en la cual aparece publicado el decreto de esa misma fecha, apenas se conoció de su circulación pública durante el día 17 de marzo de 2020. Como quedó dicho *supra*, la publicación oficial previa de los actos jurídicos es necesaria para llevar a cabo los actos materiales de ejecución; además, para poder darle la certeza y conocimiento público previo a los referidos actos. Si bien puede ocurrir que en casos extremos, el mismo día en que se dicte el decreto de un estado de excepción sea necesario comenzar su ejecución, su publicación debe ocurrir a la mayor brevedad posible, por ejemplo, al día siguiente de ser dictado (excepto por fuerza mayor, que no fue el caso)³. Por lo cual, estos actos materiales ejecutados sin la publicación oficial previa de los actos jurídicos constituyen por tal motivo vías de hecho y violan el ordenamiento jurídico.

La Academia observa además, que se han impuesto medidas de (i) suspensión de vuelos hacia territorio venezolano o desde dicho territorio y (ii) restricciones a la circulación en determinadas áreas o zonas geográficas, y la entrada o salida de éstas, sin que el Ejecutivo Nacional haya dictado los decretos previos publicados en la Gaceta Oficial, en los cuales se indiquen además, las medidas alternativas

³ Vgr., artículo 22 de la *Ley Orgánica de Estados de Excepción* (Gaceta Oficial N° 37.261 del 15 de agosto de 2001).

que permitan la circulación vehicular o peatonal para la adquisición de bienes esenciales. Ello ha generado igualmente una situación de vías de hecho y demás arbitrariedades, que, en nada contribuye a enfrentar la crisis actual.

2. La Academia observa que el decreto delega en la Vicepresidenta Ejecutiva de la República (en consulta con los Ministros del Poder Popular con competencia en la materia), la facultad para ordenar la suspensión de otras actividades. Esta norma no sólo resulta contradictoria con la contenida en el artículo 8 del mismo decreto, sino que además es inconstitucional. En efecto, el artículo 8 *eiusdem* establece, que es el Presidente de la República -y no la Vicepresidenta- quien podrá ordenar la suspensión de actividades en determinadas zonas o áreas geográficas. Pero, además, el artículo 337 constitucional establece que es el Presidente de la República en Consejo de Ministros, quien podrá decretar los estados de excepción, el cual deberá contener las regulaciones correspondientes al ejercicio del derecho cuya garantía se restringe (art. 339). Esta lectura constitucional conforme a la cual, es al Presidente de la República en Consejo de Ministros, a quien le corresponde dictar las “medidas” que regulan o desarrollan los estados de excepción, es confirmada por lo dispuesto en la *Ley Orgánica de Estados de Excepción (LOEE)*, conforme a la cual el “*presidente de la República, en Consejo de Ministros, tendrá las siguientes facultades: a) Dictar todas las medidas que estime convenientes en aquellas circunstancias que afecten gravemente la seguridad de la Nación, de sus ciudadanos y ciudadanas o de sus instituciones, de conformidad con los artículos 337, 338 y 339 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. b) 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.*” (art. 15) (cursivas añadidas). Por ello, decretado el estado de excepción y sus medidas regulatorias, conforme a la *LOEE*, lo único que puede delegar el Presidente de la República es su “ejecución” en otras autoridades que el Ejecutivo Nacional designe (art. 16), pero no la adopción misma de las medidas. En todo caso, las delegaciones de competencias, en los supuestos permitidos por el ordenamiento jurídico, deben seguir los requisitos, directrices y parámetros necesarios, lo cual no es el caso.
3. La Academia observa que lo mismo indicado *supra* 2, debe decirse con relación a la *suspensión de vuelos internacionales*. El artículo 15 del decreto establece que el “Ejecutivo Nacional” podrá 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 del coronavirus COVID-19, o dicho tránsito represente riesgos para la contención del virus. No obstante, a renglón seguido, dicho artículo dispone que no será el Ejecutivo Nacional (Presidente en Consejo de Ministros) sino el “Ministro del Poder Popular con competencia en materia de transporte aéreo, mediante Resolución”, quien dictará las medidas de suspensión de vuelos indicada en dicho artículo.

4. Con relación a la *inspección de establecimientos, personas o vehículos* establecida en el artículo 28 del decreto, la Academia observa, que esta norma es excesivamente abierta y discrecional, invitando a la arbitrariedad en su ejecución. Se deja en manos de los órganos de seguridad pública, las inspecciones de personas, establecimientos o vehículos, sin ningún parámetro objetivo de justificación, más allá de que ellos mismos consideren que existe una fundada sospecha de la violación de cualesquiera de las disposiciones del decreto. Pero, además, esta norma permitiría a esas autoridades de policía, ejecutar cualquier medida inmediata para garantizar la mitigación o desaparición de cualquier riesgo de propagación o contagio del Coronavirus. Se trata de una norma absurda, ilegal e inconstitucional de un empoderamiento abierto arbitrario por excesivo, que además arriesga a las propias personas de las policías a contagios derivados de estas actividades que ejecuten, sin contar necesariamente con los protocolos de protección personal adecuados.
5. Con relación a las medidas dispuestas por el decreto respecto a los *establecimientos de atención médica, hospitales, clínicas y ambulatorios públicos o privados*, la Academia observa que estas cargas extraordinarias impuestas a las hospitales, clínicas y ambulatorios privados para adecuar sus protocolos, trabajar como hospitales de campaña o centinela sin horarios, turno ni limitación alguna y las obras de reacondicionamiento para responder a la emergencia sanitaria, deben correr por cuenta del Estado, como responsable y garante de la salud pública.
6. La Disposición Final Primera del decreto establece que el Presidente de la República podrá dictar otras medidas que estime “convenientes”. La Academia observa, que las medidas extraordinarias que se pueden dictar en un estado de excepción son únicamente las estrictamente “necesarias e idóneas” frente a 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” (art. 337, *Constitución*). Esta disposición es incluso reconocida en el artículo 1 del decreto, el cual dispone la declaración del estado de alarma a fin de que, el Ejecutivo Nacional adopte las medidas “urgentes, efectivas y necesarias”. Por lo cual, una medida que sea simplemente “conveniente”, pero que no sea “necesaria” y mucho menos idónea, no alcanza el umbral constitucional exigido para que pueda ser dictada mediante decreto ejecutivo en un estado de excepción.
7. La Disposición Final Sexta del decreto dispone, que 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. La Academia observa, que esta disposición debería ser objeto de mayor precisión, para determinar cuáles procedimientos administrativos

y cuales plazos de prescripción y caducidad quedan suspendidos o interrumpidos; y cuales no pueden serlo, por ejemplo, por razones de urgencia en interés de los derechos de los administrados.

8. La Academia observa, en el sentido indicado *supra* 7., que el decreto de estado de alarma ha debido tomar en cuenta otras situaciones de inseguridad jurídica que están presentando las personas frente a la administración pública, como consecuencia de la gravedad de la situación planteada por la pandemia del Coronavirus y a las medidas extraordinarias restrictivas de actividades y de libre circulación de personas y vehículos dispuestas en el decreto. Ello ha conllevado a que las actividades de muchas empresas del país se encuentren suspendidas, lo cual ocasiona una serie de consecuencias en varias materias, como la laboral y la tributaria, que deben ser atendidas de inmediato por el Estado, adoptando las medidas necesarias a tales fines:

En materia laboral, es necesario que el Estado, en aras de la seguridad jurídica, dicte reglas sobre la extensión y consecuencias patrimoniales de la suspensión de actividades productivas, y transfiera las prestaciones –por ejemplo, con cargo a la seguridad social- que aseguren a los trabajadores la satisfacción de sus necesidades alimentarias sin colocar a las empresas en riesgo de grave deterioro o extinción.

En materia tributaria, en virtud de la suspensión de las actividades de la mayoría de los contribuyentes, el personal responsable del cumplimiento de las obligaciones tributarias se encuentra en sus casas acatando las medidas de aislamiento, y los flujos de efectivo necesarios para el pago de los tributos, y retenciones, se encuentran mermados por la parálisis derivada a las medidas de cuarentena. En virtud de ello, las distintas Administraciones Tributarias deben reconocer la complejidad de la situación actual, la cual configura un caso de fuerza mayor, que hace presumir una imposibilidad de cumplimiento tempestivo por los contribuyentes como de los responsables, tanto de obligaciones tributarias materiales como formales, incluidos accesorios; y de tomar alternativamente medidas dirigidas a mitigar sus efectos en el ámbito fiscal, como son por parte del Seniat y de las administraciones tributarias estatales y municipales: otorgar prórrogas para las declaraciones y pago de impuestos contribuyentes y responsables; fraccionamiento de pagos, así como, modificar los calendarios para la declaración y pago de los tributos.

9. La Academia observa que la Disposición Décima Primera del decreto dispone su remisión únicamente a la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia. Dicha disposición incumple el deber constitucional de remitir el decreto de estado de excepción (alarma) a la Asamblea Nacional, dentro de los ocho días siguientes de haberse dictado, para su consideración y aprobación o reprobación (art. 339, *Constitución*). Por lo cual, la no remisión por parte del Ejecutivo Nacional de este decreto de estado de alarma a la Asamblea Nacional, vicia de nulidad el decreto de estado de alarma y lo transforma en una vía de hecho. Con independencia del

vicio aquí reseñado, la Asamblea Nacional podría pronunciarse de oficio, con base en lo dispuesto en la *LOEE* conforme a la cual: “[s]i el Presidente de la República no diere cumplimiento al mandato establecido en el presente artículo en el lapso previsto, la Asamblea Nacional se pronunciará de oficio.” (Art. 26, parte final).

10. Por último, la Academia desea realizar las siguientes consideraciones finales:

A. La pandemia del Coronavirus (COVID-19) afecta a Venezuela en el peor momento de su historia contemporánea. Venezuela sufre una *Emergencia Humanitaria Compleja* que ha tenido consecuencias dramáticas para un porcentaje mayoritario de la población: desnutrición, falta de atención médica por crisis en los servicios de salud pública, escasez de medicinas, alimentos básicos, suspensiones e interrupciones prolongadas de los servicios públicos básicos de agua y electricidad, pobreza y exclusión. Es evidente la responsabilidad del Estado y en concreto del gobierno de Nicolás Maduro Moros, en las causas de esta emergencia humanitaria compleja y en la falta de respuestas adecuadas para su superación. Pero también es evidente su deber, a pesar de su ilegitimidad democrática, de adoptar las medidas urgentes, efectivas y necesarias para la protección y preservación de la salud de la población venezolana, garantizando la atención oportuna, eficaz y eficiente de las personas afectadas.

No obstante, la actual incompetencia estructural e institucional que afecta al Estado venezolano y la emergencia humanitaria compleja que vive el país, hacen predecible que esta pandemia pueda terminar teniendo consecuencias extremadamente desastrosas para la población del país. Por lo cual, la Academia considera que, la única manera de verdaderamente atender eficazmente una situación de suprema gravedad como la planteada, es con la unidad nacional sin exclusiones y con el apoyo decidido de la cooperación efectiva de la comunidad internacional, para lo cual es necesario el retorno a la legitimidad democrática, a la *Constitución* y al Estado de Derecho.

B. La Academia ha tomado conocimiento de las restricciones al acceso a la información, incluyendo el bloqueo de sitios de internet y la detención de médicos y periodistas por dar informaciones relativas a la crisis de la pandemia del Coronavirus en el país o sobre situación crítica de hospitales públicos. Es muy importante advertir, que de conformidad con la *Constitución* y la *LOEE*, la libertad personal y la libertad de expresión (libertad de información y libertad de pensamiento, conciencia y religión) están dentro del catálogo de los derechos humanos intangibles que no pueden ser restringidos durante los estados de excepción⁴. En este sentido, la Academia se une a la exhortación formulada recientemente a los Estados por órganos de derechos humanos de la ONU, OEA y de la Unión Europea,

⁴ Art. 337, *Constitución* y art. 7, *LOEE*.

para promover y proteger el acceso y la libre circulación de la información durante la pandemia COVID-19.⁵

- C. La Academia exhorta al Ejecutivo Nacional a solicitar y a escuchar las opiniones de los médicos especialistas venezolanos, con excelente formación en universidades reconocidas, los cuales han sido excluidos en el manejo y creación de los protocolos de atención y tratamiento de los pacientes afectados con el COVID-19. Así mismo, llama a que se doten de los equipos de protección para el personal de salud, a fin de resguardar la integridad de las personas responsables de atender a la población en esta contingencia nacional.

En Caracas, a los 18 días del mes de marzo de 2020.

Humberto Romero-Muci
Presidente

Julio Rodríguez Berrizbeitia
1er.Vice-presidente

Luciano Lupini Bianchi
2do.Vice-Presidente

Rafael Badell Madrid
Secretario

Cecilia Sosa Gómez
Tesorera

Carlos Ayala Corao
Bibliotecario

v. 3 f, 3/18/2020

⁵ Disponible en: <https://mailchi.mp/dist/covid-19-los-gobiernos-deben-promover-y-proteger-el-acceso-y-la-libre-circulacin-de-la-informacin-durante-la-pandemia-expertos-internacionales?e=2e1ae4a6a7>