

LOS ESTADOS DE EMERGENCIA EN EL DERECHO VENEZOLANO, A PROPÓSITO DE LOS TERREMOTOS OCURRIDOS EN EL PAÍS EL 24 DE JUNIO DE 2026

Gabriel Sira Santana*

Profesor Universidad Monte Ávila, Universidad Central de Venezuela

Resumen: *El artículo analiza la naturaleza jurídica de los estados de emergencia en Venezuela frente a los estados de alarma, contextualizado por los sismos ocurridos el 24 de junio de 2026. En este sentido, se explica que el estado de emergencia es una figura del Derecho ordinario destinada a activar recursos cuando un desastre supera la capacidad de atención primaria, mientras el estado de alarma implica competencias extraordinarias y constitucionales ante la insuficiencia de las facultades regulares. Con base en esta distinción, se argumenta que el Decreto N° 5.364 empleó indebidamente un estado de emergencia ordinario para aplicar medidas de excepción, como la ocupación temporal y requisición de bienes.*

Palabras clave: *Estado de alarma; Estado de emergencia; Garantías constitucionales; Requisición.*

Abstract: *The paper analyzes the legal nature of states of emergency in Venezuela compared to states of alarm, contextualized by the earthquakes that occurred on June 24, 2026. In this regard, it explains that a state of emergency is a mechanism of ordinary law designed to activate resources when a disaster exceeds primary response capacities, whereas a state of alarm involves extraordinary and constitutional powers given the insufficiency of regular faculties. Based on this distinction, it is argued that Decree No. 5.364 improperly used an ordinary state of emergency to apply exceptional measures, such as the temporary occupation and requisition of property.*

Keywords: *State of alarm; State of emergency; Constitutional guarantees; Requisition.*

I. LA REGULACIÓN DE LOS ESTADOS DE EMERGENCIA

El Decreto con Fuerza de Ley de la Organización Nacional de Protección Civil y Administración de Desastres¹ define al estado de emergencia, en el numeral 4 de su artículo 4, como:

* Abogado mención summa cum laude y especialista en Derecho Administrativo, mención honorífica, por la Universidad Central de Venezuela. Magíster en Derecho Constitucional mención summa cum laude por la Universidad Católica Andrés Bello. Profesor de pregrado en la Universidad Monteávila y de postgrado en la Universidad Central de Venezuela. Gerente de Proyectos del Centro para la Integración y el Derecho Público (CIDEP). gsira@cidep.com.ve

¹ Gaceta Oficial n° 5.557 Extraordinario del 13-11-2001.

...la declaratoria oficial emitida por la primera autoridad civil del Municipio, Estado o Nación, oída la opinión del Comité Coordinador de Protección Civil y Administración de Desastres respectivo, que permite la activación de recursos técnicos, humanos, financieros o materiales, con el objeto de atender o enfrentar los efectos dañosos causados por un fenómeno natural o tecnológico que ha generado un desastre.

Esta definición es complementada por el numeral 1 del mismo artículo, según el cual se entiende por desastre:

...todo evento violento, repentino y no deseado, capaz de alterar la estructura social y económica de la comunidad, produciendo grandes daños materiales y numerosas pérdidas de vidas humanas y que sobrepasa la capacidad de respuesta de los organismos de atención primaria o de emergencia para atender eficazmente sus consecuencias.

En otras palabras, ante la ocurrencia de un hecho grave y que excede la capacidad de los cuerpos de policías y bomberos como organismos de atención primaria (art. 4 núm.. 5 *ejusdem*), es competencia del Presidente de la República, los gobernadores y los alcaldes en sus respectivas jurisdicciones declarar “la existencia de un estado de alarma o de emergencia, y en el mismo acto la clasificarán según su magnitud y efectos, y determinará las normas pertinentes, propias del régimen especial para situaciones de desastre” (art. 34 *ejusdem*).

Esta declaratoria, continúa el último de los artículos citados, puede “producirse dentro de los tres (3) meses después de haber ocurrido los hechos que la constituyen” y, “mientras no se haya declarado que la situación ha vuelto a la normalidad, se podrá modificar la calificación que le haya dado al estado de alarma o de emergencia y las disposiciones del régimen especial que deberán ser aplicadas”².

Finalmente, el artículo 34 del decreto con fuerza de ley indica que producto de la declaratoria estudiada, “las autoridades administrativas, ejercerán las competencias que legalmente les correspondan y, en particular, las previstas en las normas del régimen especial que se determinen, hasta tanto se disponga que ha retornado la normalidad”.

Se trata, así, de una medida del Derecho ordinario –y no del Derecho de urgencia o de excepción³– por medio de la cual el Poder Ejecutivo municipal, estatal o nacional, según sea la extensión geográfica de la emergencia, puede disponer de recursos reservados para atender un suceso que afecta el correcto funcionamiento de la colectividad, a la par que el órgano de protección civil y administración de desastres respectivo elabora el “Plan de Acción Específico para el retorno a la normalidad” (art. 35 *ejusdem*).

De ahí que el Decreto con Fuerza de Ley de la Organización Nacional de Protección Civil y Administración de Desastres destaque que la declaratoria del estado de emergencia debe señalar, al menos, (a) las entidades obligadas a participar en la ejecución del plan de acción específico, (b) las labores que estas deben desarrollar y la forma como se someterán a la dirección, coordinación y control por parte de la entidad o funcionario competente, (c) la

² Advertimos que el “estado de alarma” que menciona el decreto con fuerza de ley no se corresponde con el estado de excepción que lleva el mismo nombre según expondremos *infra*, sino “la declaratoria oficial, emitida por la primera autoridad civil del Municipio, Estado o Nación, oída la opinión del Comité Coordinador de Protección Civil y Administración de Desastres respectivo, que permite la activación de recursos técnicos, humanos, financieros o materiales, con el objeto de reducir los efectos dañosos ante la ocurrencia inminente de un fenómeno natural técnicamente previsto” (art. 4 núm.. 3 del decreto con fuerza de ley).

³ Cfr. Gabriel Sira Santana, *El estado de excepción a partir de la Constitución de 1999* (Caracas: CIDEP y EJV, 2017); Gabriel Sira Santana, *El Derecho de excepción y la emergencia económica* (Caracas: CIDEP, 2024).

forma y modalidades de participación de las entidades y personas privadas, y (d) los mecanismos para que estas últimas se sometan a la dirección, coordinación y control por parte de la entidad o funcionario competente (art. 36).

II. LOS ESTADOS DE EMERGENCIA NO SON UN TIPO DE ESTADO DE EXCEPCIÓN

Hemos dicho que el estado de emergencia corresponde a una medida del Derecho ordinario y no del Derecho de excepción, siendo el caso de estos últimos los estados de alarma, emergencia económica y conmoción interior o exterior previstos en el artículo 338 de la Constitución de la República⁴.

Esta precisión, aunque podría parecer un mero tecnicismo, es de gran relevancia para comprender las implicaciones del estado de emergencia y los límites que el mismo representa para el actuar del Poder Público que, recordamos, siempre se encuentra sujeto al Estado de Derecho, incluso ante circunstancias que afectan gravemente la seguridad de la población o las instituciones⁵.

En este sentido, a los efectos de estas líneas bastará mencionar que el estado de excepción son situaciones graves de la más variada naturaleza que quebrantan –o pueden llegar a quebrantar– la vida en sociedad de modo general, y que, por lo tanto, requieren que el Estado, mediante el Poder Ejecutivo Nacional y con base en la Constitución por lo que se trata de una respuesta jurídica, implemente correctivos con una vigencia temporal y espacial limitada a fin de evitar la ruptura del orden constitucional⁶.

Se trata, en consecuencia, de un mecanismo previsto en la Constitución de la República para la protección del orden constitucional que, frente a una circunstancia fáctica determinada que por su gravedad hace insuficiente al ordenamiento jurídico ordinario, faculta al Presidente de la República para dictar los actos que sean estrictamente necesarios para lograr una respuesta oportuna que ponga fin a la crisis –o, al menos, la haga manejable–, pudiendo este mandatario incluso restringir determinadas garantías, debiendo su actuar respetar en todo momento los principios que rigen al régimen de excepción y estar fundamentado en una emergencia cierta⁷.

Esta competencia la hallamos en el artículo 337 constitucional, conforme con el cual:

El Presidente o Presidenta de la República, en Consejo de Ministros, podrá decretar los estados de excepción. Se califican expresamente como tales las circunstancias de orden social, económico, político, natural o ecológico, que afecten gravemente la seguridad de la Nación, de las instituciones y de los ciudadanos, a cuyo respecto resultan insuficientes las facultades de las cuales se disponen para hacer frente a tales hechos.

⁴ Gaceta Oficial n° 36.860 del 30-12-1999, reimpresión en n° 5.453 Extraordinario del 24-03-2000 y enmienda en n° 5.908 Extraordinario del 19-02-2009.

⁵ Cfr. Manuel García-Pelayo, *Derecho constitucional comparado* (Caracas: Fundación Manuel García-Pelayo, 2005), 162–63. El autor plantea que “toda normatividad supone una normalidad” pues “no hay norma aplicable a un caos”, y “la posibilidad de la vigencia del Derecho está condicionada por una situación social estable, es decir, por una situación en la que se dan los supuestos sobre los que se edificó la normatividad jurídica en cuestión”, por lo que a fin de evitar que producto de una emergencia se tomen medidas que contraríen el marco jurídico, “[e]l Estado de Derecho lleva en su propia dialéctica la necesidad de un derecho excepcional, es decir, prever la excepción y normativizar la misma excepción”, por lo que la excepción “debe encuadrarse en el marco y en los términos de la ley”.

⁶ Cfr. Sira Santana, *El Derecho de excepción y la emergencia económica*, 151.

⁷ Cfr. Sira Santana, *El estado de excepción a partir de la Constitución de 1999*, 49.

En tal caso, podrán ser restringidas temporalmente las garantías consagradas en esta Constitución, salvo las referidas a los derechos a la vida, prohibición de incomunicación o tortura, el derecho al debido proceso, el derecho a la información y los demás derechos humanos intangibles.

A ello se suma que el artículo 338 *ejusdem* clasifica a estos estados en cuatro tipos diferentes –siendo a nuestros efectos de especial relevancia el estado de alarma, que 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 (...)”. Dicho estado de excepción durará hasta treinta días, siendo prorrogable por treinta días más”– y el artículo siguiente –es decir, el 339– que prevé que (a) el decreto por el que se declare el estado de excepción “regulará el ejercicio del derecho cuya garantía se restringe”, (b) queda sometido al control político de la Asamblea Nacional y jurídico de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia y (c) ha de cumplir “con las exigencias, principios y garantías establecidos en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos”, precisándose que (d) en ningún caso tal declaratoria podrá interrumpir el funcionamiento de los órganos del Poder Público⁸.

Estas disposiciones son reiteradas sin mayores agregados en la Ley Orgánica sobre Estados de Excepción⁹, por lo que bien podría surgir la interrogante de cuál es, entonces, la diferencia entre el estado de emergencia previsto en el Decreto con Fuerza de Ley de la Organización Nacional de Protección Civil y Administración de Desastres y el estado de alarma previsto en la Constitución de la República y la Ley Orgánica sobre Estados de Excepción, si en ambos casos se busca atender una situación sobrevenida. A ello dedicaremos el siguiente aparte.

III. LAS SEMEJANZAS Y DIFERENCIAS ENTRE EL ESTADO DE EMERGENCIA (DERECHO ORDINARIO) Y EL ESTADO DE ALARMA (DERECHO DE EXCEPCIÓN)

La respuesta a la pregunta formulada en el acápite anterior pasa por la comprensión de los principios que rigen al Derecho de excepción y, por vía de consecuencia, al estado de alarma como uno de sus tipos. Al efecto nos interesan dos de estos principios en particular, si bien el foro plantea un número mayor en general¹⁰.

En primer lugar hemos de referirnos al principio de necesidad, conforme con el cual tanto la declaratoria del estado de excepción como de las medidas que se tomen en virtud del mismo han de ser imperativas para restablecer la normalidad –o permitir que la situación sea controlada con medios ordinarios–, no siendo viable que el Presidente de la República dicte el decreto si no existe una amenaza o si, existiendo la misma, puede ser disminuida aplicando el ordenamiento ordinario, correspondiéndole en todo caso a dicho mandatario la justificación objetiva y fehaciente del decreto en cuestión.

⁸ Sobre las implicaciones de este artículo véase: Sira Santana, *El Derecho de excepción y la emergencia económica*, 146–267.

⁹ Gaceta Oficial n° 37.261 del 15-08-2001.

¹⁰ Cfr. Úrsula Straka, “Estados de excepción y problemas de agencia”, *Revista Politeia*, núm. 28 (2002): 190–91. La autora distingue entre los principios de fondo (necesidad, temporalidad, proporcionalidad, no discriminación y compatibilidad con otras obligaciones impuestas por el Derecho internacional) y de forma (proclamación y notificación). Sobre las implicaciones de cada uno de estos principios véase: Sira Santana, *El Derecho de excepción y la emergencia económica*, 270–95.

En segundo lugar hallamos el principio de temporalidad, que exige que las declaratorias de estados de excepción y las medidas adoptadas con ocasión de los mismos tengan una duración máxima predeterminada por la Constitución de la República y que, en caso que la crisis se extienda más allá de esta, corresponda a la Asamblea Nacional como máximo representante del pueblo soberano proceder a regular el supuesto por medio de ley formal¹¹, no siendo posible que se reediten nuevos decretos de excepción para continuar enfrentado el mismo supuesto de hecho, ya que este último habría perdido su cualidad de excepcional.

¿Por qué traemos a colación estos principios? Porque si bien tanto el estado de emergencia (Derecho ordinario) como el estado de alarma (Derecho de excepción) puede que partan de una misma realidad –a saber, un desastre, catástrofe o calamidad pública–, la magnitud de ese hecho y su vinculación con el ordenamiento vigente es lo que determinará si se requiere que el Ejecutivo Nacional acuda o no al Derecho de urgencia.

Nos explicamos, tomando como criterio de comparación el artículo 4 del Decreto con Fuerza de Ley de la Organización Nacional de Protección Civil y Administración de Desastres y el artículo 337 de la Constitución de la República:

Tanto el estado de emergencia como el estado de alarma coinciden en que pueden existir hechos que alteran de forma considerable la vida en sociedad, sea porque producen “grandes daños materiales y numerosas pérdidas de vidas humanas” (estado de emergencia) o porque “afecten gravemente la seguridad de la Nación, de las instituciones y de los ciudadanos” (estado de alarma).

En ambos casos, se trata de hechos que escapan de lo habitual y por eso se les califica como un evento “violento, repentino y no deseado” (estado de emergencia) o una circunstancia de orden social, económico, político, natural o ecológico que es simplemente “excepcional” (estado de alarma).

No obstante, hasta ahí llegan las semejanzas. Esto, porque mientras el estado de emergencia alude a que el hecho “sobrepasa la capacidad de respuesta de los organismos de atención primaria o de emergencia para atender eficazmente sus consecuencias”, el estado de alarma aplica cuando las circunstancias hacen “insuficientes las facultades de las cuales se disponen para hacer frente a tales hechos”.

Nuevamente nos encontramos frente a una diferencia que parece ser sutil, pero en realidad no lo es tanto:

En el estado de emergencia, los cuerpos de policías y bomberos como organismos de atención primaria cuentan con la competencia –es decir, “la atribución legal de potestades públicas concretas para la realización de los intereses públicos cuya gestión y tutela se le confía; y (...) la exclusión, en principio, de la potestad de otros órganos o entes”¹²– para enfrentar un desastre de acuerdo con el ordenamiento jurídico ordinario¹³, viéndose solamente superados en su capacidad de respuesta para brindar un servicio eficaz.

¹¹ Téngase presente el artículo 202 de la Constitución de la República, según el cual “[l]a ley es el acto sancionado por la Asamblea Nacional como cuerpo legislador (...)”.

¹² José Araujo-Juárez, *Tratado de Derecho administrativo general y comparado, 2 Administración Pública* (Caracas: CIDEP, 2024), 132.

¹³ Cfr. Ley Orgánica del Servicio de Policía y del Cuerpo de Policía Nacional, Gaceta Oficial n° 5.940 Extraordinario del 07-12-2009; Ley Orgánica del Servicio de Bombero y de los Cuerpos de Bomberos y Bomberas y Administración de Emergencias de Carácter Civil, Gaceta Oficial n° 6.207 Extraordinario del 28-12-2015.

Es decir que, teniéndose la competencia, se carece es de los medios para ejecutarla, y de ahí que el efecto de la declaratoria del estado de emergencia sea —como se vio *supra*— permitir “la activación de recursos técnicos, humanos, financieros o materiales” para recobrar esa capacidad.

Esta idea se reitera —por ejemplo— en el Decreto con Fuerza de Ley de Coordinación de Seguridad Ciudadana¹⁴, cuando se definen las emergencias como las situaciones que causen “alteraciones intensas en los componentes sociales, físicos, ecológicos, económicos y culturales de la sociedad, poniendo en peligro inminente la vida humana y los bienes, y donde la capacidad de respuesta local para atender eficazmente sus consecuencias resulta suficiente” (art. 14), en tanto en los desastres “la capacidad de respuesta local para atender eficazmente sus consecuencias resulta insuficiente” (art. 15). Así ocurre también en Ley de Gestión Integral de Riesgos Socionaturales y Tecnológicos¹⁵, que define la emergencia como las “[a]lteraciones en las personas, bienes, servicios y ambiente causadas por un evento natural o generado por la actividad humana que no excede la capacidad de respuesta de la comunidad afectada”, mientras los desastres sí exceden tal capacidad (art. 5 núms. 3 y 2).

Por su parte, en el estado de alarma, como ocurre con los estados de excepción en general, lo que se pretende es dotar al Ejecutivo Nacional de una facultad que no le provee el ordenamiento jurídico ordinario, no siendo entonces una cuestión de capacidad o medios para actuar la que se busca solventar (como ocurre con los estados de emergencia), sino de incompetencia para ello a renglón de la máxima de que la Administración puede hacer solo aquello que tenga permitido¹⁶.

De ahí, en parte, que la medida típica —más no la única¹⁷— de un estado de excepción es la posibilidad de que el Presidente de la República restrinja las garantías, cuando en circunstancias normales —y en ausencia de una ley habilitante¹⁸— ello le estaría vedado por el principio de la reserva legal¹⁹.

Con motivo de lo anterior, gracias al principio de necesidad que rige al Derecho de excepción, para que la declaratoria de este último sea conforme con Derecho se requiere que sea el ordenamiento jurídico —y no la capacidad técnica, humana, financiera o material— la que resulte insuficiente para atender una circunstancia extraordinaria y de gravedad, ya que si

¹⁴ Gaceta Oficial n° 37.318 del 06-11-2001.

¹⁵ Gaceta Oficial n° 39.095 del 09-01-2009.

¹⁶ Cfr. José Araujo-Juárez, *Tratado de Derecho administrativo general y comparado, I Fundamentos. Fuentes de Derecho* (Caracas: CIDEP, 2024), 191–201.

¹⁷ Téngase como ejemplo el artículo 20 de la Ley Orgánica sobre Estados de Excepción, según el cual “[d]ecretado el estado de excepción, se podrán hacer erogaciones con cargo al Tesoro Nacional que no estén incluidas en la Ley de Presupuesto y cualquier otra medida que se considere necesaria para regresar a la normalidad, con fundamento en la Constitución de la República (...) y la presente ley”.

¹⁸ Cfr. María Amparo Grau, *Separación de poderes y leyes presidenciales en Venezuela* (Caracas: Badell & Grau Editores, 2009); Luis Alfonso Herrera Orellana, “¿Estado de excepción o ley habilitante?”, *Revista de Derecho Público*, núms. 143–144 (2015): 79–86; Nérida Peña Colmenares, *La delegación legislativa en el ordenamiento jurídico venezolano* (Caracas: CIDEP y FUNEDA, 2020), 148–62.

¹⁹ Cfr. Allan R. Brewer-Carías, *La ruina de la democracia* (Caracas: EJV, 2015), 395. El autor expone que “[s]i la esencia de la garantía constitucional es la reserva legal para su limitación y reglamentación; restringida la garantía constitucional, ello implica la reducción del monopolio del legislador para regular o limitar los derechos, y la consecuente ampliación de los poderes del Ejecutivo Nacional para regular y limitar, por vía de Decreto, dichas garantías constitucionales”.

el ordenamiento prevé la competencia pero se carece es de los recursos para materializarla, más bien podría procederse es a través de instituciones como el crédito público²⁰.

En clara relación con el tema de la competencia hallamos también otras dos diferencias de valor entre el estado de emergencia (Derecho ordinario) y el estado de alarma (Derecho de excepción): (a) El estado de emergencia puede ser declarado por los alcaldes, gobernadores o el Presidente de la República, en tanto el estado de alarma corresponde únicamente a este último en Consejo de Ministros, incluso si afecta a un solo estado o municipio del país; y (b) El estado de emergencia está ligado a las competencias de los organismos de atención primaria que se ven sobrepasados, en tanto el estado de alarma opera sobre las instituciones del Estado en general, siendo posible una respuesta coordinada frente a circunstancias que requieran el accionar de autoridades más allá de los cuerpos de policías y bomberos.

Finalmente, y por lo que respecta al principio de la temporalidad que mencionáramos más arriba, llama la atención que mientras el estado de alarma como es propio de los estados de excepción tiene una vigencia limitada en el tiempo –treinta días, prorrogables por treinta días adicionales, aunque en la práctica este límite ha sido violado de forma reiterada por el Ejecutivo Nacional tanto en el caso del estado de alarma por la pandemia COVID-19 como las múltiples emergencias económicas declaradas a la fecha²¹– los estados de emergencia del Derecho ordinario parecen ser prorrogables *ad infinitum*, ya que, como se dijo, “mientras no se haya declarado que la situación ha vuelto a la normalidad, se podrá modificar la calificación que le haya dado al estado de alarma o de emergencia y las disposiciones del régimen especial que deberán ser aplicadas” (art. 34 del Decreto con Fuerza de Ley de la Organización Nacional de Protección Civil y Administración de Desastres).

De ahí, en parte, el peligro que podría englobar un estado de alarma dictado bajo la forma del estado de emergencia, según retomaremos más adelante.

IV. ALGUNAS MEDIDAS QUE PREVÉ EL DERECHO ORDINARIO EN CASO DE UNA EMERGENCIA

De acuerdo con el numeral 9 del artículo 156 de la Constitución de la República, el régimen de la administración de riesgos y emergencias es una competencia del Poder Público Nacional, a lo que el artículo 55 *ejusdem* agrega que “[t]oda persona tiene derecho a la protección por parte del Estado a través de los órganos de seguridad ciudadana regulados por ley” ante “situaciones que constituyan amenaza, vulnerabilidad o riesgo para la integridad física de las personas, sus propiedades, el disfrute de sus derechos y el cumplimiento de sus deberes”.

²⁰ Cfr. Artículo 314 de la Constitución de la República, según el cual “[n]o se hará ningún tipo de gasto que no haya sido previsto en la ley de presupuesto. Sólo podrán decretarse créditos adicionales al presupuesto para gastos necesarios no previstos o cuyas partidas resulten insuficientes, siempre que el tesoro cuente con recursos para atender a la respectiva erogación; a este efecto, se requerirá previamente el voto favorable del Consejo de Ministros y la autorización de la Asamblea Nacional o, en su defecto, de la Comisión Delegada”. Ténganse presente, a su vez, el artículo 90 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público (Gaceta Oficial n° 6.210 Extraordinario del 30-12-2015) y el numeral 12 del artículo 91 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal (Gaceta Oficial n° 6.013 Extraordinario del 23-12-2010).

²¹ Cfr. Gabriel Sira Santana, “El propósito de los estados de excepción en Venezuela (enero 2016 - julio 2018)”, en *Libro homenaje al profesor Eugenio Hernández-Bretón*, II (Caracas: ACIENPOL, 2019), 1585–614; Gabriel Sira Santana, “Venezuela y el estado de alarma por el COVID-19”, en *Estudios jurídicos sobre la pandemia del COVID-19* (Caracas: ACIENPOL, 2020), 55–70; Sira Santana, *El Derecho de excepción y la emergencia económica*.

El máximo exponente a nivel legislativo de estos artículos lo hallamos en el ya citado Decreto con Fuerza de Ley de la Organización Nacional de Protección Civil y Administración de Desastres, que tiene por objeto “regular la organización, competencia, integración, coordinación y funcionamiento de la Organización de Protección Civil y Administración de Desastres en el ámbito nacional, estatal y municipal” (art. 1).

Aunque la mayoría de sus disposiciones se refieren a la organización administrativa en la materia²², el decreto con fuerza de ley cuenta con un par de artículos sobre la prevención y actuación ante desastres, previéndose en relación con esta última un régimen por escalas en el sentido que la responsabilidad corresponde en primer lugar a los municipios y luego a los estados y la República en la medida en que aumente la extensión territorial de los daños o que los medios se hagan insuficientes (arts. 28 a 32), bajo un esquema de coordinación del quehacer gubernamental²³. Por último, se señala que “[l]as unidades de la Fuerza Armada Nacional y de los órganos de seguridad ciudadana, estarán a disposición de la autoridad competente y actuarán bajo las órdenes de sus mandos naturales” (art. 33).

Es decir que, a excepción de lo ya señalado al inicio de este trabajo, el decreto con fuerza de ley no incorpora disposiciones que resulten de especial interés sobre el contenido y las implicaciones de la declaratoria de un estado de emergencia por parte del Presidente de la República, los gobernadores o alcaldes.

No obstante, sí volteamos nuestra mirada al resto del ordenamiento jurídico vigente vemos que esta situación cambia, ya que es posible encontrar más de quince leyes –y decretos con fuerza de ley– que incluyen normas cuya aplicación se vincula con la existencia de un desastre, emergencia, catástrofe o calamidad pública, sin que para ello se requiera la declaratoria de un estado de excepción²⁴ y sin limitarnos a las más conocidas, como podría ser la Ley de la Cruz Roja Venezolana²⁵.

En este sentido, en primer lugar se tienen las leyes que prevén obligaciones para los ministros según la materia, tal como es el caso de (a) la Ley de Transporte Terrestre²⁶, en cuanto a la coordinación de “la ejecución de los planes viales de contingencia que garanticen el tránsito inmediato por las vías y la recuperación de la infraestructura vial afectada en casos de desastres o emergencias” (art. 162); (b) la Ley Orgánica del Sistema y Servicio Eléctrico²⁷, sobre la participación en “la elaboración del plan correspondiente a la prevención y atención

²² Téngase como ejemplo la regulación del Comité Coordinador Nacional de Protección Civil y Administración de Desastres, la Dirección Nacional de Protección Civil y Administración de Desastres, el Fondo para la Preparación y Administración de Desastres, la Organización Estatal y Municipal de Protección Civil y Administración de Desastres, y los Grupos Voluntarios de la Protección Civil. A ellos se suma, según la Ley de Gestión Integral de Riesgos Socionaturales y Tecnológicos, el Consejo Nacional de Gestión Integral de Riesgos Socionaturales y Tecnológicos, la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Gestión Integral de Riesgos Socionaturales y Tecnológicos, y los Gabinetes Estadales y Municipales de Gestión Integral de Riesgos Socionaturales y Tecnológicos.

²³ Cfr. Julio César Fernández Toro, *Fundamentos de la organización del Estado democrático en Iberoamérica* (Caracas: CENLAE y CIDEP, 2018), 342–68.

²⁴ Nótese, sin embargo, que en otros casos sí se requeriría la declaratoria de este último, como se aprecia por ejemplo en la Ley Constitucional de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana –en Gaceta Oficial n° 6.508 Extraordinario del 30-01-2020– según la cual es una función de la Fuerza Armada el “[a]poyar al órgano rector correspondiente en casos de emergencia por estado de alarma debido a catástrofes y calamidades públicas” (art. 6 núm.. 15).

²⁵ Gaceta Oficial n° 6.995 Extraordinario del 10-03-2026.

²⁶ Gaceta Oficial n° 38.985 del 01-08-2008.

²⁷ Gaceta Oficial n° 39.573 del 14-12-2010.

de desastres” (art. 25), (c) el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley del Sistema Nacional Integral Agroalimentario²⁸ y el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Seguridad y Soberanía Agroalimentaria²⁹, respecto a la constitución de planes de contingencia y reservas estratégicas para casos de desastres, emergencias y calamidades (arts. 56 y 30, respectivamente)³⁰; y (d) el Decreto con Fuerza de Ley de Coordinación de Seguridad Ciudadana, sobre la organización y administración de “un sistema de información automatizado que permitirá a los integrantes del Sistema Nacional de Registro Delictivo, Emergencias y Desastres sus respectivos ámbitos de actuación, disponer de la información relacionada con cada módulo del sistema en una base de datos central” (art. 33).

En segundo lugar se hallan las leyes referidas a grupos vulnerables, siendo ejemplo de ellas (a) la Ley Orgánica para la Inclusión, Igualdad y Desarrollo Integral de las Personas con Discapacidad³¹, que señala que “[e]n situaciones de riesgo, conflicto armado, crisis sanitarias, emergencias humanitarias y desastres naturales, el Estado tomará todas las medidas necesarias para garantizar la seguridad y la protección de las personas con discapacidad” (art. 16); (b) la Ley Orgánica para la Atención y Desarrollo Integral de las Personas Adultas Mayores³², al establecer que “[e]n caso de catástrofes y calamidades públicas, el Estado adoptará las medidas específicas que sean necesarias para garantizar la vida, integridad y los demás derechos de las personas adultas mayores” (art. 40); y (c) la Ley Orgánica para la Protección de Niños, Niñas y Adolescentes³³, que incluye múltiples artículos en la materia en los que regulan su derecho a la atención médica de emergencia (art. 48), la creación de programas de asistencia para atender a los niños que se encuentren en situación de pobreza o afectados por desastres naturales y calamidades (art. 124) y que las entidades de atención pueden recibir, con carácter excepcional y de emergencia, a niños que no sean sujeto de una medida de protección (art. 185).

En tercer lugar, en el ámbito familiar se tiene (a) la Ley para Protección de las Familias, la Maternidad y la Paternidad³⁴, que indica que “[e]n casos de desastres naturales, epidemias y otros acontecimientos similares, las acciones orientadas a garantizar la seguridad familiar corresponde al Estado” y “[l]as familias y la sociedad organizada, participarán en acciones solidarias dirigidas a garantizar la salud y seguridad de las comunidades en estas situaciones” (art. 14); y (b) la Ley de Promoción y Protección de la Lactancia Materna³⁵, que prevé que ante “situaciones de emergencia y desastres debe asegurarse la lactancia materna como medio idóneo para garantizar la vida, salud y desarrollo integral de los niños”, por lo que “debe garantizarse espacios adecuados para facilitar el amamantamiento oportuno” (art. 22).

²⁸ Gaceta Oficial n° 6.150 Extraordinario del 18-11-2014.

²⁹ Gaceta Oficial n° 5.889 Extraordinario del 31-07-2008.

³⁰ Sobre estas últimas, nótese que el artículo 31 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Seguridad y Soberanía Agroalimentaria indica que “[l]os planes sobre reservas estratégicas en casos de contingencias podrán prever la puesta en marcha de estrategias especiales de producción, intercambio, importación y distribución de alimentos o productos agrícolas, o medidas de emergencia tales como la expropiación, confiscación, comiso, requisición y otras aplicables dentro del marco legal y en las condiciones que se especifican en el presente Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica y su Reglamento, con el propósito de garantizar la plena seguridad agroalimentaria de la población”.

³¹ Gaceta Oficial n° 6.817 Extraordinario del 27-06-2024.

³² Gaceta Oficial n° 6.641 Extraordinario del 13-09-2021.

³³ Gaceta Oficial n° 6.185 Extraordinario del 08-06-2015.

³⁴ Gaceta Oficial n° 38.773 del 20-09-2007.

³⁵ Gaceta Oficial n° 38.763 del 06-09-2007.

En cuarto lugar, sobre el ejercicio de profesiones, destacan (a) la Ley de Ejercicio de la Medicina³⁶, que expone que estos profesionales están obligados a “[p]restar su colaboración a las autoridades en caso de epidemias, desastres y otras emergencias” (art. 25) y deben prestar sus servicios cuando se trate de cualquier emergencia, “excepto en los casos de comprobada imposibilidad” (art. 26 núm.. 1); y (b) la Ley de Ejercicio del Trabajo Social³⁷, dado su deber de “[p]restar colaboración a las autoridades estatales y civiles en casos de desastre y otras contingencias”.

En quinto lugar, respecto al ejercicio de actividades económicas, (a) el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Precios Justos³⁸ determina que el cometer los delitos establecidos en dicha norma “en circunstancias de escasez, desastre, alarma pública o calamidad” se considera un agravante de las penas (art. 43 núm.. 3), en tanto (b) el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Turismo³⁹ señala que cuando un prestador de servicios turísticos cede gratuitamente sus espacios y servicios para la atención de personas procedentes de zonas declaradas de calamidad o desastre, los mismos podrán gozar de exoneraciones del pago de las contribuciones especiales de turismo a los prestadores de servicios turísticos, siempre que el Ejecutivo Nacional así lo decida (art. 54); finalmente (c) la Ley para la Regulación y Control de la Prestación del Servicio Funerario y Cementerios⁴⁰ plantea que en caso de catástrofes o desastres, un mismo ataúd puede contener más de un cadáver (art. 15 núm.. 2), aludiéndose a las catástrofes también al regularse el uso de fosas comunes por haberse superado la capacidad de las sepulturas (art. 5 núm.. 14).

Por último, en sexto lugar, encontramos que el tema de los inmuebles representa un área de especial interés, ya que (a) el artículo 55 de la Ley de Gestión Integral de Riesgos Socionaturales y Tecnológicos determina que en caso de situaciones de peligro “los órganos contralores de gestión integral de riesgos socionaturales y tecnológicos podrán ordenar el desalojo preventivo de las zonas en riesgo, y coordinar con los entes competentes la reubicación de las personas y familias afectadas”, lo que se reitera en (b) la Ley de Tierras Urbanas⁴¹, con el agregado de que puede ordenarse también “la demolición de las construcciones para evitar el riesgo de pérdidas humanas” (art. 14), y que “[l]as tierras urbanas ocupadas con edificaciones que estén en ruinas, con fallas de construcción, deterioradas, que no se encuentren habitadas o declaradas inhabitables, podrán ser adquiridas por el Estado por cualquiera de los procedimientos previstos en la ley” (art. 16).

En el decreto de emergencia con ocasión de los trágicos hechos de junio de 2026 no se aludió a ninguna de estas medidas. No obstante, sí se incluyeron otras que se corresponden con el Derecho de excepción, como desarrollaremos en el siguiente aparte.

V. EL ESTADO DE EMERGENCIA PRODUCTO DE LOS TERREMOTOS DEL 24-06-2026

El miércoles 24-06-2026, alrededor de las 6 p.m., Venezuela sufrió un movimiento telúrico del tipo doblete que tuvo su epicentro en San Felipe (estado Yaracuy) y Montalbán (es-

³⁶ Gaceta Oficial n° 39.823 del 19-12-2011.

³⁷ Gaceta Oficial n° 39.020 del 19-09-2008.

³⁸ Gaceta Oficial n° 6.202 Extraordinario del 08-11-2015.

³⁹ Gaceta Oficial n° 6.152 Extraordinario del 18-11-2014.

⁴⁰ Gaceta Oficial n° 40.358 del 18-02-2014.

⁴¹ Gaceta Oficial 670 n° 5.933 Extraordinario del 21-10-2009.

tado Carabobo)⁴². Con una intensidad de 7,2 y 7,5 en la escala sismológica de magnitud de momento, los terremotos afectaron principalmente a los estados Aragua, Carabobo, Falcón, La Guaira, Miranda y el Distrito Capital, originando a la fecha más de 2.000 fallecidos, 11.000 heridos, 68.000 desaparecidos y daños por USD 6.700 millones⁴³. Se trata, sin lugar a dudas, del mayor desastre natural que se ha vivido en el país en los últimos años, comparable solo con la Tragedia de Vargas de 1999⁴⁴.

Ante esta desgracia, en horas de la noche, la Presidenta (E) de la República informó por los medios de comunicación que “estamos en este momento declarando el estado de emergencia tal como lo contempla nuestra Constitución”, a la par que comunicó que se desplegaba el sistema de protección civil y el sistema de emergencia nacional, y se activaba el “Estado Mayor” conformado por diferentes funcionarios del Estado⁴⁵.

No fue sino hasta el domingo 26-06-2026 cuando circuló la Gaceta Oficial contentiva del “Decreto N° 5.364, mediante el cual se declara el Estado de Emergencia en todo el territorio nacional, a los fines de desplegar los recursos técnicos, humanos, financieros o materiales para atender los efectos dañosos causados por los eventos sísmicos de gran intensidad acaecidos el 24 de junio de 2026”⁴⁶ y se pudo conocer tanto la naturaleza del estado declarado como las medidas que se adoptaban.

En este sentido, el decreto invocó como base legal los ya comentados artículos 34, 35 y 36 del Decreto con Fuerza de Ley de la Organización Nacional de Protección Civil y Administración de Desastres, en adición a los artículos 226 y 236 numeral 2 de la Constitución de la República –sobre la atribución del Presidente de la República para dirigir la acción del Gobierno– y los artículos 73 y 74 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública⁴⁷, referidos a la creación de comisionados y comisiones presidenciales e interministeriales “para el examen y consideración en la materia que se determine en el Decreto de creación” y autoridades únicas de áreas “para el desarrollo del territorio o programas regionales, con las atribuciones que determinen las disposiciones legales sobre la materia y los Decretos que las crearen”.

Es decir, que se trató de una medida tomada con base en el Derecho ordinario en vez del Derecho de excepción, como la gravedad de los daños y las medidas a implementar parecían ameritarlo a tenor de lo explicado en acápites anteriores pues, como se dijo, el estado de emergencia previsto en el Decreto con Fuerza de Ley de la Organización Nacional de Protec-

⁴² Cfr. BBC, *Qué se sabe de los dos fuertes terremotos que causaron graves destrozos y muertes en Caracas y otras zonas de Venezuela*, 25-06-2026, <https://www.bbc.com/mundo/articles/cly7qe4542xo>

⁴³ Cfr. PNUD, *Venezuela registra pérdidas económicas de USD 6.700 millones por los terremotos, según estimaciones del PNUD*, 26-06-2026, <https://www.undp.org/es/comunicados-de-prensa/venezuela-registra-perdidas-economicas-de-usd-6700-millones-por-los-terremotos-segun-estimaciones-del-pnud>; CNN, *Dudas sobre las cifras del sismo en Venezuela: crece el número de muertos pero el mayor interrogante son los desaparecidos*, 01-07-2026, <https://cnnespanol.cnn.com/2026/07/01/venezuela/dudas-cifras-terremoto-muertos-desaparecidos-orix>

⁴⁴ Cfr. Carlos Genatios y Marianela Lafuente, “Lluvias torrenciales en Vargas, Venezuela, en diciembre de 1999: Protección ambiental y recuperación urbana”, *Boletín Técnico* 41, núms. 2–3 (2003): 49–62. En su momento, las inundaciones y deslaves fueron calificados como el mayor desastre natural en el país desde el terremoto de 1812, estimándose unos 15 mil desaparecidos, 75 mil damnificados y USD 3.5 millones en pérdidas solo en el estado Vargas.

⁴⁵ CNN Chile, *Venezuela: Delcy Rodríguez declara Estado de Emergencia tras terremotos*, 24-06-2026, <https://www.youtube.com/watch?v=478ah1XrwR0>

⁴⁶ Gaceta Oficial n° 7.039 Extraordinario del 24-06-2026.

⁴⁷ Gaceta Oficial n° 6.147 Extraordinario del 17-11-2014.

ción Civil y Administración de Desastres tiene por objeto únicamente la activación de recursos técnicos, humanos, financieros o materiales para que los cuerpos de policía y bomberos puedan enfrentar un hecho que excede sus capacidades.

En este sentido, si bien el artículo 1 de la declaratoria de emergencia fue cónsono con esta idea de “desplegar los recursos técnicos, humanos, financieros o materiales para atender los efectos dañosos causados por los eventos sísmicos de gran intensidad acaecidos el 24 de junio de 2026”, de seguida quedaron demostradas las carencias del decreto de emergencia por los motivos que de seguida se exponen:

Primero, de acuerdo con el artículo 3 del Decreto N° 5.364, correspondía al llamado “Estado Mayor” –conformado por cinco vicepresidentes sectoriales (arts. 2)– la creación del “Plan de Acción Específico para el retorno a la normalidad de las áreas afectadas por los eventos sísmicos de gran intensidad”, lo que habría de ocurrir “en coordinación con la Dirección Nacional de Protección Civil y Administración de Desastres”. No obstante, el Decreto con Fuerza de Ley de la Organización Nacional de Protección Civil y Administración de Desastres prevé en su artículo 35 que la elaboración de este plan es una competencia exclusiva del órgano de protección civil, siendo que otras entidades y organismos pueden participar en la ejecución del plan (art. 36).

Esta situación se agrava cuando se observa que en el único aparte del artículo 3 del Decreto N° 5.364 se incluyó que el plan de acción específico definiría “las formas y modalidades de participación de (...) los ciudadanos, así como de las personas jurídicas privadas en atención de los desastres en las zonas afectadas”, lo que podría operar como una *cláusula en blanco* para regular por vía sublegal derechos fundamentales con ocasión de la emergencia, lo que no es siquiera posible en caso de un estado de excepción ya que el decreto “que declarar el estado de excepción (...) regulará el ejercicio del derecho cuya garantía se restringe” (art. 339 de la Constitución de la República)⁴⁸.

Lo anterior, aunado a que nada dice el Decreto N° 5.364 sobre los requisitos mínimos que debe contener la declaratoria de un estado de emergencia, como lo son las labores que deben desarrollar los órganos y entes del Estado para atender la situación de desastre, cuáles son los mecanismos de dirección, coordinación y control que se implementan y las formas en que puede participar la sociedad civil, desproveyéndose a la declaratoria de contenido cierto y fácilmente verificable.

Segundo, al asignársele a una autoridad única de área y al “Estado Mayor” –que según la motivación del decreto, su naturaleza respondía a una comisión presidencial– el “instrumentar la política regional dirigida a hacer frente a las consecuencias del desastre natural en cada una de las comunidades afectadas”, quedando sometidos “a su dirección, coordinación y control todos los organismos públicos y funcionarios que participen en el Plan de Acción Específico que se hubiere elaborado” (art. 5 del Decreto N° 5.364), se obvió que de conformidad con el artículo 13 del Decreto con Fuerza de Ley de la Organización Nacional de Protección Civil y Administración de Desastres, estas competencias corresponden al Director Nacional de Protección Civil y Administración de Desastres, como órgano técnico del Estado.

⁴⁸ Cfr. Sira Santana, *El Derecho de excepción y la emergencia económica*, 200–205. Como se sostuvo en aquella ocasión, cuando el Presidente de la República dicta un estado de excepción, no se puede limitar a nombrar sin más las garantías que quedan restringidas o los artículos constitucionales que las prevén, como si de una autorización a su futura normación se tratase, sino que debe regular con detalle cómo quedarán conformadas las mismas durante el régimen de excepción, tal como si se tratase de una ley, visto que los actos dictados en ejecución del decreto de excepción tienen la connotación de actos administrativos –a diferencia del decreto, que tiene rango y fuerza de ley– y, por lo tanto, están vedados de regular derechos de modo general y abstracto.

Esto se debe a que, como ya hemos dicho, el estado de emergencia gira en torno a la provisión de recursos a la policía y bomberos como organismos de atención primaria bajo la coordinación de Protección Civil, siendo el caso que hechos como los del 24-06-2026 claramente desbordan las competencias de estos cuerpos y se requiere la coordinación del aparato estatal en pleno junto con la sociedad civil y la comunidad internacional, fungiendo el Derecho de excepción como la vía más idónea para catalizar estos esfuerzos.

Así se desprende, por ejemplo, del artículo 10 de la Ley de la Cruz Roja Venezolana que al referirse a las situaciones de desastre plantea que:

...la Cruz Roja Venezolana, en el ejercicio de su función auxiliar bajo los principios fundamentales consagrados en esta Ley y con el soporte de los y las integrantes del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, apoyará en la respuesta, por lo que el Estado podrá crear los mecanismos para el envío, recepción y tránsito de asistencia humanitaria y técnica internacional, facilitando el ingreso y salida del país de expertos, expertas y unidades caninas de búsqueda, rescate y localización, sin necesidad de cuarentena, siempre y cuando cumplan con las condiciones y los requisitos establecidos a nivel nacional e internacional, así como la importación de mercancías, como equipos, vehículos, medicamentos e insumos, por el plazo del estado de excepción, provenientes directamente del extranjero a fin de atender situaciones originadas por emergencias.

Tercero, los artículos 7 y 8 del Decreto N° 5.364 señalaron que los ministros con competencia en materia de salud, relaciones interiores y defensa debían implementar las “medidas sanitarias preventivas y de respuesta” y “medidas especiales necesarias en materia de seguridad ciudadana” –respectivamente– a fin de atender a la población afectada, minimizar riesgos y mantener el orden público.

En ambos casos, al ser el estado de emergencia parte del Derecho ordinario, estas medidas no podían ser otras que las ya previstas en las leyes en la materia –por ejemplo, la Ley Orgánica de Salud⁴⁹– y tampoco podrían versar sobre la restricción de garantías al no haberse canalizado la situación a través del Derecho de excepción, aun cuando la emergencia hacía recomendable que se evaluara la restricción de garantías referidas a **(a)** la libertad de tránsito para facilitar los traslados y labores de los grupos de rescate y personal médico-asistencial; **(b)** la inviolabilidad de recintos privados para que los organismos de protección civil procedieran a buscar sobrevivientes, recuperar cadáveres o evaluar daños estructurales; y **(c)** el derecho de reunión para evitar aglomeraciones en zonas que podrían verse afectadas por el colapso de estructuras cercanas, solo por nombrar un par.

Finalmente, en cuarto lugar, el artículo 6 del Decreto N° 5.364 facultó al ministerio de relaciones interiores para:

...dictar, por vía de excepción, las medidas especialísimas que estime pertinentes a fin de garantizar a la población el suministro de los servicios básicos necesarios, la restitución de la infraestructura afectada y la superación de los inconvenientes ocasionados como consecuencia de los eventos sísmicos de gran intensidad.

Se trata, sin lugar a equívocos, de una disposición inconstitucional debido a que el estado de emergencia no faculta al Ejecutivo para adoptar medidas por vía de excepción, ya que el primero –como se vio al inicio de este trabajo– responde es a una institución del Derecho ordinario y no de urgencia, por lo que toda política que se adopte para el suministro de servicios, recuperación de infraestructura y superación de inconvenientes había de encontrar su fundamento jurídico en el Derecho vigente. Pero mayor gravedad presenta el único aparte de ese mismo artículo, según el cual:

⁴⁹ Gaceta Oficial n° 36.579 del 11-11-1998.

...el Ministerio del Poder Popular para Relaciones Interiores, Justicia y Paz, directamente o, a través de la Dirección Nacional de Protección Civil y Administración de Desastres, podrá dictar y ejecutar, o hacer ejecutar, la ocupación temporal de instituciones y establecimientos públicos y privados, lotes de terrenos o áreas que se requieran para la atención de la población y sectores afectados. Asimismo, podrá ejecutar, o hacer ejecutar, las requisiciones de bienes y servicios indispensables para la satisfacción de las necesidades de la población afectada.

Esta disposición comporta una restricción inconstitucional del derecho de propiedad⁵⁰ y de la libertad de empresa⁵¹ ya que, a través de un acto de rango sublegal –el decreto que declara el estado de emergencia, que no tiene rango y fuerza de ley a diferencia de un estado de excepción (art. 22 de la Ley Orgánica sobre Estados de Excepción)– se facultó a parte de la Administración Pública Central a ocupar inmuebles y requisar bienes y servicios, sin que medie la indemnización de los propietarios o prestadores.

Al respecto resultan esclarecedores los artículos 24 y 25 de la Ley Orgánica sobre Estados de Excepción, conforme con los cuales “[d]eclarado el estado de excepción, el Ejecutivo Nacional tendrá la facultad de requisar los bienes e inmuebles de propiedad particular que deban ser utilizadas para restablecer la normalidad”, siendo “indispensable la orden previa del Presidente de la República o de la Autoridad competente y deberá expedirse una constancia inmediata de la misma”; aunado a que “[t]erminado 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” y “[e]n 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”.

Si la requisición opera en estos términos en un estado de excepción que, por su propia razón de ser, comporta una mayor amenaza a la población que el estado de emergencia, ¿cómo podría ser conforme con Derecho que en este último la requisición proceda con la simple decisión del Ministerio del Poder Popular para Relaciones Interiores, Justicia y Paz o de la Dirección Nacional de Protección Civil y Administración de Desastres?

Es una pregunta que no requiere mayor análisis porque, incluso de haberse copiado el contenido de la Ley Orgánica sobre Estados de Excepción en el Decreto N° 5.364, este último forma parte del Derecho ordinario y, como tal, no puede ser un mecanismo para restringir válidamente garantías constitucionales⁵².

⁵⁰ Artículo 115 de la Constitución de la República: “Se garantiza el derecho de propiedad. Toda persona tiene derecho al uso, goce, disfrute y disposición de sus bienes. La propiedad estará sometida a las contribuciones, restricciones y obligaciones que establezca la ley con fines de utilidad pública o de interés general. Sólo por causa de utilidad pública o interés social, mediante sentencia firme y pago oportuno de justa indemnización, podrá ser declarada la expropiación de cualquier clase de bienes”.

⁵¹ Artículo 112 de la Constitución de la República: “Todas las personas pueden dedicarse libremente a la actividad económica de su preferencia, sin más limitaciones que las previstas en esta Constitución y las que establezcan las leyes, por razones de desarrollo humano, seguridad, sanidad, protección del ambiente u otras de interés social. El Estado promoverá la iniciativa privada, garantizando la creación y justa distribución de la riqueza, así como la producción de bienes y servicios que satisfagan las necesidades de la población, la libertad de trabajo, empresa, comercio, industria, sin perjuicio de su facultad para dictar medidas para planificar, racionalizar y regular la economía e impulsar el desarrollo integral del país”.

⁵² Téngase como ejemplo representativo de esta situación la pandemia COVID-19, cuando algunos alcaldes dictaron estados de emergencia en sus localidades y restringieron la garantía del libre tránsito, sobre lo cual la doctrina alertó que se trataba de una medida contraria a Derecho por las razones aquí expuestas. *Cfr.* Armando Rodríguez García, “Potestades municipales y estados de

A MODO DE REFLEXIÓN FINAL

Los terremotos ocurridos el 24-06-2026 son el desastre natural más grave que ha experimentado Venezuela desde la Tragedia de Vargas de 1999, con miles de víctimas y daños materiales en varios estados del país. Aunque no se dispone públicamente de los planes de protección civil elaborados por las autoridades competentes, resulta fácil imaginar que este evento sobrepasó la capacidad de respuesta de los organismos de atención primaria, en lo que constituye precisamente el supuesto que el ordenamiento jurídico identifica como un desastre.

Sin embargo, reconocer la gravedad de una situación no puede conducir a relativizar las exigencias del Estado de Derecho. Este riesgo es, justamente, el que lleva al Derecho a prever mecanismos específicos para enfrentar situaciones excepcionales, diferenciándose entre las respuestas que pueden adoptarse dentro del régimen ordinario y aquellas que requieren acudir al Derecho de excepción.

Lo anterior, en parte, derivado del hecho que la seguridad jurídica no constituye un principio reservado únicamente para tiempos de normalidad ni se concibe como un obstáculo a la acción pública sino que, más bien, representa una garantía indispensable para que el ejercicio del poder conserve su legitimidad, previsibilidad y controles incluso en los momentos de mayor crisis.

Desde esta perspectiva, el uso de un estado de emergencia propio del Derecho ordinario para incorporar medidas del Derecho de excepción plantea objeciones de constitucionalidad y –lo que es peor aún dentro del marco de la problemática que se enfrenta– produce un efecto contrario al que debería perseguirse, sumándose la incertidumbre jurídica a la que es propia del desastre, donde miles de personas desconocen el paradero de sus familiares y amigos, han perdido sus hogares o dependen de la asistencia de la sociedad civil, el Estado o la comunidad internacional.

En breve, cuando no existe claridad sobre el alcance de las competencias públicas, los límites de las autoridades y las garantías de los ciudadanos, la respuesta institucional pierde transparencia y dificulta la coordinación entre los distintos actores involucrados, debilitándose la confianza pública cuando resulta más necesaria.

Lo aquí dicho adquiere incluso más relevancia a la luz de la experiencia venezolana en las últimas catástrofes naturales acaecidas en el país, siendo quizá el ejemplo más representativo las lluvias de diciembre de 2010 que dejaron más de 130.000 afectados⁵³ y sirvieron al Presidente de turno para solicitar una ley habilitante que permitió la promulgación de numerosos decretos con fuerza de ley sobre materias que guardaban escasa o ninguna relación con el desastre natural que justificó inicialmente la medida⁵⁴, en tanto los que sí tenían relación con la misma desconocían a su vez derechos de rango constitucional⁵⁵.

excepción. A propósito de la práctica del ‘dibujo libre’ en tiempos de estado de alarma en Venezuela”, en *Derecho Público en tiempos de pandemia. Reflexiones jurídicas sobre la COVID-19* (Caracas: AVEDA y CIDEP, 2020), 191–216.

⁵³ Cfr. El País, *Chávez se hace con el poder absoluto*, el 26 de diciembre de 2010, https://elpais.com/diario/2010/12/26/internacional/1293318001_850215.html.

⁵⁴ Cfr. Antonio Silva Aranguren y Gabriel Sira Santana, “Decretos-Leyes dictados por el Presidente de la República, con base en Ley Habilitante, en el periodo 2010-2012”, *Revista de Derecho Público*, núm. 130 (2012): 24-50.

⁵⁵ Cfr. Gabriel Sira Santana, “Potestades de la Administración contrarias al Derecho de Propiedad, ‘en defensa’ de la vivienda”, *Revista Electrónica de Derecho Administrativo Venezolano*, núm. 10 (2016): 41–67. Véanse al respecto los Decretos con Rango, Valor y Fuerza de Ley Especial de Refugios Dignos para Proteger a la Población, en Casos de Emergencias o Desastres (Gaceta Oficial

Ese precedente nos obliga a extremar el rigor jurídico y procurar evitar que una necesidad real termine, una vez más, convirtiéndose en el fundamento para la expansión del Poder Público. De ahí que, como sostuvimos en otra ocasión, resulte prudente reiterar que tanto en situaciones normales como ante circunstancias extraordinarias, las autoridades del Estado se deben a la sociedad al ser este un mero medio para que los individuos logren materializar sus derechos e intereses legítimos, por lo que no puede consentirse que dichas autoridades tergiversen sus competencias e instrumentalicen las penurias colectivas para perseguir fines distintos a aquellos previstos en la norma⁵⁶.

Nótese que nada de lo anterior significa desconocer la necesidad de adoptar decisiones rápidas, movilizar recursos extraordinarios o incluso restringir temporalmente determinadas garantías cuando ello resulte indispensable para proteger a la población, visto que la propia Constitución de la República contempla mecanismos para hacerlo. Lo que se exige es que estas decisiones se adopten respetando los presupuestos materiales, los límites temporales y los controles establecidos por el propio sistema jurídico.

Podría pensarse que estas observaciones responden a un mero formalismo y que, ante una catástrofe como la vivida, lo verdaderamente importante es resolver los problemas inmediatos de la población afectada. No obstante, somos del criterio que esa aparente oposición entre la eficacia y la legalidad es incorrecta, porque es justamente el Derecho el que legitima la actuación del Estado y favorece su transparencia y control.

La experiencia demuestra, además, que cuando las emergencias se usan para justificar el ejercicio de potestades no previstas en el ordenamiento o para adoptar medidas desvinculadas de la finalidad que las originó, los daños institucionales pueden llegar a ser tan profundos como aquellos que produjo el propio desastre natural. No creemos necesario ahondar en esta afirmación.

Por estos motivos, abogamos porque la mejor forma de proteger a las víctimas de los terremotos acontecidos no consiste únicamente en actuar con celeridad, sino también hacerlo mediante los medios jurídicos adecuados, garantizando que la excepcionalidad permanezca al servicio de la emergencia y no termine convirtiéndose en una oportunidad para fines distintos a su adecuada superación.

nº 39.599 del 21-01-2011), de Ley Orgánica de Emergencia para Terrenos y Vivienda (Gaceta Oficial nº 39.626 del 01-03-2011) y de Ley para la Determinación del Justiprecio de Bienes Inmuebles en los Casos de Expropiaciones de Emergencia con Fines de Poblamiento y Habitabilidad (Gaceta Oficial nº 39.945 del 15-06-2012).

⁵⁶ Cfr. Sira Santana, *El Derecho de excepción y la emergencia económica*, 189.