

**EL “DECRETO DE ESTADO DE EMERGENCIA” DICTADO
CON OCASIÓN DEL TERREMOTO DEL 24 DE JUNIO DE 2026 Y
SU LAMENTABLE E INNECESARIA
INCONSTITUCIONALIDAD.**

Allan R. Brewer-Carías

Profesor emérito, Universidad Central de Venezuela

I

Como consecuencia del terrible y devastador doble terremoto del 24 de junio de 2026, quien ejerce la Presidencia de la República en Venezuela dictó, en Consejo de Ministros, un “Decreto de Estado de Emergencia,” No. 5364, que se anunció el mismo día del terremoto, y cuyo texto fue conocido dos días después, cuando circuló la *Gaceta Oficial* No. 7039 de 24 de junio de 2026.

Lamentablemente, y sin necesidad, la forma de atender la excepcionalidad de lo ocurrido con la emisión de este Decreto, se hizo ignorando las normas de la Constitución de 1999 que regulan *los estados de excepción* que solo pueden ser declarados por el Presidente en Consejo de Ministros y que fueron especialmente previstas para ser aplicadas para atender graves situaciones de desastres como la originada por el terremoto, y poder adoptar disposiciones con base en la propia Constitución como la restricción de garantías constitucionales; habiéndose optado por solo aplicar lo dispuesto en una Ley, la Ley de la Organización Nacional de Protección Civil y Administración de Desastres (*Gaceta Oficial* N° 5.557 de 13-11-2001), dictada para regular la organización administrativo para la atención de desastres, donde se regula el estado de emergencia que pueden dictar el Presidente, los Gobernadores y los Alcaldes en sus respectivas jurisdicciones, para solo cumplir actividades con sujeción a las competencias que legalmente les corresponden.

II

La Constitución de 1999, en efecto, destinó un Capítulo específico para regular los *Estados de Excepción*, el cual fue completamente ignorado al dictarse el Decreto No. 5364. En dicho Capítulo, en el artículo 337, se autoriza al Presidente de la República, en Consejo de Ministros:

“para *decretar los estados de excepción*, en casos de 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)

En tal caso, y solo en tales casos de estados de excepción, cuando resultan *insuficientes las facultades de las cuales se disponen* los órganos del Estado conforme a la legislación vigente para hacer frente a tales hechos, como sin duda, es el caso de la atención del desastre originado por el terremoto tan devastador como el del 24 de junio de 2026, la Constitución dispone que pueden:

“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.” (art. 337).

El catastrófico terremoto ocurrido en el país el 24 de junio de 2026, sin duda, exigía una contundente acción de parte del gobierno, que con la legislación vigente no podía atender, por lo que lo que procedía era decretar conforme a la Constitución, y mediante un acto de gobierno, es decir, un acto dictado en ejecución directa e inmediata de la Constitución, un “*Estado de excepción*” conforme a la mencionada norma del artículo 337 de la Constitución, que no era otro que el *Estado de alarma*.

Para ello, precisamente, la Constitución atribuye al Presidente de la República, competencia expresa y directa en el artículo 236.7, primero, para “*declarar los estados de excepción*,” y segundo, para “*decretar la restricción de garantías en los casos previstos en esta Constitución*,” lo que no puede hacerse con la declaración de un “*estado de emergencia*,” dictado como acto administrativo, en ejecución de las previsiones de la Ley de la Organización Nacional de Protección Civil y Administración de Desastres de 2001 (art. 34), como sucedió con el Decreto No. 5364 del 24 de junio de 2026, para cuya emisión la encargada de la Presidencia solo invocó la competencia genérica del Presidente de dirigir la “acción de gobierno” prevista en los artículos 226 y 236.2 de la Constitución, que fueron las únicas normas que como base constitucional se utilizaron para dictarlo.

III

Se ignoró, por tanto, lo que regula la propia Constitución en su artículo 338 al enumerar las diversas formas específicas que pueden revestir los estados de excepción, distinguiendo *cuatro* tipos: el *estado de alarma*, el *estado de emergencia económica*, el *estado de conmoción interior* y el *estado de conmoción exterior*; las cuales además se regulan detalladamente en los arts. 8 a 14 de la Ley Orgánica de los Estados de Excepción de 2001 (*Gaceta Oficial* N° 37.261 de 15-08-2001) (LeyO), que

es la ley destinada a regular específicamente esas situaciones y que también fue completamente ignorada al dictarse el Decreto No. 5364 del 24 de junio de 2026.

Y es que en efecto, en el artículo 338 de la Constitución y el artículo 8 de la Ley Orgánica de los Estados de Excepción, se regula el porimero de los nombrados estados de excepción, precisamente el destinado a ser decretado en situaciones de desastres como los ocasionados por el terremoto, como es el *estado de alarma*, que debe decretarse en todo o parte del territorio nacional, cuando se produzcan *catástrofes, calamidades públicas u otros acontecimientos similares que pongan seriamente en peligro la seguridad de la Nación o de sus ciudadanos*, como es precisamente lo que ha ocurrido con el terremoto.

La Ley Orgánica incluye también, como motivo, el peligro a la seguridad de las instituciones de la Nación (art. 8, LeyO).

Dicho estado de excepción sólo puede tener una duración de hasta treinta días, siendo prorrogable por treinta días más desde la fecha de su promulgación.

En consecuencia, habiendo sido lo ocurrido el 26 de junio con el doble terremoto, un caso de *catástrofe o de calamidades públicas*, de acuerdo con la Constitución y la Ley Orgánica de los Estados de Excepción existente, lo que debió haberse decretado, como correspondía, como acto de gobierno dictado en ejecución directa e inmediata de la Constitución, debió haber sido un *Decreto de Estado de alarma*, y no un Decreto de “Estado de Emergencia” que es solo un acto administrativo para dar base a la necesaria coordinación administrativa, a que se refieren los artículos 4.4 y 34 a 36 de la Ley de la Organización Nacional de Protección Civil y Administración de Desastres.

IV

Esta Ley, en efecto, responde a una tendencia que puede considerarse como signo común de la legislación en materia de atención de desastres en el mundo contemporáneo, que ha sido y es la estructuración de Organizaciones administrativas permanentes para atender la administración de la atención de desastres, y además, para gerenciar la política destinado a prevenir su ocurrencia.

Por ello, leyes estableciendo estas Organizaciones se han dictado en casi todos los países, girando en torno a ellas tanto la prevención como la atención de desastres bajo una concepción integral que involucra desde la máxima autoridad del país respectivo, lo cual recae en el Presidente de la República y el Consejo de Ministros, de donde se deriva la coordinación interinstitucional y la cobertura de niveles territoriales, generalmente

comprendido en tres y hasta cuatro niveles de participación: nacional, estatal-regional-departamental-provincial, municipal y local, involucrando tanto el sector público, como el privado, las universidades, la comunidad y las personas en forma individual o colectiva.

Y fue el caso de la Ley de la Organización Nacional de Protección Civil y Administración de Desastres (*Gaceta Oficial* N° 5.557 de 13-11-2001), en cuya Exposición de Motivos se expresó que:

“La ocurrencia de desastres en el país, comporta grandes pérdidas de vidas humanas y recursos materiales, por la insuficiente preparación de la población, en términos de autoprotección, para defender en la medida de lo posible su propia vida y pertenencias esenciales.

Asimismo, se advierte la frecuente descoordinación de los diversos órganos que intervienen en el momento de acaecer el desastre, lo cual más que constituir una vital colaboración, se transforma en situaciones de confusión y hasta de conflicto interinstitucional.

Asimismo, muchas entidades estatales y municipales carecen de organizaciones de protección civil y administración de desastres, así como de los recursos humanos y materiales que se requieren frente a estas contingencias, lo cual constituye una falta de previsión injustificable en un país que por su ubicación geográfica y conformación geológica está naturalmente sujeto a sufrir eventos de este tipo.”

Definiéndose incluso en el artículo 4.1 de la Ley, 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.”

Ante situaciones como estas, concluyó la Exposición de Motivos, y en vista de que ya en la Constitución se había establecido la creación de una Organización de Protección Civil y Administración de Desastres, especialmente dedicada a prestar la asistencia por parte del Estado y a coordinar la participación ciudadana, frente a situaciones de desastres, con la Ley de 2001 se procedió a crear

“la Organización de Protección Civil y Administración de Desastres, tanto a nivel nacional, como en los niveles estatales y municipales, cada una de ellas y dentro del ámbito de su propia competencia territorial, dedicadas a ejecutar la Política Nacional de

Protección Civil y Administración de Desastres, a garantizar la coordinación de los esfuerzos interinstitucionales, la dotación de recursos materiales y equipos, el entrenamiento de personal de defensa civil y la realización de los programas educativos, formales o informales, de preparación de la ciudadanía frente a desastres.”

Con dicha Ley de 2001, en consecuencia, se dispuso que todas estas Organizaciones de Protección Civil y Administración de Desastres, quedaban articuladas en el “Comité Coordinador de la Organización Nacional de Protección Civil y Administración de Desastres”, al cual, fundamentalmente le correspondía dictar e instrumentar la Política Nacional de Protección Civil y Administración de Desastres.

Tanto la Organización Nacional de Protección Civil como el Comité Coordinador Nacional se dispuso que estarían adscritos al Ministerio del Interior y Justicia, mientras que las Organizaciones de Protección Civil y Administración de Desastres, en los niveles estatales y municipales, estarían bajo la dirección de los respectivos Gobernadores y Alcaldes.

Se creó, además, el Fondo para la Preparación y Administración de Desastres, adscrito al Ministerio del Interior y Justicia, el cual debía canalizar los aportes y ayudas de los organismos internacionales y estados extranjeros que normalmente prestan ayuda humanitaria.

Por otra parte, la Ley reguló la participación tanto de los Grupos de Voluntarios como de la ciudadanía, en la materia de protección civil y administración de desastres, lo cual debía garantizar un mayor control, coordinación y efectividad de la cooperación que ellos prestan.

Se establecieron, además, los modos y oportunidades en que se debían hacer las declaratorias de alarma y de desastres y la activación de los planes aprobados para atenderlas.

Y, finalmente, en la Ley se garantizó la competencia concurrente de los Estados y los Municipios con el Poder Nacional, como lo expresó la Exposición de Motivos, “con absoluto respeto a las competencias propias de cada uno de ellos.”

V

Al estar basade el Decreto No. 5364 del 24 de junio de 2026 que declaró el Estado de Emergencia en dicha Ley, ignorándose la Constitución en cuanto al régimen de los estados de excepción, los anuncios iniciales sobre su emisión se limitaran a informar que, para atender la situación de desastre, se había “activado” un “Estado Mayor del gabinete que implica a varios despachos, entre ellos el del Interior y Justicia, Obras Públicas y Economía,” con la designación de un “mayor general de la Guardia

Nacional, como autoridad única para coordinar las labores relacionadas con esta contingencia.”

Y así, efectivamente el Decreto de “Estado de Emergencia” No. 5364 del 24 de junio de 2026, dictado por la encargada de la Presidencia para “lograr la *mayor eficacia política y calidad revolucionaria en la construcción del Socialismo,*” – declaración a la cual realmente no se le puede encontrar relación alguna con la atención de un catastrófico desastre como el originado por el terremoto –, tuvo por objeto declarar:

“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” (art. 1).

Para ello, conforme a lo que se había sido anunciado, se conformó un “Estado mayor para la respuesta frente a los efectos dañosos causados por los eventos sísmicos de gran intensidad ocurridos el 24 de junio de 2026,” el cual quedó integrado por:

“el Vicepresidente Sectorial de Política, Seguridad Ciudadana y Paz; el Vicepresidente Sectorial de Economía; el Vicepresidente Sectorial de Obras Públicas y Servicios; el Vicepresidente Sectorial del Socialismo Social y Territorial; el Vicepresidente sectorial de Ciencia, Tecnología, Salud” (art. 2).

A dicho “Estado mayor” se le ordenó en el artículo 3 del Decreto, que en coordinación con la Dirección Nacional de Protección Civil y Administración de Desastres, procediera a la:

“elaboración de un Plan de Acción Específico para el retorno a la normalidad de las áreas afectadas por los eventos sísmicos de gran intensidad.

En el Plan de Acción Específico se definirán claramente las formas y modalidades de participación de las ciudadanas y los ciudadanos, así como de las personas jurídicas privadas en atención de los desastres en las zonas afectadas, así como en las labores de rehabilitación o reconstrucción que fueren necesarias en dichas zonas” (art. 3).

En el Decreto, además, se nombró a un oficial de la Guardia Nacional:

“como *Autoridad Única* para la respuesta frente a los efectos dañosos causados por los eventos sísmicos de gran intensidad ocurridos el 24 de junio de 2026.”

En consecuencia, se dispuso que, el Ejecutivo Nacional, a través del Estado Mayor y la Autoridad Única designados mediante el Decreto, serían:

“los encargados de instrumentar la política regional dirigida a hacer frente a las consecuencias del desastre natural en cada una de las comunidades afectadas. En consecuencia, se someterán a su dirección, coordinación y control todos los organismos públicos y funcionarios que participen en el Plan de Acción Específico que se hubiere elaborado.”

En el artículo 6 del decreto, además, se dispuso, como consecuencia de la declaratoria de estado de emergencia que:

“el Ministerio del Poder Popular para Relaciones Interiores, Justicia y Paz, a través de la Dirección Nacional de Protección Civil y Administración de Desastres podrá 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.* “

Estas competencias para dictar “medidas especialísimas” en los casos de estado de emergencia, en todo caso, sólo se refieren a las previstas en el ordenamiento legal vigente, lo que significa, como de precisa el artículo 34 de la Ley que sirvió de base legal al Decreto No. 5364, que:

“las autoridades administrativas, ejercerán *las competencias que legalmente les correspondan* y, en particular, las previstas en las normas del régimen especial que se determine, hasta tanto se disponga que ha retornado la normalidad.”

En ese marco se inscribe, por ejemplo, la atribución asignada en el Decreto No. 5264 de Estado de Emergencia al Ministro del Poder Popular para la Salud, de:

“implementar las medidas sanitarias preventivas y de respuesta que estime pertinentes, a los fines de atender a la población afectada y minimizar los riesgos que pudieran producirse como consecuencia de las circunstancias que motivan la declaratoria de emergencia, asegurando una actuación de los órganos competentes en materia de salud, de la forma más efectiva y rápida posible” (art. 7).

Por último, el Decreto dispuso que las “autoridades competentes,” cualquiera que fuere y cualquiera que fuera su competencia, por supuesto, en el marco de sus atribuciones legales:

“deben adoptar las medidas especiales necesarias en materia de seguridad ciudadana, bajo la coordinación del Ministerio del Poder Popular para Relaciones Interiores Justicia y Paz, y el Ministerio

del Poder Popular para la Defensa, a los fines de mantener el orden público, proteger a las ciudadanas y ciudadanos, sus hogares y bienes, así como apoyar las decisiones de las autoridades competentes y asegurar el pacífico disfrute de las garantías y derechos constitucionales.”

VI

Pero no quedó allí el texto del Decreto No. 5364 de declaratoria del Estado de emergencia, sino que en el mismo, violándose dicha Ley de la Organización Nacional de Protección Civil y Administración de Desastres, y además, violándose la Constitución, decretó inconstitucionalmente una restricción de derechos constitucionales en forma genérica, aún cuando sin decirlo expresamente, para ser ejecutada mediante una especie de delegación general decretada por la Presidenta encargada a favor del Ministerio de Relaciones Interiores, autorizando a éste, para que igualmente la delegara a la Dirección Nacional de Protección Civil y Administración de Desastres del mismo, cuando ello solo puede hacerse, conforme a los artículos 236.7 y los artículos 337 y siguientes de la Constitución al decretarse *Estados de Excepción*, lo que no ocurrió en este caso en el cual solo se declaró un Estado de emergencia conforme a la mencionada Ley.¹

El tema no es solo formal o semántico: solo cuando se decreta un “Estado de excepción,” conforme a la Constitución, que es un acto de gobierno dictado en ejecución directa e inmediata de la Constitución, es que se pueden restringir garantías constitucionales en los términos establecido expresamente en la Constitución y en la Ley Orgánica de los Estados de Excepción.

En cambio, si se declara el “Estado de emergencia,” como ha sucedido en este caso, solo basado en la Ley de la Organización Nacional de Protección Civil y Administración de Desastres de 2001, que puede ser dictado no solo por el Presidente, sino por los Gobernadores y los Alcaldes en sus respectivas jurisdicciones mediante un acto administrativo y por tanto de carácter sublegal (art. 34), en el mismo no es posible restringir garantías constitucionales. Al contrario, como lo indica expresamente el antes mencionado artículo 34 de dicha Ley, producida la declaratoria del estado de alarma las autoridades administrativas, solo podrán ejercer “las competencias que legalmente les correspondan.”

¹ Véase los comentarios sobre este mismo tema hechos por la ONG *Acceso a la Justicia*, en “Alerta legal”, sobre el Decreto No 5364 de 24-6-2026, disponible en: <https://x.com/accesoalajusticia/dtstud/207167599705367364646>

Por ello, es absolutamente inconstitucional lo previsto en el artículo 6 del Decreto cuando se indica que:

“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.*”

Estas medidas son restrictivas del derecho de propiedad las cuales solo solo se pueden establecer por ley (art. 115 de la Constitución), salvo que se restrinjan las garantías constitucionales mediante decretos de Estado de excepción conforme a la Constitución (arts. 236.7 y 337), razón por la cual dicha norma está viciada de inconstitucionalidad, pues ninguna de las normas invocadas como base normativa para dictar el Decreto de estado de emergencia, autoriza al Presidente de la República, cuando dirige la acción de gobierno, a restringir las garantías constitucionales de determinados derechos.

Por lo demás, incluso si en este caso se hubieran invocado las previsiones de los artículos 236.7 y 337 y siguientes de la Constitución, que autorizan en materia de los “estados de excepción” la posibilidad de decretarse la restricción temporal de “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,” (art. 337); ello hubiera implicado, en todo caso, la exigencia de que en el mismo “decreto que declare el estado de excepción se *debe regular el ejercicio del derecho cuya garantía se restringe*” (art. 339).

De las informaciones oficiales que se han dado en declaraciones de prensa, por ejemplo, se ha mencionado de militarización de la zona del Litoral Central, de la restricción del derecho constitucional al libre tránsito (art. 50), impidiéndose el acceso a la zona, lo que solo pudiera haberse constitucionalmente implementado, de haberse decretado un Estado de excepción como el Estado de alarma, pero que no autoriza la Ley de la Organización Nacional de Protección Civil y Administración de Desastre para cuando se decreta un estado de emergencia, salvo que sea mediante la aplicación de las atribuciones establecidas en la legislación vigente. Sin embargo, no ha habido regulación alguna para poder determinar cual es la base legal para la adopción de las medidas.

Por otra parte, de informaciones variadas de los medios de comunicación, que incluye restricción de acceso a la zona de desastre de los medios de comunicación, también se ha restringido además de la libertad de tránsito, la libertad de información (art. 57 de la Constitución), lo que incluso hubiera sido imposible aplicar si se hubiese tratado de un decreto de Estado de excepción como el Estado de alarma, ya que expresamente la Constitución excluye de la posibilidad de restricción en esos casos, al derecho a la información” (art. 338), lo que ratifica la Ley Orgánica de los Estados de Excepción (art. 7.14), el cual en todo caso, no se puede garantizar si no hay libertad de información.

El decreto de Estado de emergencia dictado, por tanto, puede considerarse que está viciado de inconstitucionalidad, no solo por carecer de base constitucional para decretar la restricción de garantías constitucionales, sino además, porque al hacerlo, incluso, la Presidenta encargada delegó las facultades que ello implica en un Ministro, y además, para que éste a su vez las delegara en una Dirección de su Ministerio, para establecer directamente restricciones de garantías constitucionales, y sin establecer el marco normativo completo regulatorio del ejercicio de los mismos.

Esto último, incluso no es permitido si acaso se hubiese tratado de un Estado de excepción, pues, conforme al artículo 16 de la Ley Orgánica de los Estados de Excepción, una vez decretado, por ejemplo, el estado de alarma, y una vez dictadas las medidas restrictivas de las garantías constitucionales con identificación precisa de las mismas y el establecimiento de su régimen de ejercicio, es que podría luego delegarse “...su ejecución, total o parcialmente, en los gobernadores, alcaldes, comandantes de guarnición o cualquier otra autoridad debidamente constituida, que el Ejecutivo Nacional designe” (art. 16).

Es lamentable, en todo caso, que ante regulaciones tan precisas e importantes para actuar debidamente en situaciones de desastres originadas por catástrofes o calamidades públicas como las provocadas por el terremoto de 24 de junio de 2026, como son las establecidas en la Constitución y en la Ley Orgánica de Estados de Excepción, que requerían del gobierno dictar un Decreto de Estado de alarma, las mismas hubieran sido ignoradas y se procediera a dictar, en forma absolutamente inconstitucional, un Estado de emergencia conforme a la Ley de la Organización Nacional de Protección Civil y Administración de Desastres, cuyas disposiciones son absolutamente insuficientes para atender la catástrofe.

Nueva York, 29 junio 2026

