



# SEGUNDO INFORME CON RELACIÓN AL PAPEL DE TRABAJO DENOMINADO “ANTEPROYECTO DE LEY ORGÁNICA DE FRONTERAS”

Consideraciones

Serie Cuadernos: Fortaleciendo el parlamento  
desde la ciudadanía.

Caracas, noviembre 2016

Venezuela

## Contenido

### Presentación

I. De los espacios fronterizos .....	4
II. Zonas de Seguridad .....	5
2.1. Zonas de Seguridad.....	5
2.2. Zonas de Seguridad Fronteriza y/o (Franja de Seguridad Fronteriza): .....	5
II. De la información que debe contener la Ley para la mejor comprensión de su alcance y determinaciones.....	10
III. De las etnias y comunidades indígenas.....	13
IV. De la descentralización y desconcentración de las autoridades de la frontera .....	13
De la Comisión de Desarrollo Integral Fronterizo .....	14
V. Consideraciones finales.....	15

## Presentación

Con estas consideraciones, la Asociación Civil Control Ciudadano, a objeto de contribuir al debate de aspectos claves para la seguridad y defensa nacional y de fortalecer la actividad del parlamento en Venezuela, se complace en presentar a la consideración de la Comisión Permanente de Defensa y Seguridad de la Asamblea Nacional, las observaciones al papel de trabajo que procura ideas para una reforma a la Ley Orgánica de Fronteras, sometido a consulta de nuestra organización, en aras de contribuir al esclarecimiento, límites y alcances del anteproyecto y como aporte a lo que debería ser la exposición de motivos de un nuevo marco normativo para las fronteras.

Rocío San Miguel  
Presidente Control Ciudadano

### Control Ciudadano para la Seguridad, la Defensa y la Fuerza Armada Nacional

Un observatorio venezolano de  
seguridad y defensa

### Misión

Promover y ejercer la contraloría ciudadana sobre los asuntos de la seguridad, la defensa y la Fuerza Armada Nacional, bajo cinco principios: el respeto de los derechos humanos, la transparencia, la democracia, la participación y el Estado de Derecho.

### Visión

Ser la institución referencial en el ejercicio del derecho a la contraloría ciudadana sobre los asuntos de la seguridad, la defensa y la Fuerza Armada Nacional.

### Fecha de fundación

16 de marzo de 2005

Síguenos por @ovesede  
[www.controlciudadano.org](http://www.controlciudadano.org)

## **Informe complementario para el papel de trabajo denominado “Anteproyecto de Ley Orgánica de Fronteras”**

En aras de contribuir al esclarecimiento, límites y alcances del anteproyecto y como aporte a lo que debería ser la exposición de motivos del nuevo marco normativo, desde la Asociación Civil Control Ciudadano para la Seguridad y Defensa, realizamos las siguientes recomendaciones:

### **I. De los espacios fronterizos**

Uno de los aspectos más controvertidos de la legislación fronteriza es la determinación de las áreas consideradas de seguridad. El estado, en ejercicio de sus atribuciones, fija no solo los límites del territorio, sino que establece aquellos espacios que por sus especialísimas características deben ser considerados como porciones de tierra con tratamiento especial.

Generalmente, estas franjas responden a la proximidad con el límite internacional y sirven al gobierno para el control, supervisión y vigilancia en materia migratoria, policial, fiscal, sanitaria, aduanera, tributaria y de defensa.

Bajo esta premisa, el estado fija los espacios que quedan sustraídos tanto de los derechos de propiedad convencionales como del libre tránsito. La intención es que los propietarios de las tierras adyacentes al límite internacional, sean venezolanos, para reforzar el sentido de nación-patria y que el estado a través de sus fuerzas militares, policiales y autoridades migratorias pueda ejercer la soberanía y defender la integridad territorial.

De tal manera que en la legislación vigente: la Ley Orgánica de Seguridad de la Nación publicada en la Gaceta Oficial Número 6.156 Extraordinario de fecha 19 de noviembre de 2014, el ejecutivo conceptualizó los espacios bajo su especial jurisdicción y para comprender su alcance, citamos:

## II. Zonas de Seguridad

### 2.1. Zonas de Seguridad

Artículo 47. Se entiende por Zonas de Seguridad, los espacios del territorio nacional, que por su importancia estratégica, características y elementos que los conforman, están sujetos a regulación especial, en cuanto a las personas, bienes y actividades que ahí se encuentren, con la finalidad de garantizar la protección de estas zonas ante peligros o amenazas internas o externas. El Reglamento respectivo regulará todo lo referente a la materia. Clasificación de las Zonas de Seguridad

Artículo 48. El Ejecutivo Nacional, oída la opinión del Consejo de Defensa de la Nación, podrá declarar Zonas de Seguridad, los espacios geográficos del territorio nacional señalados a continuación:

1. Una Zona de Seguridad Fronteriza.
2. Una zona adyacente a la orilla del mar, de los lagos, de las islas y ríos navegables.
3. Los corredores de transmisión de oleoductos, gasoductos, poliductos, acueductos y tendidos eléctricos principales.
4. Las zonas que circundan las instalaciones militares y públicas, las industrias básicas, estratégicas y los servicios esenciales.
5. El espacio aéreo sobre las instalaciones militares, las industrias básicas, estratégicas y los servicios esenciales.
6. Las zonas adyacentes a las vías de comunicación aérea, terrestre y acuática de primer orden.
7. Cualquier otra zona de Seguridad que se considere necesaria para la seguridad y defensa de la Nación.

### 2.2. Zonas de Seguridad Fronteriza y/o (Franja de Seguridad Fronteriza):

Artículo 49. A los efectos de esta Ley, se entiende por Zona de Seguridad Fronteriza, un área delimitada que comprende una franja de seguridad de fronteras, así como una extensión variable del territorio nacional, adyacente al límite político-territorial

de la República, sujeta a regulación especial que estimule el desarrollo integral, con la finalidad de resguardar las fronteras y controlar la presencia y actividades de personas nacionales y extranjeras, quienes desde esos espacios geográficos, pudieran representar potenciales amenazas que afecten la integridad territorial y por ende la seguridad de la Nación.

Como queda claro en la ley, corresponde al Ministerio de Defensa en concordancia con otros relacionados al tema, determinar las zonas, fijar su extensión, y establecer los controles a que haya lugar. De tal manera que, la Ley Orgánica de Fronteras deberá sólo adecuarse a la normativa vigente sin que le esté dado realizar modificaciones hasta tanto la ley que la ha fijado se reforme.

Para salvaguardar los derechos de los habitantes de las zonas de frontera, la ley remitirá a la legislación vigente sin abundar o extenderse en conceptos que ya están claramente establecidos. Basta entonces con derivar los aspectos que corresponden a ésta.

En el **Informe anual 2011 de Control Ciudadano para la Seguridad, la Defensa y la Fuerza Armada Nacional**, que recomendamos consúltalo (págs. 96 y siguientes) , explicamos lo que ha venido ocurriendo en las zonas de seguridad y las zonas de seguridad fronteriza.

A tal efecto, transcribimos parte del citado informe con la finalidad de mostrar la extensión de dichas zonas y la perversión en su uso, de allí que la Ley que pretende ordenar la frontera y como hemos descrito, deberá respetar tales fijaciones.

*[...] "XXVI.- La instrumentación de las Zonas de Seguridad como medio para cercenar el derecho civil y político a la protesta.*

*En Venezuela existen 103 zonas de seguridad que abarcan más 32% del territorio nacional 8. Previstas originalmente en la Ley Orgánica de Seguridad y Defensa de la Nación de 1976 y ratificadas en la reforma de la Ley Orgánica de Seguridad de la Nación de 2002, han devenido en estos últimos años como método de criminalización de la protesta y en un recurso para impedir la protesta en Venezuela.*

*Hoy día –materialmente- todo el centro de Caracas –principal ciudad y capital de la República-, se encuentra vedado a la manifestación y la protesta de quienes son vistos como opositores, aplicándose el concepto de Zona de Seguridad de instalaciones militares y estratégicas. 12 Zonas de seguridad en total en la ciudad, que afectan entre otros espacios el palacio presidencial y zonas aledañas, además de otros importantes espacios de la ciudad. En algunos casos incluso, el régimen de las Zonas de Seguridad se ha exhibido como método para criminalizar la protestas; tal es el caso del proceso penal iniciado en contra 3 dirigentes sindicales y 9 trabajadores de una empresa de transporte, contratista de la Siderúrgica del Orinoco (Sidor), quienes protagonizaron una protesta el 29 de agosto de 2009 en el estado Bolívar al sur del país”*

*[..] “Las Zonas de seguridad en Venezuela quedan identificadas de la siguiente manera:*

*ZONAS DE SEGURIDAD DECRETADAS MEDIOS DE COMUNICACIÓN (2): Venezolana de Televisión, Radio Nacional de Venezuela.*

*INSTALACIONES PETROLERAS (3): Pequiven Morón, Pequiven El Tablazo, Complejo Criogénico de Jose.*

*COMPLEJOS HIDROELÉCTRICOS (4): Central Hidroeléctrica “Antonio José de Sucre,” Central Hidroeléctrica “Francisco de Miranda,” Central Hidroeléctrica “Manuel Piar,” Central Hidroeléctrica “Simón Bolívar.”*

*ZONAS DE SEGURIDAD FRONTERIZA (6) Estado Zulia, Estado Táchira, Estado Apure, Estado Barinas, Estado Amazonas, Estado Bolívar.*

*INSTALACIONES MILITARES (88)*

- 1. Área Terrestre Y Marítima, Departamento Vargas Del Distrito Federal.*
- 2. Escuela Superior De Guerra Naval, Estado Miranda.*
- 3. Base Aérea Capitán (F) Manuel Ríos, Estado Aragua.*
- 4. Cuartel General Manuel Cedeño, Estado Guárico.*
- 5. Fuerte Conopoima, Estado Guárico.*
- 6. Fuerte Tamanaco, Estado Guárico.*
- 7. Fuerte Arichuna, Estado Guárico.*
- 8. Fuerte Guairicurian, Estado Apure.*
- 9. Fuerte General José María Carreño, Estado Apure.*

10. Centro De Adiestramiento De La Infantería De Marina C/A Armando López Conde, Estado Sucre.
11. Comando De Las Fuerzas Fluviales Y Base Naval C/F José Tomas Machado, Estado Bolívar.
12. Comando De Guardacostas, Estado Vargas.
13. Apostadero Naval C/N Francisco Javier Gutiérrez, Estado Sucre.
14. Base Aérea Teniente Luis Del Valle García, Estado Anzoátegui.
15. Base Aérea El Libertador, Estado Aragua.
16. Centro De Adiestramiento Naval C/N Felipe Santiago Estévez, Distrito Federal.
17. Fuerte Tavacare, Estado Barinas.
18. Liceo Militar General En Jefe José Antonio Páez, Estado Barinas.
19. Cuartel Bolívar, Estado Táchira (2 División De Infantería).
20. Cuartel Mariscal Antonio José De Sucre, Estado Táchira (21 Brigada De Infantería).
21. Base Aérea Mayor Buenaventura Vivas Guerrero, Estado Táchira. 22. Hospital Militar Capitán (Av.) Guillermo Hernández Jacobsen, Estado Táchira. 23. 2204 Batería De Morteros De 120 Mm, Estado Táchira.
24. Escuela De Servicios Coronel Aniceto Cubillan Jaimes, Estado Táchira. 25. Fuerte Kinimari, Estado Táchira.
26. Escuela De Formación De Guardias Nacionales General De División Víctor Anselmo Fernández Escobar, Estado Táchira.
27. 2202 Escuadrón De Caballería Motorizada Coronel Leonardo Infante, Estado Táchira.
28. Circulo De Las Fuerzas Armadas, Estado Táchira.
29. Fuerte Murachí, Estado Táchira.
30. 214 Grupo De Artillería De Campaña Coronel Miguel Antonio Vásquez, Estado Táchira.
31. Liceo Militar (Gn) Cuatro De Agosto, Estado Táchira.
32. Puesto De Michelena, Estado Táchira.
33. Fuerte Morotuto, Estado Táchira.
34. Cuartel General De División Pedro León Torres, Estado Lara.
35. Circunscripción Militar Del Estado Lara.
36. Cuartel José De La Trinidad Morán, Estado Lara.
37. Cuartel General De Brigada Juan Guillermo Iribarren, Estado Lara. 38. 215 Batallón De Apoyo General De Brigada Juan Antonio Paredes, Estado Táchira Y Servicio De Las Fuerzas Armadas, Departamento Los Andes, Estado Táchira.”-
39. Puesto Boca Del Grita, Estado Táchira.
40. Puesto De Orope, Estado Táchira.
41. Puesto El Vallado, Estado Táchira.
42. Puesto La Laja., Estado Táchira.



43. Puesto La Popa. Estado Táchira.
44. Destacamento De Fronteras Nº 11 De Las Fuerzas Armadas De Cooperación, Estado Táchira.
45. Puesto De Rubio, Estado Táchira.
46. Fuerte Sorocaima, Estado Apure.
47. Base De Protección Fronteriza La Charca, Estado Apure.
48. Destacamento De Fronteras Nº 60 De Las Fuerzas Armadas De Cooperación, Estado Apure.
49. Puesto El Amparo, Estado Apure. 50. Puesto La Victoria, Estado Apure.
51. Puesto De Palmarito, Estado Apure.
52. Alcabala El Remolino, Estado Apure.
53. 813 Grupo Aéreo De Apoyo Y Asalto General Florencio Jiménez, Estado Yaracuy.
54. Puesto Yaritagua, Estados Lara Y Yaracuy.
55. Puesto Nirgua, Estado Yaracuy.
56. Puesto Aroa, Estado Yaracuy.
57. Destacamento Nº 45 De Las Fuerzas Armadas De Cooperación, Estado Yaracuy.
58. Puesto Yurubi. Estado Yaracuy.
59. Base Naval Contralmirante Agustín Armario, Estado Carabobo.
60. Apostadero Naval T/N Tomas Vega, Estados Aragua Y Carabobo.
61. Agrupamiento Simón Bolívar De La Infantería De Marina, Municipio Vargas.
62. Base Naval Mariscal Juan Crisóstomo Falcón, Estado Falcón.
63. Servicio De Alistamiento De Las Fuerzas Armadas, Distrito Federal. 64. Puesto Ureña, Estado Táchira.
65. Puesto De Peracal, Estado Táchira.
66. Puesto El Aeropuerto, Estado Táchira.
67. Complejo Logístico Prado De María, Distrito Federal.
68. Arsenal De Las Fuerzas Armadas, Coronel Carlos Pulido Barreto, Estado Aragua.
69. Puesto De Paramillo, Estado Táchira.
70. Puesto El Mirador, Estado Táchira.
71. Puesto La Grita, Estado Táchira.
72. Comando De La Cuarta Compañía Del Destacamento Nº 12 De Las Fuerzas Armadas De Cooperación Y Centro Penitenciario De Occidente, Estado Táchira.
73. Comando De La Infantería De Marina, Escuela Naval De Venezuela Y Circulo De Las Fuerzas Armadas-Sucursal Balneario Puerto Nuevo, Distrito Federal.
74. Cuartel General De División Fernando Rodríguez Del Toro, Distrito Federal. 75. Fuerte Paramacay, Estado Carabobo.
76. Comando De La Aviación Naval, Estado Carabobo.

77. *Fuerte Jirajara, Estado Yaracuy.*
78. *Fuerte Manaure, Estado Lara.*
79. *Comando Ribereño De La Infantería De Marina, Territorio Federal Amazonas.*
80. *Dirección De Transporte Naval, Estado Miranda. Agrupamiento De Policía Naval, Distrito Federal.*
82. *Destacamento Nº 83 De Las Fuerzas Armadas De Cooperación, Estado Delta Amacuro.*
83. *Cuartel G/B Arturo Sandez. Estado Miranda.*
84. *Base Aérea Generalísimo Francisco De Miranda. Estado Miranda.*
85. *Fuerte Militar Tiuna. Distrito Capital Y Estado Miranda.*
86. *Comandancia General De La Armada. Distrito Capital.*
87. *Cuartel General De La Comandancia General De La Guardia Nacional.*
88. *Dirección De Hidrografía Y Navegación De La Armada. Distrito Capital". (Ciudadano, pág. 96)*

### **III. De la información que debe contener la Ley para la mejor comprensión de su alcance y determinaciones**

La comprensión y alcances del territorio, de su división política en general y de las fronteras en particular, se facilitan cuando en los textos se incorpora uno o varios mapas. Los mapas, constituyen una herramienta práctica, eficaz y sencilla que permite identificar con certeza los espacios sobre los que se legisla, las zonas de seguridad fronteriza y la jurisdicción objeto de la ley.

Por esta razón, sugerimos que el papel de trabajo denominado "Anteproyecto de Ley Orgánica de Fronteras" contenga al menos cuatro mapas que reflejen los límites terrestres y marítimos de Venezuela:

Uno (1) con la división político-territorial de la República Bolivariana de Venezuela, con la inclusión de la zona en reclamación pendiente con la República Cooperativa de Guyana.

Uno (1) con las áreas pendientes de delimitación, a saber con:

- Delimitación de las áreas marinas y submarinas con la República de Colombia.
- Delimitación del territorio Esequibo con la República Cooperativa de Guayana, bajo las normas establecidas en el Acuerdo de Ginebra de 1966.
- Delimitación de las áreas marinas y submarinas con las Islas del Caribe Oriental.

Uno (1) con los espacios delimitados a través de los tratados y convenios internacionales.

Para la sugerencia inicial, recomendamos usar los mapas emitidos por la Dirección Nacional de Cartografía.

Con relación a las delimitaciones marítimas, en este aspecto, anexamos al presente informe los mapas elaborados por el fallecido Dr. Francisco Javier Nieves-Croes Aguirre, profesor de Derecho del Mar, ex comisionado presidencial en la Comisión Negociadora con Colombia (CONEG) y Consultor Jurídico del alto mando naval de la Armada de Venezuela.

El profesor Nieves-Croes, realizó una contribución invaluable para la comprensión y estudio de nuestras fronteras terrestres y marítimas. Al colocar estos mapas en este informe se honra su memoria y se contribuye en la promoción del conocimiento sobre asuntos fronterizos en Venezuela



Venezuela y las zonas económicas exclusivas de conformidad con la Ley Orgánica de los Espacios Acuáticos. Elaborado por Francisco Javier Nieves-Croes Aguirre.



Venezuela y sus tratados de límites marítimos vigentes. Elaborado por Francisco Javier Nieves-Croes Aguirre.



Venezuela y las delimitaciones pendientes de conformidad con la Ley Orgánica de los Espacios Acuáticos. Elaborado por Francisco Javier Nieves-Croes Aguirre.

#### **IV. De las etnias y comunidades indígenas**

Las comunidades indígenas de la República Bolivariana de Venezuela, habitan en un 80% en estados fronterizos y más específicamente en los municipios o zonas de fronteras, sin embargo, tienen una legislación especial contenida en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 38.344 del 22 de diciembre de 2005: la **Ley orgánica de pueblos y comunidades indígenas (Disponible en la página web de Control Ciudadano)**

En esta materia, al igual que con la temática de seguridad, se realizan las mismas consideraciones, vale decir, remitir a la legislación vigente sin que la Ley Orgánica de Fronteras deba extenderse ni en la conceptualización, alcances y consideraciones. Basta con remitir al texto que ha sido mencionado.

La frontera es un microcosmos del país en general, que no puede ser regulada atendiendo a cada una de las especificidades temáticas que allí se dan. La prioridad de una Ley Orgánica de Fronteras es resolver el impostergable tema de las asignaciones económicas especiales que la Ley dictada en diciembre de 2015 no resolvió.

#### **V. De la descentralización y desconcentración de las autoridades de la frontera**

Consideramos oportuno ratificar los conceptos que ya emitimos en el primer informe sobre la materia:

- La redacción referida a los “Requisitos para ser Autoridad Administrativa Fronteriza” y “Competencias de la Autoridad Administrativa” resulta incomprensible. La visión que estimamos tiene el legislador, -porque al no haber sido remitida la exposición de motivos al anteproyecto solo podemos especular,- es a toda luces centralista, no integradora.
- La creación de una “Autoridad Administrativa” cercena y desconoce las competencias que las autoridades legítimamente elegidas poseen en los espacios fronterizos que se encuentran dentro de la jurisdicción de los estados y municipios.

- El fracaso en los planes de desarrollo de los espacios fronterizos, se deriva precisamente porque quienes formulan las políticas, las diseñan y ejecutan no son habitantes de dichos espacios.
- La figura propuesta repite el esquema de concentración de poder y de centralización que por años ha prevalecido con relación a la política fronteriza con resultados devastadores para los habitantes de los espacios fronterizos.
- Consideramos que debe eliminarse y que debe remitirse a las competencias que las leyes consagran a los gobernadores y alcaldes.

## VI. De la Comisión de Desarrollo Integral Fronterizo

En esta sección, nuestro comentario se encuentra referido a la conformación de la Comisión. Nuevamente omite el legislador las competencias de los gobernadores y alcaldes contenidas en los artículos 159 a 184 de la Constitución Nacional. Todos los representantes corresponden al poder público nacional, específicamente del poder ejecutivo, centralizando las acciones del quehacer fronterizo con una visión desde la capital.

El numeral 5 y 6 señala “*un representante del Ministerio con competencia en materia de relaciones exteriores e interiores*”-respectivamente. Se le recuerda a la comisión de redacción que los precitados Ministerios se denominan oficialmente: Ministerio del Poder Popular de Interior, Justicia y Paz y Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Exteriores. Por tanto y mientras subsista dicha denominación todos los textos legales deben corresponderse con ello.

Con respecto a las **competencias de la Comisión de Desarrollo Integral Fronterizo** se efectúa la misma consideración que en el apartado anterior, especialmente, en el numeral 3 que reza: “*Proponer candidatos elegibles como Autoridad Única de las respectivas regiones fronterizas*”. Las competencias corresponden a estados y municipios, de conformidad con los artículos 159 a 184 de la Constitución Nacional. No a una autoridad única, designada por el ejecutivo.

En cuanto a los **Requisitos para ser Miembro de la Comisión**, el legislador señala dentro de estos que el candidato requiere: [...] “4. *Experiencia en materia fronteriza*”. ¿Cuál? ¿Cómo se determina la experiencia?; ¿Cuántos años son necesarios?; ¿Qué títulos o experticia son requeridos? La generalización para cargos de esta naturaleza permite interpretaciones extensivas contrarias a la especificidad que se pretende tener.

En el numeral 5, se eliminan todos los posibles candidatos, toda vez que los expertos se encuentran bien en las Universidades o en las Cámaras de Comercio e Integración tanto del sector público como del sector privado. Cuando el texto prohíbe expresamente a aquellos que haya algún vínculo con los países vecinos (sin especificar cuáles), limita la propia capacidad de la comisión para captar los talentos formados allende las fronteras nacionales.

Estamos en desacuerdo con la figura de “Autoridad Única” y todas las atribuciones que le concede el legislador. Las consideraciones las hemos descrito ampliamente. Finalmente consideramos que debe revisarse tanto la creación como las atribuciones y competencias de la **Corporación de Desarrollo Fronterizo**. En nuestra historia existe documentación suficiente sobre estas organizaciones que, creadas para promover el desarrollo fronterizo, solo sirvieron para burocratizar la frontera, dilapidar recursos y centralizar la toma de decisiones.

## VII. Consideraciones finales

Por último, consideramos que la Ley debe simplificarse y por ende realizarse en menos artículos que los propuestos en el papel de trabajo. De la revisión del texto encontramos que un 80% de los artículos son de carácter mero declarativos o enunciativos. Ello no aporta valor a la ley, confunde al destinatario de las obligaciones e impide la aplicación correcta del texto.