

RÉGIMEN DEL TERRITORIO FRONTERIZO

Comentarios al Decreto Ley de Ley Orgánica de Fronteras, de 30 de diciembre de 2015

José Rafael Belandria García
*Profesor de Derecho Administrativo en la
Universidad Central de Venezuela*

Resumen: *La investigación analiza el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Fronteras, dictado por el Presidente de la República el 30 de diciembre de 2015, en ejercicio de la Ley Habilitante de ese año. De manera particular, la investigación hace referencia al carácter orgánico de la Ley, la política integral en los espacios fronterizos, el desarrollo integral de los espacios fronterizos y las regiones fronterizas y la actuación del Estado en los espacios fronterizos.*

Abstract: *The research analyses the Decree with Rank, Value and Force of Organic Law on Borders, issued by the President of the Republic on December 30, 2015, in exercise of the Enabling Law of this year. In particular, the research makes reference to organic nature of the Law, comprehensive policy in border areas, comprehensive development of border areas and border regions and State performance in border areas.*

Palabras Clave: *Fronteras, Estado, Constitución, derechos.*

Key words: *Borders, State, Constitution, rights.*

INTRODUCCIÓN

Dieciséis años exactos transcurrieron desde la entrada en vigencia de la Constitución¹ hasta que se dictó la Ley Orgánica de Fronteras y se dio cumplimiento, con irregularidades, a lo previsto en la disposición transitoria sexta del Texto Fundamental. En ese periodo hubo en la Asamblea Nacional un proyecto de ley sobre la materia que se discutió², y sin embargo nunca llegó a ser sancionado³. A la luz de la referida disposición transitoria sexta, según la cual a la legislación de fronteras se le dará “*prioridad*”, sin dudas deviene en paradójico lo

¹ Fue publicada por primera vez en la *Gaceta Oficial de la República* N° 36.860, de fecha 30 de diciembre de 1999. Luego de la enmienda de 2009, la Constitución apareció publicada en la *Gaceta Oficial de la República* N° 5.908 Extraordinario, de fecha 19 de febrero de 2009.

² Se le dio entrada en el año 2003 y fue sometido a primera discusión en el año 2004.

³ Cabe agregar que en fecha 27 de junio de 2013, la Asociación Civil *Control Ciudadano* interpuso ante la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, una acción de inconstitucionalidad por omisión legislativa contra la Asamblea Nacional, en virtud de no haber dictado la Ley Orgánica de Fronteras. No obstante, mediante sentencia N° 818, de fecha 16 de julio de 2014, la mencionada Sala Constitucional –al no haber impulso de la causa por la accionante– declaró la pérdida del interés y la terminación del procedimiento.

sucedido. Pues bien, el 30 de diciembre de 2015 el Presidente de la República, en ejercicio de la Ley Habilitante de 2015⁴, dictó el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Fronteras⁵.

El objeto de este Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley (en lo sucesivo, Ley Orgánica de Fronteras), es regular los términos de aplicación de la política integral del Estado en los espacios fronterizos terrestres, insulares y acuáticos del territorio nacional; a los fines de preservar, garantizar, defender y ejercer la soberanía, la seguridad, la defensa, el desarrollo integral, la integridad territorial, la identidad nacional, la diversidad y el ambiente, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución y las leyes (artículo 1).

La Ley Orgánica de Fronteras está formada por dos Capítulos, el primero de ellos contiene las Disposiciones Generales y el segundo aborda el Desarrollo Integral en los Espacios Fronterizos. A su vez el segundo Capítulo está dividido en dos Secciones: la primera trata el “*Desarrollo Integral en los Espacios Fronterizos y las Regiones Fronterizas*”, y la segunda la “*actuación del Estado en los Espacios Fronterizos*”. La Ley en referencia tiene en total veintitrés artículos, tres disposiciones transitorias y una disposición final⁶.

El objetivo de estos comentarios es analizar (i) el carácter orgánico de la Ley; (ii) la política integral del Estado en los espacios fronterizos; (iii) el desarrollo integral de los espacios fronterizos y las regiones fronterizas; y (iv) la actuación del Estado en los espacios fronterizos. En la materia convergen varias disciplinas jurídicas y otras que no poseen ese carácter, de allí que sea útil precisar que estos comentarios han sido elaborados desde la perspectiva del Derecho Administrativo. Por tanto, el enfoque es hacia el Estado, y en particular hacia la Administración Pública, así como hacia las situaciones de los ciudadanos, y a ellas pretenden volver.

I. EL CARÁCTER ORGÁNICO DE LA LEY

De acuerdo con lo previsto en el artículo 15 de la Constitución, una ley orgánica –por denominación constitucional, en los términos del encabezado del artículo 203 del Texto Fundamental– está llamada a “*establecer una política integral en los espacios fronterizos terrestres, insulares y marítimos*”. El mencionado precepto atribuyó esa responsabilidad al Estado, a los fines de preservar “*la integridad territorial, la soberanía, la seguridad, la defensa, la identidad nacional, la diversidad y el ambiente, de acuerdo con el desarrollo cultural, económico, social y la integración*”.

La propia Constitución, en la disposición transitoria sexta, agregó que la “*Asamblea Nacional en un lapso de dos años legislará sobre todas las materias*” relacionadas con la misma y “*le dará prioridad a las leyes orgánicas sobre pueblos indígenas, educación y fronteras*”. No obstante, la Ley en referencia no fue dictada por la Asamblea Nacional, sino por el Presidente de la República. Tampoco fue dictada dicha Ley –como se dijo– en el periodo estipulado, sino con mora en uno mucho más largo: dieciséis años, ni un día más, ni uno menos, transcurrieron hasta que se dictó la Ley Orgánica de Fronteras.

⁴ Vid. *Gaceta Oficial de la República* N° 6.178 Extraordinario, de fecha 15 de marzo de 2015.

⁵ Vid. *Gaceta Oficial de la República* N° 6.210 Extraordinario, de fecha 30 de diciembre de 2015.

⁶ En un lapso no superior a un año, contado a partir de la publicación de la Ley Orgánica de Fronteras en la *Gaceta Oficial de la República*, el Ejecutivo Nacional deberá dictar el Reglamento de la misma (disposición transitoria primera).

Estas circunstancias conducen a analizar desde el punto de vista jurídico dos aspectos. El primero de ellos, es si a tenor de la disposición transitoria sexta de la Constitución, correspondía a la Asamblea Nacional, y únicamente a ésta, dictar la Ley Orgánica de Fronteras. En segundo lugar, si podía el Presidente de la República, en atención a la tesis de un sector de la doctrina, dictar un decreto con rango, valor y fuerza de ley orgánica, como lo es éste.

Una interpretación literal de la mencionada disposición transitoria sexta podría llevar a considerar que, en efecto, sólo a la Asamblea Nacional correspondía legislar en materia de fronteras y que en consecuencia, se trata de una materia excluida del ámbito de los decretos con fuerza de ley⁷. No obstante, cabe recordar que las leyes habilitantes son verdaderas leyes de delegación⁸ de la función legislativa; y por su parte, los decretos con fuerza de ley no están sujetos a limitaciones de orden material, salvo aquellas derivadas de la propia Constitución⁹. Entre esas limitaciones están las leyes aprobatorias de tratados internacionales y las leyes de presupuesto, que son a su vez mecanismos de control de la Asamblea Nacional sobre el Ejecutivo Nacional, siendo un auténtico despropósito que éste proceda a dictar alguna de ellas.

La solución del otro aspecto implica, evidentemente, considerar lo anterior: puede que por tratarse de una ley orgánica por denominación constitucional –en virtud de lo establecido en el artículo 15 de la Constitución, en concordancia con el artículo 203 del Texto Fundamental– fuese lo mismo que dictara la ley la Asamblea Nacional o el Presidente de la República, mediante Ley Habilitante. La Constitución previamente decidió que dicha Ley tendría carácter orgánico¹⁰ y no haría falta la admisión del proyecto por la Asamblea Nacional, a través del voto de las dos terceras partes de sus integrantes presentes en la sesión antes de iniciarse la discusión. Esa votación es una garantía de la adecuada configuración del ordenamiento jurídico, que sólo puede cumplir la Asamblea Nacional, y asimismo es una garantía de la institucionalidad en el Estado.

De admitirse la tesis que considera que sólo a la Asamblea Nacional correspondía legislar en materia de fronteras, no quedaría otro remedio que concluir que la normativa bajo análisis es inconstitucional y que únicamente estará apegada a la Constitución una ley que sobre la materia sea dictada por el órgano legislativo nacional. Los juzgados y tribunales del país, así como los demás órganos del Estado, e inclusive los ciudadanos, pueden desde luego

⁷ En abono de esta tesis está el hecho cierto de que las fronteras son de especial importancia, en la medida en que están involucradas la seguridad y defensa de la Nación, y del territorio nacional. Por consiguiente, podría resultar necesario que el asunto sea legislado a través del procedimiento para la formación de las leyes, con la respectiva consulta a los estados (artículo 206), a otros órganos del Estado y a los ciudadanos (véase la Sección Cuarta, del Capítulo I, del Título V de la Constitución), sobre la base de que es un procedimiento cualificado y con mayores garantías, además conforme al pluralismo político que la Asamblea Nacional puede ofrecer.

⁸ José Araujo-Juárez, *Derecho Administrativo*. Ediciones Paredes. Caracas, 2013. p. 96; José Muci Borjas. “Las leyes habilitantes y los decretos-leyes dictados con base en aquéllas”. *Revista de Derecho Público* N° 140, octubre-diciembre 2014 (estudios sobre los decretos leyes 2014). Editorial Jurídica Venezolana Caracas, 2015, p. 61; José Peña Solís. *Manual de Derecho Administrativo*. Volumen Primero. Tribunal Supremo de Justicia. Caracas, 2004. p. 306.

⁹ José Peña Solís. *Manual de Derecho Administrativo*. Volumen primero. Tribunal Supremo de Justicia. Caracas, 2004. pp. 488 y 489.

¹⁰ La sentencia núm. 1.723 de fecha 31 de julio de 2002 y la N° 2.573 de fecha 16 de octubre de 2002, ambas de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, afirman que la categoría de ley orgánica está reservada a materias de especial trascendencia, entre las que se encuentra la de fronteras.

efectuar interpretaciones de la Constitución. Sin embargo, es el Tribunal Supremo de Justicia, a través de su Sala Constitucional –de acuerdo con el artículo 335 del Texto Fundamental–, el máximo y último intérprete de la Constitución. De modo que, previa interposición de un recurso de nulidad, ese elevado órgano jurisdiccional podría determinar si este asunto es así, y por consiguiente decidir la constitucionalidad o no de la normativa.

II. LA POLÍTICA INTEGRAL EN LOS ESPACIOS FRONTERIZOS

Los artículos 5, 6 y 7 de la Ley Orgánica de Fronteras regulan lo relacionado con la política integral del Estado en los espacios fronterizos. La referida Ley, después de establecer su objeto (artículo 1º) y su ámbito de aplicación (artículo 2º), indica en qué consisten los espacios fronterizos. Al respecto, señala que “*son las áreas terrestres, insulares, acuáticas y áreas*” de la República “*que generen límite internacional, conforme a la Constitución*” y a los tratados de delimitación válidamente suscritos y ratificados por la República (artículo 3º)¹¹.

Sobre esa base, la Ley indica en qué consiste la política integral del Estado en los espacios fronterizos, del siguiente modo: “*es el conjunto de planes, programas, proyectos, acciones y métodos que desarrolla el Ejecutivo Nacional a través de sus órganos*”. Dicha política tiene por finalidad “*preservar y garantizar la integridad territorial, la soberanía, la seguridad, la defensa, la identidad nacional, la diversidad biológica y el ambiente*” (artículo 5º).

La Ley Orgánica de Fronteras asigna al Ejecutivo Nacional la competencia para “*la formulación, ejecución, seguimiento y control de la política integral de desarrollo en los espacios fronterizos*” (artículo 6º). El Ejecutivo Nacional, por su parte, formulará esa política “*enmarcado en el Sistema Nacional de Regionalización, con fines de planificación y desarrollo, de conformidad con la ley que regula la regionalización integral*”¹² (artículo 7º).

Por otro lado, está lo que dice la Constitución en torno a la referida política integral en los espacios fronterizos. En primer lugar, el mencionado artículo 15 de la Constitución dispone que el “*Estado tiene la obligación de establecer una política integral en los espacios fronterizos terrestres, insulares y marítimos*”.

¹¹ En atención a este criterio, existen en el país los siguientes diez estados fronterizos: Zulia, Táchira, Apure, Amazonas, Bolívar, Delta Amacuro, Monagas, Sucre, Nueva Esparta y Falcón. En tanto que las fronteras terrestres son de 2.219 km con Colombia, y de 2.199 km con Brasil.

¹² De manera particular, esa política atenderá a los lineamientos siguientes: 1. Fortalecer el ejercicio de la soberanía, la defensa y preservación de la integridad territorial; 2. Conservar el ambiente e impulsar el aprovechamiento sustentable y sostenible de los recursos naturales y la diversidad biológica; 3. Promover y fortalecer la seguridad de la Nación; 4. Normar la ordenación del territorio, con miras a regular su ocupación y uso; 5. Garantizar la seguridad alimentaria; 6. Garantizar la soberanía económica y financiera; 7. Promover el asentamiento humano y el fortalecimiento de las comunidades en las regiones fronterizas, en concordancia con los planes de defensa integral de la Nación; 8. Elevar la calidad de vida de los ciudadanos en la búsqueda de la suprema felicidad; 9. Orientar los procesos educativos y culturales, con el fin de concienciar, fomentar y preservar valores, tradiciones y costumbres propias de la identidad nacional; 10. Promover la atención integral de la salud; 11. Estimular la recreación, turismo y deporte; 12. Promover e incentivar las inversiones públicas y privadas; 13. Promover y fortalecer la política de integración con los países vecinos; 14. Afianzar las acciones del Poder Público Nacional mediante el fortalecimiento institucional del Estado en los espacios fronterizos; y 15. Cualquier otro que el Ejecutivo Nacional considere pertinente u otras leyes contemplen para el desarrollo integral en los espacios fronterizos.

En segundo lugar, el artículo 156, numeral 30 del Texto Fundamental, prevé que es competencia del Poder Público Nacional “*El manejo de la política de fronteras con una visión integral del país, que permita la presencia de la venezolanidad y el mantenimiento territorial y la soberanía en esos espacios*”.

La lectura de estos dos preceptos, y en particular el contraste de los mismos con los artículos citados de la Ley Orgánica de Fronteras, concretamente con el artículo 6º, revela un desfase. Esa diferencia consiste en que, por un lado, la Constitución atribuye al Poder Público Nacional la competencia para el “*manejo de la política de fronteras con una visión integral del país*”; y por el otro, la Ley Orgánica de Fronteras establece que “*la formulación, ejecución, seguimiento y control de la política integral de desarrollo en los espacios fronterizos*” corresponde al Ejecutivo Nacional.

Redujo la Ley Orgánica de Fronteras al Ejecutivo Nacional, la competencia para el manejo de la política de fronteras con una visión integral del país. La Constitución dispone, concretamente, que dicha competencia es del Poder Público Nacional (según el artículo 136 de la Constitución: éste se divide en Legislativo, Ejecutivo, Judicial, Ciudadano y Electoral). Se debe recordar que el Ejecutivo Nacional, a tenor del artículo 225 de la Constitución, se ejerce por el Presidente de la República, el Vicepresidente Ejecutivo, los Ministros y los demás funcionarios que determinen la Constitución y la ley. Además el Ejecutivo Nacional está integrado por el Consejo de Ministros, como órgano que agrupa a los anteriores. De allí que, en puridad de términos, la Ley Orgánica de Fronteras dejó a un lado con esta regulación a otros órganos, inclusive de la propia Administración Pública Nacional, que pudieran participar en esa política de fronteras. Así, la Ley bajo análisis se apartó de lo dispuesto en la Constitución, en su artículo 156, numeral 30.

III. EL DESARROLLO INTEGRAL DE LOS ESPACIOS FRONTERIZOS Y LAS REGIONES FRONTERIZAS

Como consecuencia del establecimiento de una política integral en los espacios fronterizos, está el objetivo de procurar el desarrollo de éstos y de las regiones fronterizas. Los artículos 8, 9, 10 y 11 de la Ley Orgánica de Fronteras, se encargan de ello. En la vida cotidiana de las fronteras, puede que éste sea uno de los aspectos más deseados por quienes habitan y transitan esos territorios. El desarrollo a que se refieren esos preceptos se basa en “*la ejecución de planes, programas, proyectos y procesos continuos de actividades y labores*”, a los fines de crear condiciones para “*satisfacer las necesidades individuales y colectivas de la población en lo económico, social, político, cultural, geográfico, ambiental, militar y la integración, atendiendo a las identidades culturales*”¹³ (artículo 8º).

Para intentar conseguir el desarrollo de los espacios fronterizos y de las regiones fronterizas, se prevé la elaboración del Plan de Desarrollo Integral en los Espacios Fronterizos. Este Plan será dictado por el Ejecutivo Nacional, y “*es el instrumento de planificación y coordinación para el desarrollo de los espacios fronterizos de la República*” (artículo 9º). De manera específica, la elaboración del mencionado Plan corresponde al ministerio con competencia en materia de planificación, en coordinación con los ministerios con competencia en materia de defensa y de relaciones exteriores (artículo 9º, primer aparte). La aprobación del mismo

¹³ Por lo que respecta a la cultura, puede consultarse el siguiente trabajo de nuestra autoría: José Belandria García. “Comentarios al Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Cultura”. *Revista de Derecho Público* N° 140, octubre-diciembre 2014 (estudios sobre los decretos leyes 2014). Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2015, pp. 327-332.

deberá hacerse en un lapso no superior a seis meses contados a partir de la entrada en vigencia de la Ley Orgánica de Fronteras (disposición transitoria segunda), ocurrida con su publicación en la *Gaceta Oficial de la República* (disposición final única). De igual modo, el contenido de este Plan deberá atender al Plan Nacional de Desarrollo y la ley que regula la regionalización integral para el desarrollo socio-productivo¹⁴, a las especificaciones de los espacios fronterizos y a los planes, programas y proyectos de las regiones fronterizas respectivas (artículo 9°, primer aparte).

En ese sentido, cabe recordar que Venezuela, de acuerdo con el artículo 4 de la Constitución, es un Estado federal descentralizado. Ello implica que su territorio, según el artículo 16 del Texto Fundamental, se divide en el de los Estados, el del Distrito Capital, el de las dependencias federales y el de los territorios federales; asimismo dicho territorio se organiza en municipios. Esas entidades político-territoriales poseen competencias propias, recursos materiales y asignaciones presupuestarias para ejercer las referidas competencias. Dicha situación coloca de manifiesto que la elaboración de un Plan de esta naturaleza, como el mencionado en el párrafo anterior, debe hacerse con la participación de los Estados fronterizos, más aún cuando es en el territorio de éstos en el que se va a implementar. Dejar a un lado a estas entidades es olvidar la forma de organización del Estado.

Por otro lado, está la creación de las regiones fronterizas, que corresponde al Ejecutivo Nacional, mediante decreto, y persiguen implementar la política integral en los espacios fronterizos. La conformación de las mismas obedece a diversos criterios, donde se encuentran: la división político-territorial, las formas de organización administrativa de desarrollo y defensa integral establecidas en las leyes que regulan la materia de ordenación del territorio y regionalización, o su vinculación limítrofe, fronteriza, geopolítica, geoestratégica, ambiental, productiva, social, económica y cultural (artículo 10°). A través del mencionado decreto, el Ejecutivo Nacional “*podrá crear las instancias administrativas u organizativas que estime pertinente para ejercer la representación de la región respectiva*”. Tales instancias estarán destinadas a asesorar y direccionar el desarrollo integral de los espacios fronterizos que la región comprende (artículo 11). Las funciones que deban ejercerse en las regiones fronterizas que se creen, “*no menoscabarán las competencias que en materia de planificación y desarrollo detentan los estados y municipios*” (artículo 22).

Se trata de una figura organizativa dependiente del Ejecutivo Nacional, en particular del Presidente de la República, llamada a implementar la política integral en los espacios fronterizos. De manera que, la participación en términos casi de exclusividad del Ejecutivo Nacional en el ámbito de la referida política integral en los espacios fronterizos, se concreta a través de estos organismos. Desde el punto de vista de las formas organizativas del Estado y la Administración Pública, es probablemente una reiteración de las autoridades regionales, previstas en el artículo 72 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública¹⁵. Unas y otras son mecanismos de centralización y de la presencia del Ejecutivo Nacional en los estados y municipios.

¹⁴ Se trata del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Regionalización Integral para el desarrollo socio productivo de la patria (publicado en la *Gaceta Oficial de la República* N° 6.151 Extraordinario, de fecha 18 de noviembre de 2014). Esta normativa, entre otras cosas, contempla el Sistema Nacional de Regionalización (artículo 3) y la competencia del Presidente de la República para decretar zonas Económicas Especiales Fronterizas (artículo 12).

¹⁵ Vid. *Gaceta Oficial de la República* N° 6.147 Extraordinario, de fecha 17 de noviembre de 2014.

Por último, la Ley Orgánica de Fronteras no menciona, ni desarrolla, la exigencia prevista al final del artículo 15 de la Constitución. Esa norma dispone que a partir de “*la naturaleza propia de cada región fronteriza a través de asignaciones económicas especiales*” la Ley en referencia “*determinará las obligaciones y objetivos*” de la política integral en los espacios fronterizos. Sin embargo, no hay referencia alguna a dichas asignaciones económicas especiales que deberán atender a las características de cada región. Una política integral en los espacios fronterizos y el desarrollo pleno de éstos, amerita de recursos fijados conforme a una visión de Estado (como dice el propio precepto al comienzo), con participación de las entidades que lo conforman.

IV. LA ACTUACIÓN DEL ESTADO EN LOS ESPACIOS FRONTERIZOS

Los artículos 12 al 23 de la Ley Orgánica de Fronteras regulan la actuación del Estado en los espacios fronterizos. Dicha actuación debe estar dirigida a afianzar la presencia de los órganos y entes del Estado, “*para facilitar el acercamiento de la población a la protección, acción y gestión del Estado*”. La misma estará regida por “*los principios de legalidad, eficacia, objetividad, imparcialidad, honestidad, transparencia, coordinación, cooperación, corresponsabilidad y subsidiariedad*” (artículo 12).

De acuerdo con lo previsto en los mencionados preceptos de la Ley Orgánica de Fronteras, es posible ordenar la referida actuación del Estado en los espacios fronterizos del siguiente modo:

1. La política para regular y proteger el espectro radioeléctrico y de telecomunicaciones venezolano, así como los mecanismos para limitar la interferencia originada por las emisoras de radio y operadoras de telecomunicaciones que emiten señales desde el territorio de países vecinos, corresponde al Ejecutivo Nacional, a través del órgano con competencia en materia de telecomunicaciones (artículo 15). Ese órgano, según el artículo 44 del Decreto sobre Organización General de la Administración Pública Nacional¹⁶, es el Ministerio para la Educación Universitaria, Ciencia y Tecnología. Por otro lado, de acuerdo con la Ley Orgánica de Telecomunicaciones¹⁷, están las competencias sobre la materia de la Comisión Nacional de Telecomunicaciones.
2. Los planes, programas, proyectos y actividades “*que fortalezcan la seguridad y defensa de la Nación, los valores de la venezolanidad, la identidad nacional, la cultura de la paz, la negación de la violencia, la protección del ambiente y la comprensión de la realidad fronteriza, así como la preservación y difusión del patrimonio cultural*”, corresponden al Ejecutivo Nacional, a través de los órganos con competencia en materia de educación, cultura y deportes (artículo 17). A esos mismos órganos también corresponde “*impulsar el fortalecimiento y la creación de infraestructuras en las regiones fronterizas*” destinadas a cumplir con los objetivos en materia de educación (artículo 17, primer aparte). Según el artículo 38 del mencionado Decreto sobre Organización General de la Administración Pública Nacional, es el Ministerio para la Educación el órgano competente en esa materia.
3. La preservación del ambiente y la erradicación de la minería ilegal, la afectación a las cuencas hidrográficas, a la biodiversidad y cualquier otro delito de índole ambiental, corresponde al órgano de la Administración Pública Nacional con competencia en materia ambiental, a los órganos de seguridad ciudadana y a la Fuerza Armada Nacional (artículo 18). De igual modo, el referido órgano con competencia en materia ambiental “*adoptará las medidas necesarias y pertinentes que garanticen la recuperación del daño ambiental ocasionado por la actuación ilegal de cualquier persona natural o jurídica, venezolana o extranjera, en los*

¹⁶ Vid. *Gaceta Oficial de la República* N° 6.173 Extraordinario, de fecha 18 de febrero de 2015.

¹⁷ Vid. *Gaceta Oficial de la República* N° 39.610, de fecha 7 de febrero de 2011.

espacios fronterizos” (artículo 19). El órgano encargado de la materia ambiental, según el artículo 41 del referido Decreto sobre Organización General de la Administración Pública Nacional, es el Ministerio para el Ecosocialismo, en tanto que el órgano con competencia en materia de minería, de acuerdo con el artículo 42 de la misma normativa, es el Ministerio de Petróleo y Minería.

4. El desarrollo integral de los espacios fronterizos a través de programas y actividades destinadas a contribuir con el bienestar social de la población de las regiones fronterizas, así como la instalación de órganos y entes adscritos al Ministerio con competencia en materia de defensa, corresponde a la Fuerza Armada Nacional (artículo 14). Asimismo, dicha Institución podrá *“ejercer funciones subsidiarias de policía administrativa y de investigación penal en los espacios fronterizos, bajo la dirección de los órganos con competencia en la materia”* (artículo 13). Esta última atribución deberá ser ejercida sólo en la medida en que los órganos llamados naturalmente a desempeñarla no puedan hacerlo, por no poder acceder al lugar o por otros motivos justificados.

El ejercicio de las competencias que anteceden debe estar presidido por la regla del artículo 327 de la Constitución, que dice así: *“La atención de las fronteras es prioritaria en el cumplimiento y aplicación de los principios de seguridad de la Nación”*. Esta norma denota la relación que existe entre la actuación de los órganos del Estado en las fronteras, y la figura clave de la seguridad de la Nación, en el entendido de que una da lugar a la otra.

Además de las competencias citadas, hay dos disposiciones de la Ley bajo análisis relacionadas con la actuación del Estado, que merecen especial atención. La primera de ellas es la prohibición dirigida *“a los gobernadores, alcaldes, las autoridades únicas de las regiones fronterizas y cualquier otra autoridad fronteriza”*, para *“negociar o suscribir acuerdos y convenios con ninguna autoridad de otros países, previa autorización del Ministerio con competencia en relaciones exteriores”* (artículo 20). El precepto agrega que la *“celebración de reuniones con autoridades de los países vecinos, queda sujeta a la autorización del Ejecutivo Nacional, y deberá estar coordinada por el Ministerio con competencia en relaciones exteriores”* (artículo 20, primer aparte).

La política y actuación internacional de la República ciertamente es competencia del Poder Público Nacional (artículo 156.1 de la Constitución); la dirección de las relaciones exteriores de la República es asimismo una atribución del Presidente de la República (artículo 236.4 de la Constitución); y la celebración de los tratados y convenios internacionales corresponde también al Presidente de la República (artículo 236.4 de la Constitución), con la aprobación de la Asamblea Nacional (artículo 187.18 de la Constitución). Sin embargo, quizás sea desproporcionado establecer que la celebración de reuniones –de gobernadores, alcaldes y otras autoridades fronterizas– con autoridades de países vecinos, quede sujeta a la autorización del Ejecutivo Nacional, y que sea coordinada por el Ministerio con competencia en relaciones exteriores. Habría que distinguir la autoridad con la que esa reunión se pretende celebrar y los asuntos a tratar; una reunión no necesariamente implica la realización de un compromiso con otro Estado. El interés compartido de autoridades vecinas en asuntos cotidianos puede ser conversado y discutido. En particular, esta posibilidad adquiere relevancia en el caso de la frontera de Venezuela con Colombia, donde hay lugares que son especialmente vivos. El precepto es una manifestación adicional de la centralización en la Ley Orgánica de Fronteras.

La segunda disposición que merece especial atención está relacionada con la facultad atribuida al Ejecutivo Nacional, para que éste mediante decreto pueda *“conformar un registro especial que contenga la información sobre los bienes inmuebles, comercios e industrias, personas naturales y jurídicas, que hagan vida en las fronteras, la cual deberá ser aportada por éstas de manera oportuna, completa y veraz”* (artículo 21).

Cabe formular dos observaciones en relación con este registro especial: la primera vinculada con su objeto y contenido; y la segunda con el mecanismo seleccionado para conformarlo.

El precepto bajo examen no indica con exactitud el objeto de este registro, ni la información específica que deberá contener, así como el uso que se le dará a la misma. La información que los órganos del Estado soliciten a las personas para la realización de un trámite, o que dichos órganos posean en virtud de una determinada condición de la persona, debe ser proporcional con la naturaleza del trámite o el asunto de que se trate. En el presente caso, es probable que la información que deberá contener ese registro sea desproporcionada, más aún cuando no está plenamente especificada en el precepto; por el sólo hecho de vivir en las fronteras no deben las personas suministrar información de esa magnitud. El panorama se complica al agregar que de acuerdo con el artículo 3° de la Ley Orgánica de Fronteras, diez estados del país poseen espacios fronterizos, por lo que un gran número de bienes y personas podrían quedar incluidos en la medida.

Por otro lado, este registro especial estará integrado por información y datos de carácter personal, que a su vez, sin duda, podrían llegar a repercutir en los derechos establecidos en la Constitución. En efecto, las personas tienen derecho a la protección de su honor, vida privada, intimidad, propia imagen, confidencialidad y reputación (artículo 60 de la Constitución); así como a la libertad de conciencia (artículo 61 de la Constitución), a la libertad sindical (artículo 95 de la Constitución) y a la libertad de afiliación política (artículos 52 y 62 de la Constitución). La conformación de este registro podría colocar en riesgo los derechos mencionados, e inclusive restringir los mismos y puede que sea desmedida la cantidad y características de la información.

No obstante, la conformación de este registro especial, con la indicación de todos los elementos que deben integrarlo (información específica, ámbito espacial, personas involucradas, oportunidad y modo de recolectar la información), debió haber sido hecha por la ley, concretamente por la propia Ley Orgánica de Fronteras, y no en cambio dejar esta labor al Ejecutivo Nacional, a través de decreto, como lo hizo el precepto bajo examen. Según la doctrina, la “*más importante de las condiciones formales generales para una restricción [de los derechos previstos en la Constitución] es la reserva legal*”, pues conforme a ésta “*debe ser por regla general una ley formal la que prevea la restricción del derecho fundamental o fije las bases para su establecimiento*”¹⁸. En consecuencia, una medida de esta naturaleza debió estar prevista, bien en una ley formal dictada por la Asamblea Nacional o en su defecto en la propia Ley Orgánica de Fronteras, al establecer este registro especial en su artículo 21. Al no hacerlo, dicha Ley colocó en peligro la esfera de derechos de las personas, que por el sólo hecho de habitar en las fronteras y no de otro modo, quedan sujetas a una potencial restricción por parte del Ejecutivo Nacional.

Por último, es útil señalar que un registro similar al contemplado en el referido artículo 21 de la Ley Orgánica de Fronteras, está previsto en el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Seguridad de la Nación¹⁹, concretamente en su artículo 57²⁰. No obstante, la

¹⁸ Jesús Casal Hernández. *Los Derechos Fundamentales y sus Restricciones*. LEGIS, 1^{era} edición, Caracas, 2011, p. 139.

¹⁹ Vid. *Gaceta Oficial de la República* N° 6.156 Extraordinario, de fecha 19 de noviembre de 2014.

²⁰ “Artículo 57. Las autoridades nacionales, estatales y municipales o aquellas que tengan dentro de sus funciones el registro y control de las personas, bienes y actividades que se encuentran dentro de las zonas de seguridad establecidas en este Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgáni-

diferencia estriba en que éste se refiere a las zonas de seguridad, que según el artículo 49 de la mencionada normativa, son “*una extensión variable del territorio nacional, adyacente al límite político-territorial de la República, sujeta a regulación integral que estimule el desarrollo integral*” a los fines de resguardar las fronteras de personas que pudieran representar potenciales amenazas. En cambio, el registro del artículo 21 de la Ley Orgánica de Fronteras se refiere a los espacios fronterizos y no a una extensión variable adyacente al límite político-territorial de la República.

REFLEXIÓN FINAL

La Ley Orgánica de Fronteras dictada por el Presidente de la República el día 30 de diciembre de 2015, en ejercicio de la Ley Habilitante de ese mismo año, colocó al Ejecutivo Nacional en una posición de preponderancia, con relación a órganos de otras ramas del Poder Público Nacional e inclusive a órganos de la propia Administración Pública Nacional, en el ámbito de la política integral de los espacios fronterizos; y asimismo dicha Ley estableció una clara tendencia hacia la centralización.

Mientras que en otros países y en otros continentes (como en Europa), se reducen de manera progresiva los controles en las fronteras, con base en una política de integración, la Ley Orgánica de Fronteras condiciona la celebración de reuniones de gobernadores, alcaldes y otras autoridades fronterizas, con autoridades de países vecinos, a la autorización del Ejecutivo Nacional. Asimismo, la mencionada Ley contempla la creación, por el Ejecutivo Nacional, mediante decreto, de un registro especial contentivo de información y datos de carácter personal, que de implementarse podría llegar a restringir, sin fundamento, derechos de las personas previstos en la Constitución. En cambio, nada dice la Ley sobre las asignaciones económicas especiales previstas en el artículo 15 de la Constitución; ni sobre la integración latinoamericana y caribeña a la que se refiere el artículo 153 de la Constitución, a los fines de defender los intereses económicos, sociales, culturales, políticos y ambientales de la región.

El interés de los órganos del Estado en las fronteras debe estar dirigido al desarrollo integral, a través de programas en materia de salud, educación y vivienda. Ese interés también debe comprender la producción de bienes y la prestación de servicios, para que existan condiciones adecuadas de vida para las personas que habitan estos lugares. Merece igual atención la seguridad ciudadana y la defensa del territorio nacional, de modo que en el contexto de los aspectos que anteceden, puedan resultar fortalecidas la soberanía y la seguridad de la Nación.

ca, tendrán la obligación de actualizar y suministrar dichos datos e informaciones en un lapso no mayor de seis (6) meses, contados a partir de la publicación del presente Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica, a los fines de su remisión al Ejecutivo Nacional”.