

**ASPECTOS INSTITUCIONALES DEL TRANSPORTE
Y TRANSITO EN EL AREA METROPOLITANA
DE CARACAS**

ALLAN-R BREWER-CARIAS

ASPECTOS INSTITUCIONALES DEL
TRANSPORTE Y TRANSITO EN EL
AREA METROPOLITANA DE
CARACAS

FONDO



EDITORIAL COMUN

CARACAS, 1971

A Beatriz

PROLOGO

I

El joven y ya prestigioso administrativista Allan-R. Brewer-Carías, cuyo talento está por encima de todo elogio, ha tenido la benevolencia de pedirme un prólogo —o quizás mejor unas breves notas introductorias— a tres trabajos en los que emprende la ardua tarea de dilucidar el difícil problema del transporte metropolitano, especialmente referido al caso de Caracas. Aun cuando tan honroso encargo lo recibo con apremios de tiempo, lo que ha de restarle la deseable escrupulosidad, he decidido aceptarlo gustosamente pues creo que el autor se sirvió hacérmelo pensando que a ambos nos tienta por igual lo más dificultoso. Nuestros diálogos durante los largos años de convivencia universitaria han versado preferentemente sobre aquellos puntos problemáticos —verdaderas quaestiones disputatae— cuya solución exige el desarrollo acelerado de Venezuela, en el cual participa el Profesor Brewer-Carías desde otros planos oficiales con tanto celo y eficacia.

Los tres trabajos, cada uno de ellos elaborado plenariamente se encuentran sin embargo enlazados de tal manera que constituyen más bien otros tantos capítulos donde se desenvuelve un mismo tema.

Así comienza por delimitar el campo de investigación, es decir, ese fenómeno moderno y un tanto desconcertante de las Areas Metropolitanas (páginas 7-24). ¡Claro! el autor sabe perfectamente que aparecen como un tertius genus, un tercer género: Estado, Municipio y Región con la cual llegan por fin a identificarse. De aquí que jamás pueda concebirse ninguna Area Metropolitana, como un mosaico de Municipios, resultando entonces absurdo que Caracas se encuentre no tanto delimitada cuanto desgarrada en dos. Indudablemente, el primer problema a solucionar consiste en "establecer una

estructura organizativa que corresponda realmente a la población, extensión territorial y vida social y económica que en ella se desarrollan" (página 9).

Mas, en el ámbito del Area Metropolitana los problemas se suceden en serie, implicados unos con otros, precisamente porque se trata de una formación nueva, diferente a la formación municipal clásica cuyas experiencias en poco o en nada pueden ser aplicadas. Problemas y soluciones son desde luego diferentes. El llamado transporte urbano lo demuestra hasta la saciedad. Noción concebida el siglo pasado, cuando las ciudades eran de reducidas proporciones, compuestas de casco y arrabal o de casco y ensanche, se hace inutilizable en estructuras tan complicadas como las Areas Metropolitanas. ¿Qué puede tener de común, en efecto, el transporte urbano del Municipio de Ortiz —evocado en homenaje a las Casas Muertas de Otero Silva— con el transporte metropolitano de la Región-Capital?

Por lo demás la historia constitucional y legal de "las competencias en materia de transporte y tránsito terrestre del Area Metropolitana de Caracas", que el autor describe minuciosamente (páginas 25-94), está dominada en sus sucesivos altibajos, por la confusión mantenida entre los conceptos técnicos de transporte, tráfico y circulación.

El texto constitucional de 1925 únicamente reserva al Municipio o Municipalidad unos medios de transporte, "los tranvías y cables de tracción urbanos" (Artículo 18, ordinal 1º, concordante con el Artículo 78, ordinales 6º y 18). En iguales términos lo hacen las Constituciones de 1928, 1929 y 1931.

Por primera vez la Constitución de 1936 se refiere al transporte propiamente dicho, cuando establece que, "todo lo referente al transporte terrestre", pertenece a la competencia federal (Artículo 15, ordinal 12), como seguirá siendo en lo sucesivo. En cambio, las respectivas Municipalidades —y esta parece ser la única excepción— tendrán atribuida "la concesión y reglamentación de tranvías o cables de tracción urbanos" (Artículo 15, ordinal 16 y Artículo 18 ordinal 1º).

La Constitución de 1947 insiste en la misma regla general con su excepción (Artículo 137, ordinales 17 y 18), introduciendo una novedad, la del "transporte urbano" (Artículo 112, ordinal 1º) que

ya había figurado en la Ordenanza sobre tránsito urbano del Distrito Federal de 1938.

La Constitución de 1953 aclara que los transportes urbanos "han de organizarse con sujeción a las Leyes y Reglamentos nacionales" (Artículo 21, ordinal 1º, y Artículo 60, ordinal 26).

Llega por fin la Constitución vigente de 1961 donde los conceptos técnicos sirven para distribuir las competencias y así el transporte terrestre continua atribuido a la competencia nacional (Artículo 136, ordinal 20), en tanto que "al Municipio le corresponde la circulación" (Artículo 30), además de seguir ejerciendo sus facultades respecto a tranvías y cables de tracción urbanos (Artículo 136, ordinal 21). Esto y sólo esto se encuentra en el texto constitucional; todo lo demás entra en el orden de la interpretación o de la especulación.

Evidentemente que semejante parquedad abre gran número de interrogantes. Por ejemplo, siendo la autonomía municipal autonomía normativa de segundo y hasta de tercer grado (Artículos 26, 27, 134 y 136, ordinales 14, 17, 20, 21 y 24) ¿puede la Municipalidad dictar normas sobre circulación que contradigan las leyes nacionales? Si únicamente se le atribuye de una manera expresa la reglamentación y concesión para tranvías o cables urbanos, ¿puede hacerlo también respecto a otros medios de transporte? Caben respuestas para todos los gustos. Una, la más autorizada, en tanto que autoritaria, la contiene el fallo de la Corte Suprema de 6 de mayo de 1970 al declarar que, "todo lo relacionado con LA CIRCULACION URBANA constituye materia de la competencia municipal. . . Por tanto (sic), partiendo de esa previsión reglamentaria en el caso examinado, EL TRANSPORTE COLECTIVO es un servicio público local y en consecuencia materia de la competencia municipal cuya libre gestión pertenece a los Concejos Municipales. . ." Sin duda alguna, con no menos valiosos argumentos podría demostrarse todo lo contrario. Pero lo indiscutible es que el transporte colectivo del Area Metropolitana de Caracas ocasiona al mismo tiempo, la desesperación de sus habitantes y la ruina de las finanzas municipales.

Se hace pues apremiante encontrar la solución apelando a criterios más realistas que compaginen la eficacia con la normatividad, según intenta el autor, al poner de relieve "la coordinación del transporte colectivo, del tránsito y de la circulación en el Area Metropolitana

de Caracas" (páginas 95-124). He aquí un enfoque constructivo que permite replantear el grave problema en sus verdaderos términos.

II

El tema del transporte metropolitano exige ser reconsiderado en todos sus aspectos atendiendo a las nuevas condiciones que lo determinan.

Hace apenas ochenta años, exactamente el año 1888, que al llegar a la Gran Bretaña los primeros vehículos de propulsión mecánica debían circular dentro de las ciudades precedidos por un operario con una bandera roja, cumplimentando una Ley de esta manera llamada, Ley de la Bandera Roja, aún vigente durante ocho años. No está muy lejana la época en que los tranvías de tracción animal se electrifican, apareciendo poco después los trolebuses. El auge del automóvil y su utilización colectiva comienza una vez finalizada la primera guerra mundial como consecuencia de la denominada revolución del motor de explosión, cuyos efectos habían de ser decisivos en el orden de la velocidad y también para el transporte terrestre y aéreo.

Pero simultáneamente se produce otro fenómeno de no menor trascendencia: el crecimiento progresivo de determinadas ciudades hasta alcanzar magnitudes imprevistas por cuanto el primitivo núcleo urbano rebasa indefinidamente el límite de los demás Municipios circunvecinos formando una nueva comunidad coherente e inclusive homogénea desde el punto de vista sociológico, económico y cultural. Pero lo más importante es que la ciudad así elevada a mayor nivel o categoría experimenta modificaciones cualitativas, y no sólo de masa y magnitud, con problemas específicos de ellas derivados que requieren tratamientos peculiares.

Pues bien; los sorprendentes resultados a que ha dado lugar la conjunción de estos dos acontecimientos históricos, se registran, analizan y evalúan en uno de los más inquietantes documentos del último decenio: el informe Buchanan, así designado por el nombre de quien presidió la Comisión redactora ("Traffic in Towns: A Study of the Long Term Problems of Traffic in Urban Areas" — London. Her Majesty's Stationery Office 1963).

La más provechosa enseñanza desprendida de un estudio tan esmerado es la de que los problemas del transporte metropolitano han

de plantearse y resolverse con una nueva mentalidad, evitando soluciones equivalentes a las que antaño representaba la Ley de la Bandera Roja. Efectivamente, el transporte urbano en general y el transporte metropolitano como caso especial, no pueden continuar concibiéndose de una manera aislada sino en función de otros factores del mismo inseparables.

— En primer término, transporte y vialidad son interdependientes. Sea que el uso del automóvil —privado y colectivo— aumente hasta lo indefinido, sea que diferentes medios de transporte permitan sustituirlo o bien al menos combinarlo con una distribución de cargas, lo cierto es que toda previsión de la vialidad supone una previsión del transporte (Ver Informe Buchanan. Cap. I. Nos. 36-40 y 90-135).

— Resulta asimismo evidente la solidaridad entre el transporte y la configuración de las áreas urbanas. El volumen y la frecuencia del tránsito motorizado repercuten sobre la forma de la ciudad, acabando por alterar completamente sus características físicas, en virtud de los nuevos trazados de calles y avenidas, enlaces con las autopistas, emplazamiento de las edificaciones, zonas de estacionamiento... etc. Mas, de otra parte, la velocidad de los nuevos medios de transporte incita la dispersión urbana, facilitando a la vez el recorrido de largos trayectos, lo que acaba planteando el problema de un nuevo tipo de ordenación urbana (Informe, Cap I, Nos. 55-70; 80-102 y Cap. IV, Nos. 428-430. Además "Tráfico y Urbanismo". Resumen monográfico de documentos publicados por el Ministerio de la Vivienda. Fascículos I y II de 1º de noviembre y 1º de diciembre de 1966).

— La consecuencia se desprende lógicamente, según lo hacen D. Steiner y H. W. Zimmer al afirmar, que "la planificación del transporte y conexamente del tráfico, constituye la base primaria de la ordenación de los núcleos urbanos, con lo que la interrelación entre ambas esferas de teoría urbana —tráfico y zonificación— adquiere caracteres condicionantes" (Ver "La Planificación del Tráfico como base de la Planificación Urbana". Documento del Ministerio de la Vivienda, Madrid. Nº 769 de 16 de marzo de 1968 — Informe Buchanan, Cap. IV, Nos. 449-451).

— Los costos del transporte colectivo en las Areas Metropolitanas llegan a niveles que lo hacen depender desigualmente de las Finanzas

del Estado. Así para referirse a un caso concreto, los estudios preparatorios del V Plan francés revelan que el aumento de inversiones destinadas al transporte propio de las grandes ciudades obliga a incluirlas fraccionadamente en los planes sucesivos. Es este un fenómeno universal que analiza cuidadosamente la excelente obra de John R. Meyer, John F. Kain y Martin Wohl, "The Urban Transport Problem" — Harvard University Press. Cambridge. 1965.

— Finalmente ha de tenerse en cuenta, según se dijo, que el Área Metropolitana es una unidad coherente e inclusive homogénea, constitutiva o en vías de constituir una Región, siendo este el tratamiento que a todos los efectos le corresponde. Por tanto, la planificación urbanística, la planificación del transporte, la prestación de gran parte de los servicios públicos y en consecuencia la organización administrativa, pertenecen indubitablemente al orden regional.

Ahora bien, si esta es la situación que, en la época actual, confronta el complejo problema del transporte metropolitano, ¿cómo lo están resolviendo los países más evolucionados?

Dos son las experiencias a considerar, en cierto sentido coincidentes: la del Gran Londres y la de la Región parisiense, Áreas Metropolitanas en las que pudo llegarse paralelamente, siquiera fuera con algunas diferencias, a unos mismos resultados: la unificación de la administración ordenadora o autoritaria y la unificación de la administración operativa o de empresa.

Ciertamente, conforme hace notar el profesor John F. Kain, que "resulta en extremo laboriosa la tarea de establecer generalizaciones sobre los problemas del transporte en las muchas ciudades y Áreas Metropolitanas, tan distintas entre sí", pero también según advierte el informe Buchanan, "constituiría un gran error decir que las cosas no sucederían como allí, pues en la mayoría de los casos es lo más probable que sucedan de la misma manera". Por ello el propio profesor Kain acaba reconociendo que su estudio "pretende extrapolar los datos obtenidos en la experiencia de los Estados Unidos para aplicarlos a las Áreas Metropolitanas de otros países" (El Transporte en el Área Metropolitana, pág. 352).

1. La tendencia a las unificaciones en el transporte metropolitano de Londres comenzó hace tiempo, inspirada en el buen sentido. De

esta manera surge el "London Transport Executive" (1947) que concentra todos los poderes administrativos (administración ordenadora), mientras la "London Passengers Board" absorbía todas las empresas de transporte colectivo, excepto las líneas suburbanas y el servicio de taxis (administración operativa).

No obstante, poco después, se decidió estudiar el conjunto de problemas planteados, entre ellos el del transporte metropolitano, lo que tuvo a su cargo la "Royal Commission on Local Government in Great London" ("Report" 1957-1960), la cual comienza sentando, como premisa de razonamiento, que "Londres no es una conurbación, antes bien una ciudad unitaria", frase aclarada por un miembro tan conspicuo de la Comisión como el ilustre profesor W. A. Robson, quien afirma que, "Londres constituye una Región necesitada para su gobierno de un Consejo regional" ("Great Cities of World". London 1957. Págs. 260 y 295). Mas ello no representa tanto la solución de un caso particular como la consecuencia de un principio general, a saber, que el Municipio tan sólo puede reordenarse, partiendo de la escala regional, o sea idéntica conclusión a la que ha llegado posteriormente la "Royal Commission on Local Government in England" cuyo Informe sirve de base a los intentos renovadores de la administración local, en Alemania, Italia y España (London, Her Majesty's Stationery Office. 1966-1969) 4 volúmenes.

2. El paralelismo resulta curioso. Francia también había dispuesto, mediante la Ley de 21 de marzo de 1948, una administración ordenadora para el transporte de la Región parisiense, "l'Office régional des transports parisiens", en tanto que la administración operativa estaba encomendada a la "Régie autonome des transports parisiens", cuya gestión se extiende inclusive al ferrocarril metropolitano y demás vías férreas al mismo concedidas (René Rodiere. "Droit des Transports". Ed. Sirey. París. Págs. 142-148).

El régimen actual representa únicamente un perfeccionamiento del anterior. La administración ordenadora corresponde al "Syndicat des Transports Parisiens" (Ordonnance 7 janvier, 1959, Statut approuvé par Décret 23 septembre y Décret 13 mai 1968).

Los Sindicatos de Municipios, entidades asociativas con personalidad jurídica, datan del año 1890, siendo equivalentes a los Consorcios Administrativos italianos y a las Mancomunidades españolas. En

cambio, los Sindicatos mixtos, creados por Ley de 20 de mayo de 1951, agrupan conjuntamente a los representantes de Municipios (Communes), del Estado, de los Departamentos y aun de cualquier organismo de interés público, por ejemplo las Cámaras de Comercio. Pues bien; el "Syndicat des Transports Parisiens" es un Sindicato mixto constituido con la representación del Estado, de la Villa de París, de los Departamentos de la Seine, de la Seine - et - Oise, de la Seine - Marne y de l'Oise.

En cuanto a la administración operativa continúa atribuida a la "Régie autonome des transports parisiens" (R. A. T. P.), establecimiento público de carácter industrial y comercial minuciosamente regulado (Ordonnance citada, 7 janvier 1959, Décret 23 septembre y Décret 12 janvier 1960).

III

Mutatis mutandis, estas son las soluciones paulatinamente adoptadas en la mayoría de las Areas Metropolitanas, que permiten ser reducidas a tres constantes: administración ordenadora única, planificación rigurosa y una administración operativa variable empero que asegure el perfecto funcionamiento de la empresa o de las empresas.

No vale la pena insistir sobre ello. A la primera constante se refiere el administrativista español Eduardo García de Enterría cuando dice: "Pocos servicios públicos como el de transporte colectivo urbano está más necesitado de un plan uniforme y racional en su organización y prestación. Frente al criterio absurdo de dislocar el único servicio público perfectamente individualizado, entre las múltiples competencias del Estado y el Municipio, toda la tendencia actual derivada de las exigencias de la realidad urbana, es la de una concentración de todos los poderes sobre organización del servicio en organismos públicos concebidos casi dictatorialmente y a los cuales responsabilizar de una política en tal materia".

Respecto al plan general del transporte constituye un presupuesto para la racionalización y eficiencia del transporte metropolitano, por lo que fue el primer cometido asignado al "Office Régional des Transports Parisiens" el año 1948.

En cuanto a la prestación misma del servicio de transporte existen varias alternativas que van, desde la empresa única a la coordinación, o bien a la asociación o consorcio de múltiples empresas.

Este recuento de los diversos aspectos que presenta el problema del transporte metropolitano adquiere ahora una inquietante actualidad, cuando han de reconsiderarse ante la inaplazable tarea de encontrar soluciones positivas. La instalación de un ferrocarril metropolitano en Caracas haría disminuir sin duda alguna el tráfico de superficie pero puede ser a la vez un factor que agrave la anarquía dominante. De aquí la inaplazable necesidad de un nuevo régimen del transporte metropolitano. El esfuerzo para lograrlo comienza, poniendo a circular ideas-directrices, sin las cuales cualquier realización material resultaría inconsistente. El Profesor Allan-R. Brewer-Carias lo está haciendo acuciosamente, como lo demuestra esta valiosa publicación que incita a reflexionar sobre un tema cuya gravedad lo sitúa en un primer plano.

ANTONIO MOLES CAUBET
Director del Instituto de Derecho Público
Universidad Central de Venezuela

PRIMERA PARTE

EL AREA METROPOLITANA DE
CARACAS

I. INTRODUCCION

1. De todos los fenómenos que se desarrollan en la Administración local de nuestros días pocos se encuentran revestidos de tanta importancia, generalidad y actualidad como el del crecimiento de las grandes ciudades, "el principal problema de la moderna civilización", en frase de Mackenzie¹. En efecto, este fenómeno del crecimiento de las áreas metropolitanas es común a todas las partes del mundo. En la actualidad hay áreas metropolitanas en Oriente y Occidente, en los países más avanzados y en los menos desarrollados, en los países capitalistas y en los comunistas, en las viejas naciones y en las nuevas. Hay que aceptarlo como un fenómeno de nuestro tiempo, que ha adquirido una importancia cuantitativa extraordinaria².

2. Sin embargo, teóricamente es muy difícil definir in abstracto qué debe entenderse por área metropolitana. Por ello, para conceptualizarla debemos partir de una serie de datos que la evidencian sobre todo desde el punto de vista administrativo: existencia de una continuidad urbana entre una ciudad central (metrópoli) que en su proceso de expansión ha absorbido diversos núcleos urbanos situados en sus inmediaciones, pertenecientes a otras circunscripciones administrativas, con la característica de que entre todos ellos se ha creado una red de interrelaciones cotidianas de carácter econó-

1. Citado por R. Entrena Cuesta, Problemas actuales de las grandes ciudades, en *Problemas Políticos de la Vida Local*, Tomo I, Madrid 1961, pág. 101.

2. Confróntese Luis G. Marqués, Las Zonas Metropolitanas y sus Problemas, en *Estudios en Homenaje a Jordana de Pozas*, Tomo IV, Vol. 2, Madrid, 1962, pág. 130.

mico y social, sin que la ciudad matriz pierda su hegemonía en todo el ámbito del área³.

En este sentido, desde el punto de vista administrativo, la fragmentación político-administrativa de un centro urbano en crecimiento es uno de los elementos determinantes de la existencia de un área metropolitana, con todas sus consecuencias. Por ello, con toda certeza puede calificarse a nuestra ciudad capital, Caracas, como un área metropolitana cuyo ámbito urbano está ubicado no sólo en el Distrito Federal, sino en los Distritos Sucre y Guaicaipuro del Estado Miranda⁴.

En todo caso, esta existencia de una comunidad metropolitana en el área sin sus correspondientes instituciones metropolitanas, es lo que da origen a diversos problemas urbanos en Caracas, característicos de todas las áreas metropolitanas.

3. *En efecto, ese creciente número de personas que se agrupan en torno a los grandes centros urbanos, plantea una serie de problemas más o menos comunes en cuanto a su enunciado, referentes fundamentalmente a la organización administrativa, la prestación de ser-*

3. Véase Frank Smallwood, *La Administración Gubernativa y los Procesos Políticos*, en *Problemas de las Areas Metropolitanas*, IEAL, Madrid, 1969, pág. 255 y sigs.

4. El artículo 3º del Decreto N° 72 de 11 de junio de 1969 sobre Regionalización, establece lo siguiente:

Artículo 3º "Para fines estadísticos y censales y para cualquier otro fin se define como Area Metropolitana de Caracas el área comprendida por el Departamento Libertador y parte de la Parroquia Carayaca del Departamento Vargas del Distrito Federal, el Distrito Sucre y los Municipios San Antonio, Carrizal y Cecilio Acosta del Distrito Guaicaipuro del Estado Miranda.

Los límites de la parte de la Parroquia Carayaca incluida en el Area Metropolitana de Caracas, son los siguientes: Por el Este y por el Sur el límite entre el Departamento Libertador y el Departamento Vargas, y por el Oeste y por el Norte, desde el Alto de Pozo Negro, en los límites entre el Departamento Libertador y el Departamento Vargas, siguiendo por la Fila del Encantado y la Fila Rochela, cruzando la Quebrada Yaguara hasta el punto de la Mata, encontrando nuevamente los límites entre el Departamento Libertador y el Departamento Vargas".

Véase además, Marco Aurelio Vila, *Area Metropolitana de Caracas*, Ediciones del Cuatricentenario de Caracas, Caracas 1965.

vicios municipales, la hacienda local, la participación de los administrados en el régimen de gobierno y la planificación.

Desde el punto de vista jurídico-administrativo, el primero de dichos problemas, de cuya solución van a depender materialmente los otros, es el de mayor importancia: la evolución de la metrópoli moderna lamentablemente no ha sido acompañada de una evolución apropiada del sistema de gobierno ni de una organización administrativa adecuada. La ciudad, la gran ciudad, ha desbordado los marcos de jurisdicción territorial primitivos, y ha invadido otras jurisdicciones municipales. En esta forma, las facultades administrativas antagónicas y los encontrados intereses de las administraciones locales vecinas y de la autoridad pública en diferentes planos⁵ han entorpecido considerablemente la planificación general y la prestación de servicios a las zonas periféricas integradas. De ahí que el principal problema a resolver en toda área metropolitana es el del paso de un régimen local normal a uno específico para dicha zona, es decir, es el problema de establecer una estructura organizativa que corresponda realmente a la población, extensión territorial y vida social y económica que en ella se desarrollan.

II. EL GOBIERNO DE LAS AREAS METROPOLITANAS

4. La necesidad de un gobierno para las áreas metropolitanas es, por tanto, una consecuencia de la fragmentación político-administrativa de las mismas, origen, por otra parte, de la mayoría de los problemas urbanos de las grandes ciudades. Esa fragmentación político-administrativa es la que pone en evidencia que los muchos servicios prestados por pequeñas entidades locales podrían ser desarrollados más eficazmente por unidades de ámbito espacial mayor, lo que además contribuiría a uniformizar los servicios y coordinar las funciones de las entidades referidas.

En todo caso, aunque cada área metropolitana tiene sus características peculiares, por lo que no es posible formular soluciones generales, las alternativas imaginables y viables en nuestro criterio, se pueden reducir a cuatro o cinco. Víctor Jones, en el Curso sobre

5. En Venezuela, por ejemplo, Ejecutivo Nacional, Ejecutivo Estatal, Gobernador del Distrito Federal, Concejo Municipal, Prefectos, etc.

Problemas Administrativos de los grandes centros urbanos, profesado en la Universidad de Bolonia hace algunos años, cita las siguientes posibilidades: anexión, confusión de la ciudad con el ente local superior (provincia o condado), separación radical de la ciudad de este ente local (al ejemplo de los burgos-condados ingleses) y creación de un distrito federal o metropolitano especial⁶. Bollens cita seis alternativas: las cuatro anteriores y dos intermedias, consistentes en un régimen de conciertos entre los entes locales afectados y en una confederación de municipios. Phillips amplía la cifra a diez, pero se trata, en realidad, de subtipos de los anteriores y de la asunción directa por el Estado de los problemas de la metrópoli⁷.

En todo caso, las soluciones posibles pueden agruparse en torno a las fórmulas que a continuación se indican.

5. En primer lugar, la asunción por los niveles del gobierno nacional (central) de las funciones metropolitanas. Esta solución ha sido casi inevitable en algunos de los países de independencia muy reciente, debido a la incapacidad de la metrópoli de atender ciertos servicios urbanos, sobre todo cuando se trata de ciudades capitales. Sin embargo, es una solución que impide la formación y desarrollo de estructuras locales, por lo que no es recomendable.

En cuanto al régimen jurídico-político venezolano, dada la gran autonomía municipal consagrada en la Constitución y la distribución de competencias entre el Poder Nacional, el Poder Estatal y el Poder Municipal⁸ el primero no podría "asumir" ni usurpar las

6. Véase V. Jones, *Problemmi Amministrative dei Maggiori Centri Urbani*, Bolonia, Scuola de Perfezionamiento in Scienze Amministrative, cit. por M. Pérez Olea, *Problemas de Madrid ante su Ley Especial*, Madrid, pág. 44.

7. Véase Jawell Cass Phillips, *Municipal Government and Administration in America*, New York, 1960, págs. 135 a 169, cit. por M. Pérez Olea, *op. cit.*, pág. 44.

8. En relación a la distribución constitucional de competencias entre los tres poderes, es necesario tener en cuenta estas tres normas constitucionales:

Artículo 17. "Es de la competencia de cada Estado: . . . 7º Todo lo que no corresponda de conformidad con esta Constitución, a la competencia nacional o municipal".

Artículo 30. "Es de la competencia municipal el gobierno y administración de los intereses peculiares de la entidad, en particular cuanto

competencias de este último. En materia de transporte urbano por ejemplo, la Corte Suprema de Justicia recientemente anuló un artículo del Reglamento de la Ley de Tránsito Terrestre que atribuía al Ministerio de Comunicaciones una competencia de revisión en las concesiones de transporte que las municipalidades tienen atribuido otorgar⁹. Por ello, y tratándose de competencias meramente de la vida local, el Poder Nacional no podría asumirlas directamente, sin incurrir en inconstitucionalidad.

La solución de la asunción por el Poder Nacional de ciertas funciones metropolitanas, sin embargo, la hemos visto materializada en la práctica y de hecho, en muchos casos en los que a nivel municipal se ha evidenciado una incapacidad manifiesta para atenderlas; es el supuesto, de las acciones nacionales realizadas recientemente en el campo del tránsito urbano.

6. En segundo lugar, la solución a los problemas metropolitanos puede obtenerse a través de la creación de entidades metropolitanas para atender la prestación de determinados servicios o de funciones precisas. Se trata de organizaciones administrativas tendientes a la realización integrada de actividades metropolitanas.

La creación de estas "entidades" metropolitanas puede tener su origen en una decisión de los niveles nacionales de gobierno o en una asociación de municipalidades, a través de mancomunidades¹⁰. En

tenga relación con sus bienes e ingresos, y con las materias propias de la vida local, tales como urbanismo, abastos, circulación, cultura, salubridad, asistencia social, institutos populares de crédito, turismo y policía municipal.

La Ley podrá atribuir a los Municipios competencia exclusiva en determinadas materias, así como imponerles un mínimo obligatorio de servicios".

Artículo 136. "Es de la competencia del Poder Nacional:

...25º Toda otra materia que la presente Constitución atribuya al Poder Nacional o que le corresponda por su índole o naturaleza".

9. Véase Sentencia de la Corte Suprema de Justicia, Sala Político-Administrativa, de 6 de mayo de 1970, anulatoria del artículo 57 del Reglamento de la Ley de Tránsito Terrestre por contravenir los artículos 29, 30, 117 y 118 de la Constitución en N° 61.
10. El artículo 28 de la Constitución establece lo siguiente:

Artículo 28. "Los Municipios podrán ser agrupados en Distritos. También podrán los Municipios constituir Mancomunidades para determinados fines de su competencia".

el primer caso, podría ubicarse el ejemplo de la Administración del Acueducto de la Zona Metropolitana (AAZM) del Instituto Nacional de Obras Sanitarias, quien presta el servicio de distribución de agua potable y recolección de aguas negras en base a sendas concesiones que ha recibido de las municipalidades del Distrito Federal y del Distrito Sucre del Estado Miranda¹¹. En el segundo caso, puede ubicarse el Proyecto de Mancomunidad en materia de Ordenación Urbanística del Area Metropolitana de Caracas¹², en consideración por las Municipalidades del área desde 1967.

Además, como solución propia de una "entidad" metropolitana podrían ubicarse también los esfuerzos de integración en la realización de determinadas funciones metropolitanas por las autoridades nacionales y municipales, en los casos de competencias concurrentes. Tal es el caso de las funciones de policía que en el área metropolitana han dado origen al reciente Convenio sobre la Policía Metropolitana¹³, suscrito entre la República a través del Ministro de Relaciones Interiores, el Estado Miranda y las Municipalidades del Distrito Sucre del Estado Miranda.

En todo caso, lo que caracteriza la solución de estas "entidades" metropolitanas, es que no implican una solución global a los problemas administrativos del área.

7. En tercer lugar, la solución a los problemas administrativos de las áreas metropolitanas puede lograrse a través de la estructuración de un "gobierno" para el área metropolitana, que se encargue de todas las funciones metropolitanas. Esta fórmula, sin embargo, implica una reforma de las estructuras metropolitanas, por la reestructuración parcial o total de los gobiernos locales que actúan en el área, la cual se puede manifestar a través de dos mecanismos: la

11. Véase Gilbert Associates Inc., *Informe de Administración*. Zona Metropolitana. Instituto Nacional de Obras Sanitarias, 3 Tomos. Caracas, 1964. (Informe preparado para la Organización Panamericana de la Salud).

12. Véase en Allan-R. Brewer-Carías, "El Area Metropolitana de Caracas y la Cooperación Intermunicipal en materia de Urbanismo", en *Revista de la Facultad de Derecho* de la Universidad Central de Venezuela, N° 35, Caracas 1967, pág. 49 y sigts., y en especial págs. 63 y sigts.

13. Véase el Convenio constitutivo de la Policía Metropolitana de 21 de diciembre de 1969.

creación de un gobierno único para toda el área metropolitana, o la creación de un gobierno a dos niveles para la misma.

La modalidad del gobierno único supondría la abolición de los poderes locales existentes en un área metropolitana, en favor de un gobierno único y poderoso, cuya autoridad se extienda a toda el área. Ello podría lograrse por anexión a una jurisdicción urbana central de otras jurisdicciones periféricas, o por la reagrupación de jurisdicciones locales. La fórmula de la anexión, en este sentido fue muy utilizada durante el siglo pasado en muchas grandes ciudades, y durante el presente en sistemas en los cuales no existe una fuerte autonomía municipal.

En todo caso, en países como Venezuela, con una gran autonomía local, políticamente la fórmula de la anexión no es viable, además de que difícilmente la población citadina la aceptaría. La solución, sin embargo, está prevista en la propia Constitución al permitirse la cesión de territorios entre Estados, incluyendo el Distrito Federal, lo que podría aplicarse al caso de Caracas.

En efecto, la Constitución prevé en su Artículo 10 lo siguiente: "Los Estados podrán fusionarse, modificar sus actuales límites y acordarse compensaciones o cesiones de territorio mediante convenios aprobados por sus Asambleas Legislativas y ratificados por el Senado. Las modificaciones de límites, compensaciones o cesiones de territorios entre el Distrito Federal y los Territorios o Dependencias Federales y los Estados podrán realizarse por convenios entre el Ejecutivo Nacional y los respectivos Estados, ratificados por las correspondientes Asambleas Legislativas y por el Senado".

Conforme a este artículo una solución al problema metropolitano en Caracas, sería la fusión del Distrito Sucre del Estado Miranda al Distrito Federal, a través de un convenio celebrado entre el Ejecutivo Nacional y el Ejecutivo Estatal del Estado Miranda ratificado por el Senado y la Asamblea Legislativa de dicho Estado, en el cual se convenga en la cesión del territorio del Distrito Sucre.

En esta forma, no sólo se lograría un régimen administrativo único para la ciudad de Caracas y su área metropolitana, sino que adquiriría también sentido el Distrito Federal. Caracas, como capital de un Estado Federal, actualmente está dividida en dos porciones urbanas, una de las cuales está en el Distrito Federal. No puede razo-

nablemente afirmarse ni pensarse que la sede de los Poderes Nacionales sólo está al oeste de la ciudad, pues ello implica la ruptura de la necesaria unidad de la misma.

En todo caso, la uniformización del régimen de la ciudad de Caracas como Distrito Federal implicaría la necesaria reforma de la Ley Orgánica del Distrito Federal, con el objeto de aclarar en forma precisa, el régimen de gobierno del mismo. Todo Distrito Federal, conlleva esencialmente, la intervención del Poder Nacional en la conducción de los intereses locales. La autonomía municipal en un Distrito Federal —y se emplea el término a pesar del confucionismo que lo rodea y de la crisis que la revolución urbana ha producido sobre su contenido— está por tanto necesariamente atenuada.

En esta forma, el régimen de gobierno municipal en el Distrito Federal estaría a cargo, como ahora, de una autoridad ejecutiva designada por el Poder Nacional y de una autoridad legislativa elegida por sufragio. En esta forma, se conserva el derecho de los habitantes de la ciudad a intervenir a través de los concejales en el gobierno de la misma, y se mantiene la esencia del Distrito Federal¹⁴.

8. La segunda modalidad del gobierno metropolitano consiste en la creación, en el área metropolitana, de un gobierno a dos niveles denominado también, federación metropolitana. Esta, calificada como "prototipo deseable" en la Conferencia sobre Areas Metropolitanas de Toronto de 1967¹⁵, es ciertamente la fórmula más importante y de mayores aplicaciones prácticas recientes en ciudades como Tokio (1943), Toronto (1953), Miami (1957), Winnipeg (1959), París (1961) y Londres (1963).

La característica fundamental de esta fórmula de gobierno metropolitano a dos niveles está en que los gobiernos locales no desaparecen con la estructuración del gobierno metropolitano, sino que permanecen intactos o no sufren sino modificaciones parciales. La fórmula implica entonces la creación de un nuevo escalón o nivel de gobierno de ámbito metropolitano, para la organización y coordinación de los grandes servicios que abarcan toda el área metropolitana.

14. Véase Allan-R. Brewer-Carías, *El Régimen de Gobierno Municipal en el Distrito Federal Venezolano*, Caracas 1968, págs. 148 y 149.

15. Véanse las Ponencias del Congreso sobre Problemas Metropolitanos, celebrado en Toronto, con ocasión del Centenario de Canadá en *Problemas de las Areas Metropolitanas*, IEAL, Madrid, 1969, 871 páginas.

Por ello, esta fórmula participa de las características del régimen federativo: Se precisa una división y distribución de funciones entre el gobierno metropolitano y los gobiernos locales, para la atención de las funciones o servicios metropolitanos, por el primero y las actividades meramente locales, por los segundos.

En Venezuela, con motivo de las discusiones del Proyecto de Ley Orgánica del Poder Municipal que se desarrollaron en el Primer Congreso de Cooperación Intermunicipal celebrado en Caracas en 1967, se concluyó formalmente con la siguiente recomendación: "Que es necesario prever expresamente la posibilidad de constitución de Distritos Metropolitanos en las diversas áreas metropolitanas de la República en las que tengan jurisdicción diversas municipalidades, con un gobierno municipal de dos niveles, y cuya constitución no quede a la sola iniciativa de las municipalidades a integrarse, sino también de los cuerpos deliberantes del Poder Estatal y del Poder Nacional".

En todo caso, en el supuesto particular del área metropolitana de Caracas, entre las formas de coordinación de las jurisdicciones que en ella actúan y que la Constitución autoriza determinar por Ley¹⁶, podría acudirse a la fórmula del gobierno metropolitano a dos niveles.

9. En términos generales puede decirse que la indicada fórmula de la federación es una de las soluciones más recientes y la que parece encerrar mayores posibilidades. Consiste en formar una federación de gobiernos locales, a imagen y semejanza de las organizaciones federales que poseen muchos niveles gubernativos superiores. La primera aplicación práctica de esta idea tuvo lugar en el año 1953 en el Canadá. La ciudad de Toronto y doce municipios suburbanos constituyeron en dicho año la "Municipalidad de la Metrópoli de Toronto", cuyos estatutos fueron aprobados por la

16. El artículo 11 de la Constitución establece lo siguiente:

Artículo 11. "La ciudad de Caracas es la Capital de la República y el asiento permanente de los órganos supremos del Poder Nacional.

Lo dispuesto en este artículo no impide el ejercicio transitorio del Poder Nacional en otros lugares de la República.

Una Ley especial podrá coordinar las distintas jurisdicciones existentes dentro del área metropolitana de Caracas, sin menoscabo de la autonomía municipal".

Asamblea Legislativa de la provincia de Ontario. El llamado "Toronto Plan" es el primer intento realizado en serio para dar a una zona metropolitana un sistema de gobierno que esté en condiciones de satisfacer sus necesidades de organización, planificación, coordinación, hacienda, etc. Esta "municipalidad metropolitana", que tiene una superficie de 245 millas cuadradas y que cuenta con una población superior a 1.200.000 personas, comenzó a funcionar el 1º de enero de 1954. Su órgano principal es el Consejo Metropolitano, compuesto por las siguientes personas: el Alcalde, dos interventores y nueve concejales de la ciudad de Toronto, los presidentes de los Concejos Municipales de los doce municipios vecinos y un presidente elegido cada año por los miembros del Consejo Metropolitano. La nueva administración metropolitana no sustituye a los trece municipios que la componen, sino que es un nivel administrativo superior al que se han transferido ciertas funciones que antes correspondían a los trece ayuntamientos. Dichas funciones están expresamente enumeradas en la Ley provincial en virtud de la cual se aprobó la constitución de la administración metropolitana. En cuanto a los recursos de que ésta dispone, cada uno de los trece municipios contribuye en proporción al valor de su riqueza imponible¹⁷.

Ciertamente sería aventurado afirmar que la federación al estilo de Toronto sea la solución ideal y de carácter universal, pero, sin embargo, sí puede decirse que constituye la solución realista y práctica de los problemas de las zonas metropolitanas en aquellos países, como en Venezuela, donde hay gran autonomía local. En todo caso, y concretamente respecto al área metropolitana de Caracas, habría que tener en cuenta que una de las jurisdicciones que en ella actúan, la principal, es una municipalidad sui generis, no sometida al régimen ordinario de las otras municipalidades, y que es la Municipalidad del Distrito Federal, con todas las peculiaridades que determina la Ley Orgánica del Distrito Federal¹⁸. En todo caso, sea cual sea

17. Véase Winston W. Crouch, *Metropolitan Government in Toronto*, en *Public Administration Review*, N° 85, Chicago 1954, cit. por Luis G. Marqués, *Las Zonas Metropolitanas y sus problemas*, lugar citado, págs. 134 y 135.

18. Véase sobre el régimen peculiar de la Municipalidad del Distrito Federal, Allan R. Brewer-Carías, *El Régimen de Gobierno Municipal en el Distrito Federal Venezolano*, Caracas 1968, 150 páginas.

la fórmula que se adopte, lo que sí se hace cada vez más imperioso en la zona metropolitana de Caracas, es la integración administrativa de sus jurisdicciones, de manera tal que los problemas locales de la misma sean tratados y resueltos en su conjunto de manera similar y coordinada.

En efecto, no escapa a la observación de cualquiera, lo absurdo que resulta el que la prestación de los servicios públicos urbanos tenga un límite espacial, y el que su continuidad dependa de la variable posición política de los concejales respectivos. No tiene sentido alguno desde el punto de vista urbano, el que para la prestación de los servicios de distribución de agua y recolección de aguas negras, distribución de energía eléctrica, transporte urbano, aseo urbano, etc., existan dos autoridades distintas en la misma ciudad, y en su caso, sea necesario obtener dos concesiones diferentes.

III. LA PROBLEMÁTICA ADMINISTRATIVA EN EL ÁREA METROPOLITANA DE CARACAS

10. En todo caso, la problemática del área metropolitana de Caracas, dado el crecimiento de su zona de influencia, exige soluciones más o menos urgentes, en base a los principios antes señalados.

En efecto, Caracas, con su gran zona o área metropolitana, no escapa al proceso inevitable de tendencia a la integración administrativa de los entes locales que en ella tienen jurisdicción. Ello ha sido previsto, por otra parte, en la propia Constitución de la República, y de dicha norma hay que partir para estudiar las posibles soluciones al problema de su organización e integración administrativa. En efecto, el Artículo 11 de la Carta Fundamental señala que "la ciudad de Caracas es la Capital de la República y el asiento permanente de los órganos supremos del Poder Nacional" y agrega que "una Ley especial podrá coordinar las distintas jurisdicciones existentes dentro del área metropolitana de Caracas (Municipalidad del Distrito Federal, Municipalidad del Distrito Sucre del Estado Miranda y Municipalidad del Distrito Guaicaipuro del Estado Miranda), sin menoscabo de la autonomía municipal". Ante esta norma, la Exposición de Motivos de la Constitución aclara que "de esta manera se atiende a urgentes y angustiosos problemas derivados

del crecimiento de la ciudad, que desborda los límites que le fueron asignados cuando se creó el Distrito Federal”¹⁹. Por otra parte, y en torno a estos mismos problemas, la Constitución también señala, al consagrar el régimen municipal que “también podrán los Municipios constituir mancomunidades para determinados fines de su competencia” (Art. 28). Por tanto, dada la consagración de la autonomía municipal y dada por ello la dificultad de proponer una anexión de entes municipales toda vez que los diversos entes locales parecerían tener que subsistir, la integración administrativa que Caracas reclama, dentro de las previsiones constitucionales señaladas, en principio sólo podría hacerse a través de la creación, por Ley, de sistemas de coordinación que deben dejar a salvo la autonomía municipal, o a través de la constitución de mancomunidades. Esta es, por ejemplo, la solución dada en el derecho comparado a través de la adopción de fórmulas federativas, mancomunadas o consorciales, con todas las entidades locales existentes en un área metropolitana, mediante la creación de órganos para regir y administrar los asuntos y servicios comunes a todas ellas²⁰.

Conforme a una Ley de coordinación de la actividad administrativa en la ciudad como la prevista en la Constitución, el mecanismo de coordinación estaría en mancomunar forzosamente o en federar las tres municipalidades que tienen actualmente jurisdicción en el área metropolitana, y establecer una autoridad de coordinación, superior a las autoridades existentes, en el solo ámbito administrativo.

La autoridad de coordinación estaría integrada por representantes calificados de las municipalidades federadas, y por representantes del Poder Nacional dado el carácter de capitalidad de la ciudad, y dada la intervención financiera que siempre tiene en las obras de envergadura de Caracas. Esta autoridad de coordinación que sería un Consejo o Comisión Metropolitana el cual estaría presidido por el Gobernador del Distrito Federal e integrado por el Presidente del Concejo Municipal del Distrito Sucre, y del Concejo Municipal del Distrito Guaicaipuro del Estado Miranda, tendría diversas autoridades de ejecución de sus actos. La autoridad de coordinación, en

19. Véase en *Revista de la Facultad de Derecho*, Universidad Central de Venezuela, N° 21, Caracas 1961, pág. 377.

20. Confróntese R. Entrena Cuesta, *Problemas actuales de las grandes ciudades*, lugar citado, pág. 116.

todo caso, en las materias de su competencia, impondría su decisión a las autoridades municipales de las municipalidades federadas, y los órganos para hacerlas cumplir serían sus directivos.

En todo caso, y ante el imprescindible camino hacia la integración del Área Metropolitana de Caracas mediante la Ley que coordine las distintas jurisdicciones existentes dentro de la misma, prevista en el Artículo 11 de la Constitución, al reformarse la Ley Orgánica del Distrito Federal, es necesario preparar las vías y mecanismos de integración y coordinación. La ciudad de Caracas, como capital de la República y asiento de los órganos supremos del Poder Nacional, ha desbordado los límites del Distrito Federal, como era lo inevitable. La futura ley del mismo, por tanto, ha de tener en cuenta muy especialmente esta circunstancia al regular más precisamente el régimen de gobierno de la ciudad y sus consecuencias.

Debe tenerse en cuenta en todo caso que si en sí mismos los mecanismos de coordinación a nivel municipal son difíciles de lograr de manera global y general por los múltiples intereses encontrados que se mueven en el ámbito local, ello se agrava aún más cuando la coordinación es necesaria hacerla entre entes municipales con diversos regímenes de gobierno como sería, por ejemplo, la coordinación que sería necesario hacer entre la municipalidad del Distrito Sucre del Estado Miranda, con el régimen municipal uniforme, y la municipalidad del Distrito Federal, con el régimen municipal especial que le es característico.

11. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que el proceso de coordinación administrativa y desarrollo del área metropolitana de Caracas, no puede lograrse efectivamente, con la sola ingerencia del Poder Nacional, ni con la sola participación de representantes de las municipalidades que la integran, en amplios Consejos o Comisiones, que precisamente, por amplios, diluyen y esterilizan toda decisión política efectiva.

Dentro de las consecuencias de nuestra estructura federal, está el otorgamiento de una amplia autonomía municipal a las municipalidades del país. En el área metropolitana de Caracas, esta autonomía está otorgada a la Municipalidad del Distrito Federal y a las Municipalidades del Distrito Sucre, y del Distrito Guaicaipuro del Estado Miranda, quienes tienen la libre gestión de las materias propias de la vida local entre las cuales se encuentran, conforme al

Artículo 30 de la Constitución, muchas de las que interesan directa y particularmente a un proceso de coordinación administrativa y de desarrollo del área, tales como: urbanismo, circulación (tránsito), asistencia social y policía municipal, aparte de otras materias en las cuales, también constitucionalmente, tienen ingerencia las municipalidades, como por ejemplo, el transporte urbano (Art. 136, Ordinal 21 de la Constitución). Por tanto, un proceso de coordinación administrativa y de planificación del desarrollo en el área metropolitana de Caracas parece no tener ninguna garantía de efectividad desde el punto de vista político-administrativo, si no se comprende, en dicho proceso, a las municipalidades interesadas del Distrito Federal y Estado Miranda, e inclusive a las autoridades del propio Estado Miranda.

En este sentido, paralelamente al Decreto de Regionalización de 1969²¹ debió regularse la coordinación administrativa de la Región Capital o Región Metropolitana, para darle al área metropolitana el tratamiento especial que exige; tratamiento que por otra parte se desprende de la propia Constitución, al configurar el área metropolitana en su Artículo 11 y al disponer que por Ley Especial puedan coordinarse las jurisdicciones existentes en dicha área, sin menoscabo de la autonomía municipal.

12. Ahora bien, en ausencia de la Ley Especial señalada, la cual, dada la autorización constitucional indicada, resolvería todos los problemas institucionales que se plantean en el área metropolitana de Caracas, el proceso de compromiso de la Municipalidad del Distrito Federal y Distritos Sucre y Guaicaipuro del Estado Miranda, no podría lograrse por la sola vía del Decreto Ejecutivo sino que sería necesario un compromiso o acuerdo de derecho público entre las entidades territoriales referidas. El compromiso municipal, por tanto, exige la constitución de mancomunidades básicamente entre la Municipalidad del Distrito Federal y la Municipalidad del Distrito Sucre del Estado Miranda, para la prestación en común y en forma conjunta con el Poder Nacional, de todos aquellos servicios que interesan al desarrollo y tratamiento global del área metropolitana de Caracas y que, por sus respectivas competencias, exigen la intervención de las diversas autoridades nacionales, estatales y municipales indicadas.

21. Decreto N° 72 de 11 de junio de 1969.

En esta forma, el proceso de gestión conjunta y uniforme de ciertas materias, y, en general, del desarrollo del área metropolitana, debe iniciarse por la base, es decir, por el compromiso de las municipalidades que tienen jurisdicción en el área, para lograr, en una etapa inmediata, la integración de la autoridad mancomunada con el Poder Nacional, en una Autoridad Metropolitana. Se exige, por tanto, como paso previo, la transferencia de ciertas competencias municipales a una nueva Autoridad Metropolitana, que nazca, como consecuencia de los acuerdos de mancomunidad, con la participación en la misma del Poder Nacional. Por ello, el segundo paso sería la delegación de ciertas competencias por parte del Poder Nacional, en esta nueva Autoridad Metropolitana en la cual participe el mismo Poder Nacional junto con las municipalidades mancomunadas.

13. En primer lugar sería necesario, por tanto, estructurar convenios de mancomunidad mediante los cuales, los Concejos Municipales del Distrito Federal y Distrito Sucre del Estado Miranda acuerden gestionar en común y mancomunadamente, una serie de actividades y de servicios, tales como: planificación urbanística, transporte urbano, policía municipal, tránsito terrestre, aseo urbano, etc., etc. En dichos convenios de mancomunidad, podría regularse, en normas muy generales, pero a la vez fundamentales, las actividades y servicios que se gestionarán mancomunadamente. Para ello, las municipalidades podrían acordar que la mancomunidad gestionaría de inmediato una concreta actividad, como sería, por ejemplo, la planificación urbanística, lo que permitiría la redacción de las normas básicas y generales de acción. En esta forma se dejaría abierta, para una regulación posterior, también adoptada en común por las municipalidades, las otras materias que se quiera gestionar integrada y mancomunadamente, por la misma autoridad metropolitana.

En segundo lugar, los acuerdos de mancomunidad indicados anteriormente, establecerían que la gestión de las actividades y servicios correspondería a un Consejo Metropolitano de composición reducida, integrado por funcionarios municipales y estatales, por ejemplo, por el Gobernador del Distrito Federal quien, como miembro del Gabinete y siendo el funcionario de mayor jerarquía en el área, lo presidiría; por el Gobernador del Estado Miranda; por el Presidente del Concejo Municipal del Distrito Federal, y por el Presidente del Concejo Municipal del Distrito Sucre del Estado Miranda. Las municipalidades mancomunadas, en los acuerdos respectivos,

acordarían además integrar a dicho Consejo a un alto funcionario nacional, que actuaría como Director Ejecutivo del Consejo Metropolitano, dependiendo de éste, nombrado por el Presidente de la República, y al cual estarían ligados los diversos organismos nacionales con competencia en las actividades y servicios a integrar en el área metropolitana de Caracas. Este funcionario debería ser el Jefe de la Oficina de Coordinación y Planificación de la Región Capital, previsto en el Decreto de Regionalización de 1969²². Además, en los acuerdos de mancomunidad se establecerían mecanismos y procedimientos, según las materias y servicios, a través de los cuales se comprometería a las diversas autoridades nacionales y municipales, a respetar y acoger la planificación, realización o prestación de las actividades diversas en forma mancomunada y conjunta, determinada por el Consejo Metropolitano.

14. De acuerdo a este mecanismo, la normativa general de la *Autoridad Metropolitana que surgiría de la mancomunidad municipal* y de la participación del Poder Nacional en la misma, estaría determinada por dos tipos de instrumentos: en primer lugar, por las normas municipales que se adopten en los acuerdos de mancomunidad municipal; y, en segundo lugar, por las normas que se establezcan por vía de Decreto Ejecutivo, por el cual se acuerde, nacionalmente, la coordinación de las actividades nacionales con las de las mancomunidades en el área metropolitana de Caracas y, por tanto, la integración en el Consejo Metropolitano, del alto funcionario nacional a que se ha hecho referencia.

Resumiendo, como bases para los proyectos de mancomunidad a celebrarse entre las municipalidades del área metropolitana de Caracas, podrían tenerse las siguientes, además del carácter breve de los mismos:

En primer lugar, debe establecerse que los Concejos Municipales del Distrito Federal y del Distrito Sucre acuerdan constituir mancomunidades para la prestación de cada uno de los servicios municipales; por ejemplo, la policía, aseo urbano, vivienda, transporte, tránsito terrestre, planeamiento urbano, etc. En segundo lugar, debe preverse que para gestionar los servicios mancomunados, acuerdan crear un Consejo Metropolitano integrado por funcionarios mu-

22. Véase Artículos 5º y 19 del Decreto N° 72 de 11 de junio de 1969.

nicipales y estatales o del Distrito Federal, con la participación del Poder Nacional. En este sentido, el Consejo Metropolitano podría estar integrado por el Gobernador del Distrito Federal, el Gobernador del Estado Miranda, el Presidente del Concejo Municipal del Distrito Federal y el Presidente del Concejo Municipal del Distrito Sucre del Estado Miranda. En tercer lugar, los Concejos Municipales que contratan deben convenir en establecer que el Consejo Metropolitano deberá gestionar los servicios mancomunados en forma coordinada con el Poder Nacional, para lo cual una vez llegados a un acuerdo entre la mancomunidad y el Poder Nacional, deben integrar el Consejo Metropolitano con funcionarios del Poder Nacional. En cuarto lugar, los Concejos Municipales contratantes deben convenir en establecer unos Comités Metropolitanos que dependan del Consejo Metropolitano, uno por cada servicio mancomunado, en los cuales también estén representados los funcionarios municipales y nacionales, los cuales en la práctica, deben ejecutar las decisiones y gestionar los servicios. Debe preverse que estos Comités Metropolitanos se integrarán además por autoridades nacionales en aquellos casos en que los servicios deben prestarse coordinadamente con el Poder Nacional.

En todo caso, los Directores Ejecutivos de estos Comités Metropolitanos deberían ser los funcionarios que a nivel nacional o a nivel municipal realicen la actividad más relevante en relación al servicio específico. Por ejemplo, el Comité Metropolitano de Planeamiento Urbanístico debería tener como Director Ejecutivo al Director de la Oficina Municipal de Planeamiento Urbano (OMPU) del Distrito Federal, cuya infraestructura, debería ser reforzada; y el Comité Metropolitano de Transporte debería tener como Director Ejecutivo al Director de la Oficina Ministerial de Transporte (OMT) del Ministerio de Obras Públicas.

15. Por último, debe señalarse que ante la necesidad imposterable de resolver ciertos problemas propios del crecimiento anárquico de una ciudad y su extensión en un área metropolitana, se ha recurrido con frecuencia en el derecho comparado, a la creación de nuevas y aisladas estructuras administrativas y de coordinación para hacer frente a esos problemas como son los de transportes, abastecimiento de aguas, contaminación del aire y otros que no pueden resolver eficazmente el gobierno nacional o las dependen-

cias de los gobiernos locales dentro de la metrópoli. Gran parte de estos problemas han quedado así, a cargo de organismos autónomos especializados o corporaciones públicas. Sin embargo, este expediente tiene el inconveniente de que cuando aumenta el número de estos organismos se plantean nuevos problemas de coordinación y de control. Según Plunkett entonces, "la creación de distritos especiales (como en los Estados Unidos) o de autoridades intermunicipales, sólo puede considerarse como una medida provisional a falta de una forma práctica de gobierno general para las zonas urbanas metropolitanas"²³. Por ello, insistimos, el área metropolitana de Caracas necesita, como toda metrópoli, de una organización administrativa general que permita integrar a toda la zona para la prestación de aquellos servicios que exigen planificación, coordinación o administraciones unificadas, debiendo considerarse el recurso a entes o autoridades destinadas a coordinar o planificar un solo servicio, como de carácter meramente provisional. En este último sentido debe verse, en nuestro criterio, la creación de una autoridad planificadora y coordinadora, por ejemplo del transporte terrestre o de planeamiento urbano en el área metropolitana de Caracas, pero con la enorme importancia de que debe considerarse como el primer paso hacia un mecanismo de integración completa entre las jurisdicciones que actúan en dicha área²⁴.

23. Véase Thomas J. Plunkett, *Municipal Organization in Canada*, The Canadian Federation of Mayors and Municipalities, Montreal, 1955, pág. 46, citado por Luis G. Marqués, *Las Zonas Metropolitanas y sus Problemas*, lugar citado, pág. 133.

24. Véase Allan-R. Brewer-Carías, *La Integración del Area Metropolitana de Caracas y la Coordinación de los Servicios de Transporte Urbano*, en *Revista Taller*, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad Central de Venezuela, N° 20, Caracas, 1966. Págs. 23 a 27.

SEGUNDA PARTE

LAS COMPETENCIAS NACIONALES Y MUNICIPALES EN MATERIA DE TRANSPORTE URBANO Y TRANSITO Y CIRCULACION TERRESTRE EN EL AREA METROPOLITANA DE CARACAS*

* Esta parte reproduce con algunas modificaciones, nuestro *Estudio sobre la delimitación de competencias entre el Poder Nacional y el Poder Municipal en materia de Tránsito y Transporte Terrestre*, publicado por la Gobernación del Distrito Federal, Caracas 1965, 78 páginas, agotado desde hace varios años.

I. INTRODUCCION

16. Uno de los aspectos del funcionamiento del área metropolitana de Caracas que plantea con mayor urgencia la necesidad de soluciones para el establecimiento de medios de integración o coordinación de las actividades en la misma, es el relativo al transporte urbano y al tránsito o circulación terrestre²⁵.

Sin embargo, el estudio de esas diversas soluciones relativas a la integración o coordinación de las actividades reguladoras, planificadoras y de prestación de servicios o de realización de esas funciones, exige previamente una precisión exacta o, si se quiere, una delimitación precisa de las respectivas competencias entre el Poder Nacional y el Poder Municipal en dichas materias²⁶.

En este sentido, quizás sea necesario señalar desde el inicio, que las competencias que puedan existir en relación a dichos tópicos, no son más que una consecuencia del poder de policía de las entidades públicas territoriales sobre los bienes del dominio público vial, o de la competencia respectiva en materia de servicios públicos. En efecto, bien es sabido que los bienes que pertenecen a la Nación, a los Estados y a las municipalidades, son bienes del dominio público o bienes del dominio privado, y que de acuerdo al propio

25. Véase, por ejemplo, Antonio J. Parra García, *La Problemática del Transporte de Pasajeros en Caracas y la Creación de una Autoridad Metropolitana del Transporte* (mimeografiada). Tesis de Grado en la Escuela Nacional de Administración Pública, mayo 1970, 70 páginas.

26. Véase, por ejemplo, Luis Torrealba Narváez, *Definición de la Competencia Municipal en materia de Transporte Urbano* (mimeografiado). Documento para la Primera Convención de Síndicos Municipales, AVECI, 1971.

Código Civil²⁷, son bienes del dominio público “los caminos, . . . y demás bienes semejantes”. Por tanto, siendo los caminos, calles y carreteras, bienes del dominio público, la regulación, reglamentación y vigilancia del uso común o especial de ellos, corresponde a la entidad político-territorial a quien pertenezcan. En esta forma, el uso de las vías urbanas por medio del tránsito y el transporte, correspondería ser regulado y controlado por la autoridad municipal; en cambio, el uso de las vías carreteras nacionales, correspondería ser regulado y controlado por la autoridad nacional.

Este esquema lógico, sin embargo, reviste modalidades especiales en la materia, que precisan una delimitación en el sistema constitucional y legal venezolano, lo que intentaremos precisar en las líneas que siguen. Para ello, sin embargo, habremos de estudiar previamente y en forma detallada diversos antecedentes, cuyas características especiales son de indispensable estudio, para lograr una conclusión, en nuestro criterio, justa y razonable y que se refiere a las diversas regulaciones que se han establecido en el ámbito nacional y municipal del área metropolitana de Caracas, sobre el uso, a través del transporte urbano y del tránsito terrestre, de las vías del dominio público.

II. ANTECEDENTES LEGALES

17. El análisis de los antecedentes normativos sobre el transporte urbano y el tránsito terrestre en el área metropolitana de Caracas, en nuestro criterio, debe hacerse por el estudio cronológico de las normas constitucionales, legales y municipales que respectivamente han regulado la materia hasta la actualidad. En este sentido, dichos antecedentes los analizaremos en las siguientes etapas:

- 1ª Etapa: 1902 - 1922
- 2ª Etapa: 1922 - 1925
- 3ª Etapa: 1925 - 1929
- 4ª Etapa: 1929 - 1936
- 5ª Etapa: 1936 - 1953
- 6ª Etapa: 1953 - 1961
- 7ª Etapa: 1961 - 1971

27. Artículo 539 del Código Civil.

1. PRIMERA ETAPA: 1909 - 1922

A. Constitución de 1909

18. La primera etapa de la regulación jurídica en el país de la materia de tránsito terrestre, en nuestro criterio, comienza con la norma constitucional del año 1909, bajo cuya vigencia se dictó la primera regulación municipal sobre la materia.

En efecto, la Constitución de 5 de agosto de 1909 estableció en su Artículo 12, ordinal 9º lo siguiente:

“Los Estados que forman la Unión Venezolana, son autónomos e iguales en entidad política: conservan en toda su plenitud la soberanía no delegada en esta Constitución; y se obligan: . . . 9º a reservar al Poder Federal toda jurisdicción legislativa y ejecutiva concerniente a la navegación marítima, costanera y fluvial y a los muelles y caminos nacionales, sin que pueda restringirse con impuestos o privilegios la navegación de los ríos y demás aguas navegables que no hayan exigido para ello obras especiales. *Son caminos nacionales los que pasen de los límites de un estado y conduzcan a otro, o al Distrito Federal o Territorios Federales*”²⁸.

Como consecuencia de esta norma, y de la atribución conferida al Congreso de los Estados Unidos de Venezuela conforme al Artículo 57, Ordinal 16 de la misma Constitución de 1909, éste podría expresamente “dictar las leyes relativas al ejercicio de las atribuciones que esta Constitución concede al Poder Federal”, entre las que se encontraba cualquier regulación relativa al *tráfico y transporte por carreteras nacionales*, conforme a la definición que de éstas, daba la propia Constitución comentada.

Por interpretación a contrario, y por no estar reservado expresamente al Poder Federal, las autoridades municipales podrían regular la materia relativa al tránsito y al transporte por vías urbanas y vecinales. Y ello porque conforme a las mismas “Bases de la Unión” previstas en la Constitución, los Estados se obligaban “a reconocer en sus respectivas Constituciones, la *autonomía municipal* de los Distritos y su independencia del Poder Político del Estado, en todo lo concerniente a su régimen económico y administrativo”.

28. Véase en *Recopilación de Leyes y Decretos de Venezuela*, Tomo XXXII, págs. 173 a 193.

En el caso de la municipalidad del Distrito Federal, la propia Constitución de 1909, al atribuir al Congreso Nacional competencia para dictar la Ley Orgánica del Distrito Federal, establecía que "en el Distrito Federal la Ley consagrará la autonomía del Municipio en lo económico y administrativo, y determinará cómo haya de ejercer sus atribuciones de conformidad con los preceptos de esta Constitución, de modo que no se entrase la libertad de acción política de los Altos Poderes Federales que en aquél residen"²⁹.

B. *Reglamento Municipal del Departamento Libertador del Distrito Federal de 1913*

19. Fue en virtud de esa autonomía de la Municipalidad consagrada y garantizada en la Constitución, que en 9 de mayo de 1913 el Concejo Municipal del Distrito Federal dictó el "Reglamento de Coches, Automóviles, Tranvías, Velocípedos, Motocicletas, Camiones y Carros que *circulen* en el Departamento Libertador" y el "Reglamento de Automóviles"³⁰.

Esta primera regulación municipal sobre la materia, establecía normas precisas para los servicios de transporte público de pasajeros (Artículos 2º a 7º), incluyendo lugares de estacionamiento (Artículos 8º a 12º) y tarifas (Artículos 13º a 18º); así como para la *circulación* de los diversos tipos de vehículos: velocípedos (Artículos 19º a 28º), carros (Artículos 29º a 38º); y contenía regulación en relación a las patentes que habían de pagarse a la Administración General de Rentas Municipales (Artículo 39º); en relación a las penas que se debían imponer a los dueños de vehículos por infracción del Reglamento (Artículos 40º a 43º); y en relación a las atribuciones y deberes del Inspector General (Artículos 44º y 45º).

En relación a los automóviles, el Reglamento respectivo de la misma fecha establecía normas sobre las condiciones para su *circulación* (Artículos 1º a 10º), sobre la circulación de los mismos (Artículos 11º a 18º), sobre el estacionamiento (Artículos 19º y 20º), sobre

29. Artículo 12, ordinal 3º.

30. Publicados en Gacetas Municipales N° 1376 de 17 de mayo de 1913 al N° 1381 de 29 de mayo de 1913.

la transferencia (Artículo 21º) y sobre las penas por infracción del mismo (Artículo 22º).

C. *Constitución de 1914*

20. Tanto el Estatuto Constitucional Provisorio de 19 de Abril de 1914 (Artículo 5º, Ordinal 9º) como la Constitución de 13 de junio del mismo año (Artículo 19º, Ordinal 9º), en el Título referente a las "Bases de la Unión"³¹, coinciden en atribuir y "reservar al Poder Federal toda jurisdicción legislativa y ejecutiva concerniente a: 1º Correos, telégrafos y teléfonos; 2º La navegación marítima, costanera y fluvial y los muelles y caminos nacionales, sin que pueda restringirse con impuestos o privilegios la navegación de los ríos y demás aguas navegables que no hayan exigido para ello obras especiales. Son caminos nacionales los que atraviesan un Estado o Territorio o el Distrito Federal y pasen de sus límites".

D. *Decreto Orgánico del Distrito Federal de 1915*

21. El Decreto Orgánico del Distrito Federal de 15 de agosto de 1914 atribuye por otra parte, al Concejo Municipal, en su Artículo 27, Ordinal 1º, competencia "en todo lo relativo a la organización de los servicios municipales de higiene y saneamiento *vías y medios de comunicación y tráfico urbano y vecinales...*". Similar disposición está en la Ley Orgánica del Distrito Federal del 30 de junio de 1915 (Artículo 27, Ordinal 1º).

E. *Ordenanza sobre Vehículos del Distrito Federal de 1920*

22. Conforme a la Constitución de 1914, cuyos lineamientos generales coinciden con los de la Constitución de 1909 y a la Ley Orgánica del Distrito Federal de 1915, el Concejo Municipal del Distrito Federal dictó una "Ordenanza sobre Coches, Tranvías, Automóviles, Carros, Biciclos, etc., etc.", de 30 de junio de 1920³².

31. Véase en *Índice Constitucional de Venezuela*, del Dr. Ulises Picón Rivas, Caracas, 1944, págs. 570 y 591.

32. Publicada en Gaceta Municipal Extraordinaria de 2 de agosto de 1920.

Esta Ordenanza, que derogó el Reglamento de 1913, regula, con evidentes mejoras, la misma materia de éste. En efecto, contiene los siguientes títulos y capítulos: Clasificación de los vehículos que prestan servicio (Art. 1º); de los dueños y empresarios (Art. 2º); de los conductores (Art. 3º); deberes de los conductores (Art. 4º); de las estaciones (Arts. 5º al 11); de las tarifas (Arts. 12 a 18); de los inspectores y colectores de tranvías, ómnibus, etc. (Arts. 19 a 24); de los carros (Arts. 25 a 31); de los requisitos de circulación de los automóviles (Arts. 32 a 35), de los conductores de automóviles (Arts. 36 a 45); de las normas de circulación de automóviles (Arts. 46 a 56); de las tarifas del servicio de automóviles (Arts. 57 y 58); de los bicislos y motociclos (Arts. 59 a 68); de la numeración de vehículos (Arts. 69 y 70); de las patentes (Art. 71); de las penas (Arts. 72 a 75); del Inspector General (Arts. 76 y 77).

Tal como se desprende del análisis de las normas Constitucionales y Municipales anteriormente vistas, es evidente que en esta primera etapa la regulación del uso del dominio público terrestre vial estaba atribuida a la entidad que fuese titular de dichos bienes.

En efecto, en relación a los caminos nacionales, es decir, aquéllos que pasen de los límites de un Estado y conduzcan a otro, o al Distrito Federal o Territorios Federales, corresponde al "Poder Federal" su regulación, pues la titularidad de los mismos pertenece a la Nación. Por el contrario, y por cuanto no existió reserva expresa al Poder Federal, correspondía a las municipalidades la regulación del uso (circulación, tránsito y transporte) de los bienes del dominio público vial (calles urbanas y caminos vecinales) cuya titularidad correspondía al Municipio.

2. SEGUNDA ETAPA: 1922 a 1925

A. *Constitución de 1922*

23. La segunda etapa en materia de regulación de la circulación y el tránsito en las vías públicas, se inicia con la Constitución de 19 de junio de 1922, la cual va a precisar aún más la orientación de la primera etapa.

En efecto, el Artículo 19, Ordinal 9º de la Constitución de 1922³³ al regular las "Bases de la Unión" estableció que los Estados debían establecer su régimen y gobierno interior reconociendo la *autonomía municipal* (Art. 19, Ordinal 4º) y sobre las bases fundamentales siguientes:

"9º A reservar al Poder Federal toda jurisdicción legislativa y ejecutiva concerniente a: a) correos, telégrafos y teléfonos; b) la navegación aérea, marítima, costanera y fluvial y los muelles y caminos nacionales sin que pueda restringirse con impuestos o privilegios la navegación de los ríos y demás aguas navegables que no hayan exigido para ello obras especiales. Son caminos nacionales los que atraviesan un Estado o Territorio o el Distrito Federal y pasen de sus límites. Unico: El Poder Federal queda facultado para dictar las disposiciones legislativas y ejecutivas sobre el tráfico de vehículos de tracción mecánica, por dichos caminos".

La importancia de esta norma Constitucional del año 1922 en la evolución de la regulación del uso del dominio público vial, radica en que precisó claramente la competencia del Poder Federal para regular el "tráfico de vehículos" por los "caminos nacionales", siendo ésta una reserva expresa que se hizo en las "Bases de la Unión"; quedando a las municipalidades la competencia para regular el "tráfico de vehículos" en el dominio público vial urbano.

B. Ordenanza del Distrito Federal de 1922

24. Bajo la vigencia de la Constitución de 19 de junio de 1922, el Concejo Municipal del Distrito Federal dictó la "Ordenanza sobre Coches, Tranvías, Automóviles, Carros, Biciclos y Motociclos" de 9 de septiembre de 1922³⁴. Esta Ordenanza también fue dictada por el Concejo Municipal en uso de la Atribución 2ª del Artículo 33, Sección 2ª, Título III de la Ley Orgánica del Distrito Federal de 30 de junio de 1915.

Siguiendo los lineamientos generales de las anteriores Ordenanzas, ésta de 1922 regula los siguientes aspectos: Clasificación de vehícu-

33. Véase en Ulises Picón Rivas, *Índice Constitucional de Venezuela*, pág. 631.

34. Publicada en Gaceta Municipal Extraordinaria de 13 de septiembre de 1922.

los (Art. 1º); los dueños y empresarios de vehículos de servicio (Art. 2º); los conductores (Art. 3º); los deberes de los conductores (Art. 4º); las estaciones (Arts. 5º a 11); de las tarifas (Arts. 12 a 18); los inspectores y colectores de tranvías, ómnibus, etc. (Arts. 19 a 31); las condiciones de circulación de los automóviles (Arts. 32 y 33); los conductores de automóviles (Arts. 34 a 44); las normas de circulación de automóviles (Arts. 45 a 56); las tarifas (Arts. 57 y 58); los bicicletas y motocicletos (Arts. 59 a 68); la numeración de vehículos (Arts. 69 y 70); las patentes (Art. 71); las penas (Arts. 72 a 75) y el Inspector General (Arts. 76 y 77).

C. Ordenanza del Distrito Federal de 1924

25. Asimismo, bajo la vigencia de la Constitución de 1922, el Concejo Municipal del Distrito Federal dictó en 15 de julio de 1924 una "Ordenanza de Coches, Tranvías, Automóviles, Auto-ómnibus o Autobuses, Carros, Biciclos y Motociclos que circulan en los Departamentos Libertador y Vargas", en uso, también, de la atribución 2ª, Artículo 33, Sección 2ª del Título III de la Ley Orgánica del Distrito Federal de 30 de junio de 1915.

Esta Ordenanza también contiene regulación sobre la clasificación de vehículos (Art. 1º); los dueños y empresarios de vehículos (Art. 2º); los conductores (Art. 3º); los deberes de los conductores (Art. 4º); las estaciones (Arts. 5º a 11); las tarifas (Arts. 12 a 18); los inspectores y colectores de tranvías, ómnibus, etc. (Arts. 19 a 24); los carros y camiones (Arts. 25 a 34); las condiciones de circulación de los automóviles (Arts. 35 y 36); los conductores de automóviles (Arts. 37 a 47); las normas de circulación (Arts. 48 a 60); las tarifas (Arts. 61 y 62); los bicicletas y motocicletos (Arts. 63 a 72); la numeración de vehículos (Arts. 73 y 74); las patentes (Art. 75); las penas (Arts. 76 a 79); y la Inspectoría General (Arts. 80 y 81).

Del análisis de las anteriores normas constitucionales y municipales dictadas en esta segunda etapa, se desprende en forma aún más clara la distribución de competencias en relación a la regulación del uso (tráfico y transporte), por vías públicas: en relación a los caminos nacionales correspondía al Poder Federal; y en relación con los caminos vecinales y vías urbanas correspondía al Poder Municipal.

3. TERCERA ETAPA: 1925 - 1929

A. Constitución de 1925

26. La tercera etapa de la regulación del uso (tránsito y transporte) de las vías de comunicación terrestres, comienza con la vigencia de la Constitución de 24 de junio de 1925, la cual regula más precisamente la distribución de competencias que había hecho la Constitución de 1922, anteriormente indicada³⁵.

En efecto, la Constitución de 1925 comienza por reservar al Poder Federal, la competencia (Art. 15, Ordinal 16) en "todo lo relativo a la apertura y conservación de los caminos nacionales, esto es, los que atraviesan un Estado o el Distrito Federal o un Territorio Federal y salen de sus límites, los cables aéreos de tracción y las vías férreas, aunque estén dentro de los límites de un Estado, salvo que se trate de tranvías o cables de tracción urbanos, cuya concesión y reglamentación compete a las respectivas municipalidades".

En su Artículo 18, Ordinal 1º, la misma Constitución de 1925 señalaba que era de la competencia de las municipalidades "organizar sus servicios de policía, abastos, cementerios, ornamentación municipal, arquitectura civil, alumbrado público, acueductos, tranvías urbanos y demás de carácter municipal". Por su parte, el Artículo 78, Ordinales 6º y 18º de la misma Constitución, atribuía a las Cámaras Legislativas como Cuerpos Colegisladores, competencia para "aprobar o negar los contratos para la construcción de vías férreas, cables aéreos de tracción..." y para "legislar sobre... ferrocarriles, caminos nacionales y el tráfico por ellos de vehículos de tracción mecánica...".

Tal como se deduce de las anteriores normas constitucionales, la competencia constitucional expresa en la materia, era como sigue:

- a) En materia de circulación, el Poder Federal tenía competencia para regularla en los *caminos nacionales*.
- b) En materia de transporte, el Poder Federal podía regularlo en los *caminos nacionales*, y por ferrocarriles, así como lo relativo a los cables aéreos de tracción. Las municipalidades

35. Véase en Ulises Picón Rivas, *Indice Constitucional de Venezuela*, cit. pág. 660.

tenían facultad, en cambio, para regular en materia de tranvías y cables de tracción urbanos.

B. *Ley de Tráfico Terrestre de 1926*

27. Conforme a esa distribución de competencia Constitucional, el Congreso de los Estados Unidos de Venezuela dictó con fecha 19 de julio de 1926 la primera normativa nacional sobre tráfico terrestre³⁶.

Esta Ley contenía regulación en materia de clasificación de vehículos (Arts. 1 y 2), de automóviles (Arts. 3 a 8) y de las condiciones de su circulación (Art. 9), así como respecto a los dueños y empresarios de automóviles (Art. 10). Contenía asimismo, regulación sobre los conductores o choferes (Arts. 11 a 21) y sobre el examen para obtener el permiso de conducir (Arts. 22 a 24); sobre la marcha (Arts. 25 a 28); sobre los accidentes, responsabilidad, penas y comprobaciones (Arts. 28 a 44); y sobre las inspectorías (Art. 45). La Ley, sin embargo, establecía muy claramente la competencia de las municipalidades y de los Estados, así:

a) *En materia de matriculación de vehículos:* Disponía el Artículo 4º que "todos los vehículos debían previamente ser matriculados o empadronados en las oficinas que al efecto dispongan los Presidentes de los Estados, el Gobernador del Distrito Federal y los Gobernadores de los Territorios". Asimismo lo disponía el Artículo 10, Ordinal 1º.

b) *En materia de permisos y títulos para conducir:* El Artículo 22 de la Ley establecía que un jurado en el cual se debía encontrar el Inspector de Vehículos, nombrado por el Presidente de Estado o Gobernador debía expedir el permiso provisional. En su caso, conforme al Artículo 46, el Gobernador del Distrito Federal, los Presidentes de Estados y Gobernadores de Territorios Federales debían expedir los títulos de chofer.

c) *En materia de inspectorías de vehículos:* El Artículo 45 de la Ley establecía que "los Presidentes de Estados, Gobernador del Dis-

36. Véase en *Leyes y Decretos Reglamentarios de los Estados Unidos de Venezuela*, Tomo XVII, Caracas, 1944, págs. 717 a 722.

trito Federal y Gobernadores de Territorios, crearán las Inspectorías de Vehículos necesarias señalándoles el territorio de su jurisdicción”.

Al Inspector de Vehículos correspondía la imposición de penas (Arts. 38 y 40), así como la comprobación de los hechos (Art. 41).

De las decisiones del Inspector del ramo podía por otra parte, apelarse para ante el respectivo Presidente de Estado o Gobernador (Art. 42).

En todo caso, en los lugares donde funcionaran las Inspectorías, sólo a éstas correspondía imponer multas, y donde no las hubiere, a la primera autoridad civil de la parroquia o municipio (Art. 43), siendo la competencia en todo caso de *carácter local*. La policía de carreteras (*de carácter nacional*) por ello, sólo podía comprobar las infracciones del Reglamento y dar aviso a la autoridad competente (Art. 44).

En todo caso, debe ello quedar claramente señalado, la Ley en el Parágrafo Unico del Artículo 45, establecía que “el Ejecutivo Federal queda autorizado para establecer, cuando lo juzgue conveniente, una Inspectoría Nacional de Vehículos dependiente del Ministerio de Relaciones Interiores y con las atribuciones que le señale el Decreto de su creación”. En tal virtud, las autoridades de tránsito podían llegar a tener carácter nacional. Ello era, por otra parte, perfectamente posible, pues la Constitución vigente para ese momento, la de 1925, no reservaba expresamente a las municipalidades competencia en materia de circulación urbana³⁷. De aquí que cuando el Poder Nacional hizo uso de esa facultad en 1949, bajo la vigencia de la Constitución de 1936 con idéntica regulación en la materia que la de 1925, la Corte Suprema declaró que era perfectamente constitucional, pues los municipios no tenían facultad constitucional para regular la materia de tránsito terrestre³⁸.

d) *En materia de circulación*: En relación a la regulación de circulación, la Ley estableció normas muy generales como la obligación de circular por la derecha (Art. 25) y la obligación para el conductor de tener siempre absoluto dominio del volante y de amornar la velocidad siempre que ésta pueda ser causa de peligro para

37. Véase Nº 26.

38. Véase Nota Nº 69.

los transeúntes (Art. 27). En relación a la velocidad de los automóviles y motocicletas, la Ley remitía, sin embargo, a lo que dispusieran las Ordenanzas y Reglamentos, la cual debía ser tal que evitara en cuanto fuese posible, todo peligro (Art. 26).

En todo caso, la Ley expresamente consagraba en su Artículo 49 lo siguiente:

“Los Concejos Municipales dictarán Ordenanzas sobre circulación de vehículos en todo lo que se relacione con la seguridad y comodidad de los habitantes de las poblaciones, dentro de los límites de éstas. Y en lo que no sea contrario a la presente Ley”.

C. *Reglamento de la Ley de Tráfico Terrestre de 1926*

28. Este Reglamento de fecha 16 de septiembre de 1926³⁹, dictado para desarrollar las normas de la Ley, siguió los mismos lineamientos de ella en materia de circulación. En esta forma, reguló detalladamente la circulación por caminos nacionales, y dejó para las municipalidades competencia en materia de circulación urbana.

En efecto, en materia de velocidad, su Artículo 17 remitía a lo dispuesto en la respectiva Ordenanza Municipal, cuando la circulación se realizara “en poblado”.

En forma más general aún, el Artículo 28 de dicho Reglamento establecía lo siguiente:

“La circulación en poblado se rige por las Ordenanzas Municipales respectivas y todos los conductores de vehículos quedan obligados a cumplir estrictamente sus disposiciones”.

D. *Ley Orgánica del Distrito Federal de 1927*

29. Por otra parte, la Ley Orgánica del Distrito Federal de 31 de mayo de 1927 que deroga la de 1915⁴⁰, contiene una disposición similar a la de la Ley derogada, en el sentido de atribuir competen-

39. Véase en *Leyes y Decretos Reglamentarios de los Estados Unidos de Venezuela*, Tomo XVII, Caracas, 1944, págs. 722 a 727.

40. Véase N° 21.

cia al Concejo Municipal del Distrito Federal para regular "en todo lo relativo a la organización de los servicios municipales de higiene y saneamiento, vías y medios de comunicación y tráfico urbano y vecinales...".

E. *Ordenanza sobre Tráfico Urbano de vehículos en el Distrito Federal de 1927*

30. Conforme a los lineamientos legales y constitucionales anteriormente señalados, el Concejo Municipal del Distrito Federal dictó con fecha 30 de julio de 1927 una Ordenanza sobre Tráfico Urbano de Vehículos en el Distrito Federal⁴¹, "en uso de la atribución establecida en el Artículo 35, Ordinal 2º de la Ley Orgánica del Distrito Federal, de 31 de mayo de 1927 y del Artículo 49 de la Ley de Tráfico Terrestre de 1926"⁴².

Dicha Ordenanza contenía regulación específica sobre la Clasificación de Vehículos (Art. 1), los dueños y empresarios de los mismos (Art. 2); los conductores en general (Arts. 3 y 4); los choferes (Arts. 5 a 7); los conductores de coches (Arts. 8 y 9); los conductores de carros de tracción de sangre (Arts. 10 a 12); los inspectores y colectores de tranvías, ómnibus, etc. (Arts. 13 y 14); las bicicletas y motocicletas (Arts. 15 a 18); los dueños de garajes (Arts. 19 y 20); de los certificados de capacidad para ser conductor (Arts. 21 a 27); las patentes (Arts. 28 y 29); el tráfico en poblado (Art. 30); las restricciones al tráfico (Arts. 31 a 34); los fiscales del tráfico (Art. 35); las estaciones (Arts. 36 a 42); los coches, tranvías y carros de tracción de sangre (Arts. 43 a 51); la numeración de vehículos (Arts. 52 a 54); las penas (Arts. 55 a 59); la Inspectoría General (Arts. 60 a 65).

De dicha normativa es necesario destacar las disposiciones sobre el "tráfico en poblado" que no se establecieron en las Ordenanzas anteriores y que tienen su significación en la distribución de competencias que la Constitución de 1925 y la Ley de 1926 ya habían señalado. Consecuencia de la anterior regulación, es la posibilidad que la Ordenanza otorga al Gobernador del Distrito Federal para

41. Gaceta Municipal N° 3599 de 30 de julio de 1927.

42. Véase N° 27.

“crear y proveer cuando lo juzgue oportuno y conveniente los cargos de fiscales del tráfico”, a los cuales se les asignan una serie de atribuciones específicas.

F. *Ley de Tránsito Terrestre de 1927*

31. En líneas generales, la Ley de Tránsito Terrestre de 26 de julio de 1927⁴³, sigue las mismas directrices de la Ley de 1926⁴⁴, en cuanto que en materia de circulación regula la misma por carreteras y *caminos nacionales*, dejando competencia a los Concejos Municipales para dictar Ordenanzas sobre *circulación urbana* de vehículos, en todo lo relativo a la seguridad y comodidad de los habitantes de las poblaciones, cuidando de no contrariar en aquellas las disposiciones de la Ley (Art. 3).

G. *Reglamento de la Ley de Tránsito Terrestre de 1927*

32. En el mismo sentido que el Reglamento anterior de 1926, el Reglamento de la Ley de Tránsito Terrestre de 14 de noviembre de 1927⁴⁵, establecía que la circulación en poblado se regía por las Ordenanzas Municipales, imponiendo a los conductores de vehículos la obligación de cumplir estrictamente sus disposiciones (Art. 28).

H. *Constitución de 1928*

33. La Constitución de 23 de mayo de 1928⁴⁶ en materia de distribución de competencias sobre regulación del transporte y circulación por vías públicas, siguió la misma orientación de la Constitución de 1925, ya analizada⁴⁷, atribuyendo a las municipalidades

43. Véase en *Leves y Decretos Reglamentarios de los Estados Unidos de Venezuela*, Tomo XVII, Caracas, 1944, págs. 705 a 710.

44. Véase Nº 27.

45. Véase en *Leves y Decretos Reglamentarios de los Estados Unidos de Venezuela*, Tomo XVII, Caracas, 1944, págs. 711 a 716.

46. Véase en Ulises Picón Rivas, *Índice Constitucional de Venezuela*, pág. 694.

47. Véase Nº 26.

competencia en materia de tránsito por vías urbanas y vecinales y en materia de transporte urbano por tranvías; y al Poder Federal competencia en materia de tránsito por caminos nacionales y en materia de transporte por ferrocarriles y cables de tracción.

I. *Ley de Tránsito Terrestre de 1928*

34. El Congreso de los Estados Unidos de Venezuela, con fecha 19 de julio de 1928⁴⁸, dictó una nueva regulación sobre tránsito terrestre siguiendo asimismo, en líneas generales, la misma orientación que la Ley de 1926⁴⁹.

En materia de circulación, sin embargo, precisaba y delimitaba aún más la competencia municipal.

En efecto, el Artículo 3º de la Ley disponía lo siguiente:

“Corresponde a los Concejos Municipales dictar Ordenanzas sobre la circulación urbana de los vehículos, en todo lo relativo a la seguridad y comodidad de los habitantes de las poblaciones”.

“En tales Ordenanzas se reglamentará el peso y el tamaño de los camiones de permitido tránsito en las calles de las ciudades y se deberá disponer que los camiones que pueden circular por las carreteras, podrán también transitar por las calles de las poblaciones que constituyan la prolongación dentro de éstas, de la respectiva carretera”.

“Asimismo, cuidarán los Concejos Municipales de no contrariar en las mencionadas Ordenanzas las disposiciones de la presente Ley”.

Por otra parte, en materia de transporte terrestre la Ley disponía en su Artículo 2º que “los ferrocarriles se regirán por sus respectivos contratos y por la Ley y el Reglamento Ejecutivo sobre la materia” y en cambio “los tranvías se regirán por sus contratos, y por las Ordenanzas Municipales respectivas, en cuanto les sean aplicables”, respetando así la distribución de competencias que la Constitución de 1925 había hecho⁵⁰.

48. Véase en *Leyes y Decretos Reglamentarios de los Estados Unidos de Venezuela*, Tomo XVII, Caracas, 1944, págs. 693 a 698.

49. Véase Nº 27.

50. Véase Nº 26.

J. Reglamento de la Ley de Tránsito Terrestre de 1928

35. Por su parte, el Reglamento de la Ley de 17 de septiembre de 1928⁵¹, desarrolló los lineamientos generales de la nueva Ley de 1928 estableciendo en su Artículo 28 lo siguiente:

“La circulación en poblado se rige por las Ordenanzas Municipales respectivas; y todos los conductores de vehículos quedan obligados a cumplir estrictamente sus disposiciones”.

“Conforme lo estatuye el Artículo 3º de la Ley de Tránsito Terrestre, deberá disponerse en tales Ordenanzas que los camiones que pueden circular por las carreteras podrán también transitar por las calles de las poblaciones que constituyan la prolongación dentro de éstas, de la respectiva carretera”.

4. CUARTA ETAPA: 1929 - 1936

A. Constitución de 1929

36. La regulación constitucional del texto fundamental de 29 de mayo de 1929⁵², puede decirse que es la misma, en materia de utilización del dominio público vial, que la establecida en las anteriores Constituciones a partir de 1925⁵³.

En efecto en las Bases de la Unión, Artículo 15, Ordinal 16, se reserva al Poder Federal “todo lo relativo a la apertura y la conservación de los caminos nacionales, esto es, los que atraviesan un Estado o el Distrito Federal o un Territorio Federal y salen de sus límites; los cables aéreos de tracción y las vías férreas, aunque estén dentro de los límites de un Estado, salvo que se trate de *tranvías* o cables de tracción urbanos, cuya concesión y reglamentación compete a las respectivas municipalidades”.

Por otra parte, el Artículo 18, Ordinal 1º, precisaba que es de la competencia de las municipalidades “organizar sus servicios de. . .

51. Véase en *Leyes y Decretos Reglamentarios de los Estados Unidos de Venezuela*, Tomo XVII, Caracas, 1944, págs. 699 a 705.

52. Véase en Ulises Picón Rivas, *op. cit.*, pág. 728.

53. Véase Nº 26 y Nº 33.

tranvías urbanos y demás de carácter municipal"; y el Artículo 78, Ordinal 18º disponía que era de la competencia de las Cámaras Legislativas como cuerpos colegisladores "legislar acerca de . . . ferrocarriles, caminos nacionales y el tránsito por ellos, de vehículos de tracción mecánica".

Como puede observarse, la distribución de competencias de orden constitucional coincide con la que hacía la Constitución de 1925⁵⁴.

B. Ley de Tránsito Terrestre de 1930

37. También en líneas generales, la Ley de Tránsito Terrestre de 15 de julio de 1930⁵⁵ sigue los mismos lineamientos, en cuanto a la distribución de competencias que las leyes anteriores⁵⁶.

Sin embargo, el Artículo 2º de la Ley precisaba aún más la competencia de las municipalidades en materia de circulación de vehículos. Dicho Artículo disponía:

"Corresponde a los Concejos Municipales dictar Ordenanzas sobre la *circulación urbana* de los vehículos, en todo lo relativo a la seguridad y comodidad de los habitantes de las poblaciones, y sobre los requisitos y condiciones a que deben sujetarse las *empresas de transporte de personas* en los vehículos a que se refiere esta Ley".

"En tales Ordenanzas se establecerá que las tarifas de las empresas mencionadas deben ser sometidas a la aprobación del respectivo Concejo Municipal".

"En esas Ordenanzas se reglamentará el peso y el tamaño de los camiones de permitido tránsito en las calles de las ciudades y se deberá disponer que los camiones que puedan circular por las carreteras, podrán también transitar por las calles de las poblaciones que constituyan la prolongación, dentro de éstas, de la respectiva carretera".

"Asimismo, cuidarán los Concejos Municipales de no contrariar en las mencionadas Ordenanzas las disposiciones de la presente Ley".

54. Véase Nº 26.

55. Véase en *Leyes y Decretos Reglamentarios de los Estados Unidos de Venezuela*, Tomo XVII, Caracas, 1944, págs. 677 a 683.

56. Véase Nos. 27, 31 y 34.

"A dichas Ordenanzas deberá dárseles la mayor publicidad".

Ahora bien, tal como se desprende del Artículo anteriormente transcrito, la Ley de 1930 precisó la competencia en materia de transporte terrestre de una manera clara. En efecto, la Ley dispuso que los Concejos Municipales debían dictar Ordenanzas "sobre los requisitos y condiciones a que deben sujetarse las *empresas de transporte de personas en los vehículos*" regulados por ella, y las tarifas respectivas debían ser aprobadas por el Concejo Municipal respectivo. Solamente la regulación del transporte por ferrocarriles quedaba a la competencia del Poder Federal.

En materia de tránsito, seguía la Ley con la misma distribución de competencias: tránsito urbano correspondía al Poder Municipal y tránsito terrestre por caminos nacionales al Poder Federal⁵⁷.

-
57. La Corte Federal y de Casación en Sala Político-Administrativa, dictó en fecha 21 de noviembre de 1937, sentencia en la cual declaró improcedente una solicitud de declaratoria de colisión entre el Artículo 56 de la Ley de Tránsito Terrestre de 1930 y el Artículo 130 de la Ordenanza de Tránsito Urbano del Distrito Federal, y en la cual confirmó expresamente la delimitación de competencias en materia de tránsito terrestre, admitiendo la necesaria competencia de las municipalidades en la regulación del tránsito urbano.

De dicha sentencia es interesantes destacar los siguientes párrafos ilustrativos de esa afirmación:

"...La Ley en su Art. 56, hace la designación del Gobernador o del respectivo Presidente del Estado, como Tribunal de la Instancia que pueda surgir por razón de la apelación interpuesta contra toda decisión del Inspector del ramo, según lo preceptuado en el Título II, cuyo mote es: "De los accidentes, de la responsabilidad, etc." De manera pues, que el fallo del Inspector puede referirse a las siguientes sanciones: "Art. 45. La infracción de las disposiciones legales sobre el tránsito terrestre, será castigada según el caso con las siguientes penas: a) multa; b) arresto; c) prisión; d) suspensión temporal del permiso de manejar; e) pago de daños y perjuicios; f) las que impone el Código Penal". Y el enunciado Artículo 56 a que se refiere, no puede menos que abarcar estas diversas sanciones, sólo que en cuanto a la multa prevé una caución real o personal para garantizar su efectividad".

"Pero no obstante esto, el Artículo 2º autoriza a los Concejos Municipales para dictar Ordenanzas sobre tráfico urbano, en el Distrito Federal, autorización que se hace más necesaria en esta ciudad de Caracas, con atención a la intensidad de su tráfico por un gran número de vehículos y a la urgencia de solucionar diarios y diversos problemas

C. Reglamento de la Ley de Tránsito Terrestre de 1930

38. El Reglamento de la Ley de 1930 dictado el 30 de julio del mismo año sigue, asimismo, los lineamientos de la normativa an-

de tránsito que no es posible prever en la Ley Nacional. Por lo que es forzoso deducir la necesidad imperiosa de reglamentar por la Municipalidad del Distrito Federal el mencionado tráfico complejo, con la *determinación adecuada de sanciones. Por lo mismo, el ciudadano Inspector General de Vehículos ha de resolver a menudo conflictos relativos al tránsito y conocer de infracciones a la Ley Nacional y a la Ordenanza Municipal, sobre la materia, decisiones éstas que suponen un sinnúmero de apelaciones que el ciudadano Gobernador, debido a sus múltiples y delicadas funciones, no podría atender pronta y eficazmente; y sin duda resultaría nugatorio el mencionado recurso legal si no acudiera a tal necesidad la municipalidad, creando, en su Ordenanza, con todo acierto jurídico, el Tribunal de Apelación a que se refiere su Artículo 130*".

"Las razones que preceden demuestran de consiguiente, que no existe la colisión denunciada, porque las decisiones a que se refiere el Artículo 56 de la Ley de Tránsito Terrestre, y concerniente a infracciones de la misma, han de ser impugnadas en el Distrito Federal, mediante apelación para ante el ciudadano Gobernador del Distrito Federal, mientras que las decisiones relativas a infracciones de la Ordenanza de Tráfico Urbano, han de impugnarse con el propio recurso de apelación para ante el Tribunal que se constituya al efecto en acatamiento a su Artículo 130".

"Al expresar la Ley (Art. 53), en forma general, que toda violación de ella o de su Reglamento que no tenga señalada una pena expresa, se castigará con multa de cincuenta a quinientos bolívares o arresto proporcional, limita su radio de aplicación como toda Ley, a sus propias infracciones, esto es, a las de los preceptos que integran su contenido. Ahora, pues, su Artículo 46 legisla sobre la suspensión del permiso para manejar, pero se refiere a determinadas infracciones cometidas por el chofer, entre las cuales no se incluye la alteración de título previsto en el citado Artículo 131 de la Ordenanza Municipal; por lo que si se cometiere una falta de esta última índole, no se infringiría seguramente la Ley, sino que sólo será violada la Ordenanza Municipal, cuya previsión al respecto es distinta, como se ha visto, a las de dicha Ley. Por tanto, se juzga que no existe tampoco la colisión denunciada".

"En orden a la mentada usurpación de atribuciones que el denunciante imputa al Concejo Municipal, al legislar éste en materia de tránsito terrestre que es de la competencia del Congreso Nacional, no juzga la Corte que pueda existir ninguna violación constitucional. Porque si es cierto que entre las materias reservadas a la competencia federal, está la relativa a tránsito terrestre, no lo es menos que el tráfico urbano, que es al que se refiere el caso de autos, ofrece las múltiples necesida-

terior⁵⁸. El Artículo 29 de dicho Reglamento establecía, por ejemplo, que “*la circulación en poblado se rige por las Ordenanzas Municipales respectivas; y todos los conductores de vehículos quedan obligados a cumplir estrictamente sus disposiciones*”, agregando que “*conforme lo estatuye el Artículo 2º de la Ley de Tránsito Terrestre, deberá disponerse en tales Ordenanzas que los camiones que puedan circular por las carreteras podrán también transitar por las calles de las poblaciones que constituyen la prolongación, dentro de éstas, de la respectiva carretera*”.

D. *Ordenanza sobre circulación urbana de vehículos en el Distrito Federal de 1930*

39. Conforme a la atribución consagrada en el Artículo 35 de la Ley Orgánica del Distrito Federal de 1926 y en el Artículo 2º de la Ley de Tránsito Terrestre de 1930⁵⁹, el Concejo Municipal del Distrito Federal dictó la Ordenanza sobre circulación urbana de vehículos de 15 de diciembre de 1930⁶⁰.

Dicha Ordenanza contenía regulación específica sobre los siguientes

des a que se ha hecho alusión arriba, y que hay que prever de inmediato, sin que puedan considerarse tales necesidades comprendidas en dicha reserva, so pena de incurrirse en perjudiciales imprevisiones. Y de allí la razón de existir de las Ordenanzas que, como la que se dice abusiva de sus atribuciones, cohonestan eficazmente los inconvenientes que se suceden frecuentemente en el tráfico y mayormente en el urbano. Según esto, es fácil apreciar cómo la Ley y la Ordenanza han salvado el concepto constitucional de que es al Congreso a quien toca legislar acerca de la expresada materia, *sin admitir que la previsión constitucional llegue hasta desarmar a los municipios del poder de ordenar la ejecución inmediata de sus propias previsiones legales*, mediante la autoridad competente, para realizar la regularización en detalle de las mencionadas necesidades del tránsito, todo ello con la facultad plena que les da el Ordinal del Artículo 41 de la Ley Orgánica del Distrito Federal. No tiene aplicación al caso el principio de que las leyes deben ser derogadas por otras leyes... (Véase en Memoria de la Corte Federal y de Casación de 1938, Tomo I, págs. 387 a 389; subrayado nuestro).

58. Véase en *Leyes y Decretos Reglamentarios de los Estados Unidos de Venezuela*, Tomo XVII, Caracas, 1944, págs. 685 a 691.

59. Véase N° 37.

60. Véase Gaceta Municipal N° 4136 de 3 de enero de 1931.

aspectos: Disposiciones generales sobre circulación (Arts. 1 a 20); de los coches de uso particular y coches de plaza (Arts. 21 a 30); de los automóviles de uso particular y de plaza, y de los camiones (Arts. 31 y 32); De los autobuses y tranvías (Arts. 33 a 46); de los carros por tracción animal y carros de mano (Arts. 54 a 62); de la numeración de vehículos (Arts. 63 a 69); de la capacidad de los conductores (Arts. 68 a 73); de la velocidad y de la carga (Arts. 74 a 81); del uso de bocinas, timbres y cornetas (Arts. 82 a 85); de las tarifas (Arts. 86 a 90); de las estaciones (Arts. 91 a 97); de la inspectoría de vehículos (Arts. 98 a 101); de los fiscales de tráfico (Arts. 102 a 104); y de las disposiciones penales (Arts. 105 a 108).

De toda la normativa de dicha Ordenanza, conforme a los lineamientos de la Ley del Tránsito Terrestre de 1930, es de interés destacar la regulación detallada del tráfico urbano y fundamentalmente la regulación de las empresas de transporte de personas en la zona urbana del Distrito Federal. La Ordenanza comienza por señalar (Art. 33) que "en todo lo que se refiere a su desenvolvimiento y organización, las empresas de autobuses quedan sujetas al estricto cumplimiento de las disposiciones contenidas en esta Ordenanza, a las dictadas o que se dictaren por la municipalidad del Distrito Federal conforme a la Ley de Tránsito Terrestre y al Reglamento de la misma, estando los empleados de dichas empresas sometidos a la jurisdicción del Inspector de Vehículos y de los demás agentes".

Por otra parte, conforme a la misma Ordenanza, las empresas de tranvías debían contratar con la municipalidad el establecimiento de cualquier línea y estaban "sujetas a las disposiciones contractuales que las rigen y a las establecidas en esta Ordenanza, en cuanto les sean aplicables" (Arts. 34 y 35). En todo caso, aclaraba el mismo Artículo 35 de la Ordenanza, ningún contrato podía celebrarse de manera exclusiva, esto es, que no pudiera concederse igualmente a cualquiera otra persona, empresa o compañía, que reuniera las mismas condiciones legales. La Ordenanza estableció además, diversas normas generales de funcionamiento de las empresas de autobuses y tranvías.

En conclusión, y siguiendo los lineamientos legales y constitucionales, la Ordenanza regulaba el *tránsito urbano* (circulación en poblado) y el *transporte urbano*.

E. *Ordenanza sobre circulación urbana de vehículos en el Distrito Federal de 1933*

40. Siguiendo los mismos lineamientos de la Ordenanza anterior de 1931, el Concejo Municipal en uso de la Atribución 2ª del Artículo 35 de la Ley Orgánica del Distrito Federal y de lo dispuesto en el Artículo 2º de la Ley de Tránsito Terrestre, dictó con fecha 31 de agosto de 1933 otra Ordenanza sobre circulación urbana de vehículos⁶¹.

La distribución de competencias en esta Ordenanza permaneció regulada en la misma forma que en la anterior, es decir, el municipio tenía competencia para disponer sobre el Tránsito Urbano y sobre el Transporte Urbano⁶².

5. QUINTA ETAPA: 1936 - 1953

A. *Constitución de 1936*

41. La quinta etapa de la evolución en materia de regulación del uso del dominio público terrestre (tráfico y transporte), comienza con la Constitución de 20 de julio de 1936.

El Artículo 15, Ordinal 12 de la misma, referente a las Bases de la Unión, reservó a la competencia del Poder Federal "todo lo relativo al *transporte terrestre*, a la navegación aérea, marítima, fluvial y lacustre, y a los muelles y las obras para desembarque en los puertos". El Ordinal 16 del mismo Artículo, también reservó al Poder Federal "todo lo relativo a la apertura y conservación de los caminos nacionales, esto es, los que atraviesan un Estado o el Distrito Federal o un Territorio Federal y salen de sus límites; los cables aéreos de tracción y las vías férreas, aunque estén dentro de los límites de un Estado, salvo que se trate de tranvías o cables de tracción urbanos, cuya concesión y reglamentación compete a las respectivas municipalidades".

Por su parte, el Artículo 18, Ordinal 1º de la misma Constitución de 1936, atribuía a las municipalidades competencias para "organi-

61. Véase Gaceta Municipal N° 4564 de 28 de septiembre de 1933.

62. Véase N° 39.

zar sus servicios de . . . *tranvías urbanos* y demás de carácter municipal"; y el Artículo 78, Ordinal 21 atribuía a las Cámaras Legislativas como Cuerpos Colegisladores facultad para "legislar acerca de . . . ferrocarriles, caminos nacionales y tránsito por ellos de vehículos de tracción mecánica o de sangre".

La Constitución de 1936 fue la primera de nuestras normas constitucionales que atribuyó expresamente al Poder Federal competencia general en materia de *transporte terrestre*. En efecto, las Constituciones anteriores sólo hablaban de reserva al Poder Federal en materia de ferrocarriles o cables aéreos de tracción no urbanos. La Constitución de 1936, aun cuando continúa haciendo esa reserva, habla también como hemos visto, en forma expresa de "transporte terrestre" sin hacer ninguna distinción.

Fue la propia Constitución sin embargo, la que reservó a la competencia municipal "los servicios de *tranvías urbanos y demás de carácter municipal*", donde se incluían los autobuses urbanos⁶³, haciendo así ella misma, una excepción al principio general.

B. *Ley Orgánica del Distrito Federal de 1936*

42. Conforme a la normativa de la Constitución de 1936, el Congreso Nacional dictó el 14 de octubre del mismo año, la Ley Orgánica del Distrito Federal. En el Artículo 29, Ordinal 1º de dicha Ley, se dispone que es competencia del Municipio, "los servicios de policía, cementerios, ornamentación municipal, arquitectura civil, alumbrado público, acueductos y demás de carácter municipal, tales como servicios de higiene y saneamiento, *vías y medios de comunicación y tránsito urbano y vecinal* . . ." por lo que en materia de tránsito, la distribución de competencias seguía la misma orientación que tenía hasta ese momento.

C. *Ordenanza sobre Tránsito Urbano del Distrito Federal de 1938 reformada parcialmente en 1941*

43. El Concejo Municipal del Distrito Federal, en uso de la atribución 2ª del Artículo 41 de la Ley Orgánica del Distrito Federal

63. Véase Nº 61.

y conforme a lo dispuesto en el Artículo 2º de la Ley de Tránsito Terrestre, dictó con fecha 26 de febrero de 1938 la Ordenanza sobre Tránsito Urbano, reformada parcialmente el 21 de noviembre de 1941⁶⁴.

Esta Ordenanza contiene en sus dispositivos, un enorme progreso en relación con las anteriores. En efecto, contiene precisa regulación sobre lo siguiente: Disposiciones generales sobre circulación (Arts. 1 a 10); de la capacidad de los conductores (Arts. 11 a 20); de los peatones (Arts. 21 a 26); *del tránsito de los vehículos* (Arts. 27 a 36); de la velocidad (Arts. 37 a 40); de la posición y marchas de los vehículos; derecho de vía (Arts. 41 a 57); del equipo de los vehículos (Arts. 58 a 70); de la matriculación y numeración de los vehículos (Arts. 71 a 74); *del servicio de transporte de personas* (Arts. 75 a 99); de los coches particulares y de los de alquiler (Arts. 100 a 109); de las autoridades de tránsito (Art. 110); de las inspeccionías de vehículos (Arts. 111 a 114); del Inspector Técnico del Tránsito (Arts. 115 y 116); de los fiscales y agentes de tránsito y agentes de policía (Arts. 117 a 121); del Tribunal de apelación (Art. 122); disposiciones penales (Arts. 124 a 132).

En materia de *transporte urbano* de personas, esta Ordenanza tiene asimismo, un evidente progreso en relación con las anteriores. Por ejemplo, es de destacar que en ella por primera vez se habla de que el servicio de transporte de personas se presta por una concesión "*para usar las calles públicas con este objeto*" (Art. 76). La Ordenanza regulaba entonces en forma detallada las condiciones que debía reunir el concesionario (Arts. 79 a 80), las reglas relativas a los conductores y colectores (Arts. 83 a 85) y las condiciones generales del otorgamiento de la concesión (Art. 81).

D. *Ordenanza sobre Tránsito Urbano del Distrito Federal de 1942, vigente*

44. La evolución de la normativa municipal del Distrito Federal en materia de utilización del dominio público vial urbano, culmina con la Ordenanza sobre Tránsito Terrestre de 30 de abril de 1942, aún vigente.

64. Véase en Gaceta Municipal N° 5845 de 16 de diciembre de 1941.

El ámbito de aplicación de dicha Ordenanza, dictada bajo el marco de los dispositivos constitucionales de 1936⁶⁵, está determinado por su Artículo 1º: "La presente Ordenanza regula la *circulación y tránsito urbano* de las personas y vehículos y los *servicios de transporte* en el Distrito Federal". Es decir, precisa la competencia del Municipio en materia de *tránsito urbano* (circulación) y *transporte urbano*.

Conforme a este ámbito de aplicación definido por la propia Ordenanza, ésta contiene regulación expresa de los peatones (Arts. 5 a 12); de los conductores de vehículos (Arts. 13 a 28); de la matriculación y numeración de los vehículos (Arts. 29 a 33); de la *circulación de los vehículos* (Arts. 34 a 59); de la capacidad y dimensiones de los vehículos (Arts. 60 a 65); del equipo y condiciones de seguridad de los vehículos (Arts. 66 a 71); de las zonas urbanas de estacionamiento (Arts. 72 a 82); de los garajes (Arts. 83 a 85); de las *concesiones de transporte* (Arts. 86 a 93); de los conductores, colectores y vehículos que presten servicios en el transporte colectivo de pasajeros (Arts. 94 a 107); de los vehículos de alquiler (Arts. 108 a 112); de las autoridades del tránsito (Arts. 113 a 122); y disposiciones penales (Arts. 123 a 145).

E. Constitución de 1947

45. La Constitución de 5 de julio de 1947 precisó la distribución de competencias hasta ahora indicada, sobre todo en materia de *transporte terrestre*.

En efecto, a pesar de que el Artículo 138, Ordinal 22, señaló que era de la competencia del Poder Nacional "todo lo relativo a *transporte terrestre, marítimo, aéreo, fluvial y lacustre*", el Artículo 112, Ordinal 1º atribuyó a su vez, competencia a las municipalidades para "organizar sus servicios de. . . *transportes urbanos. . .*", por lo que la competencia nacional quedaba reducida a la reglamentación de los *transportes extraurbanos*⁶⁶.

Por otra parte, el Artículo 138, Ordinal 16 de la propia Constitución, aclaraba que era de la competencia nacional "la apertura y

65. Véase N° 41.

66. Véase N° 59.

conservación de las *vías de comunicación nacionales*; los cables aéreos de tracción y las *vías férreas*, aunque estén dentro de los límites de un Estado, salvo que se trate de *tranvías* o cables de tracción urbanos, cuya concesión y reglamentación compete a las respectivas *municipalidades*".

En materia de *tránsito y circulación*, sin embargo, la Constitución de 1947 no trajo en sus dispositivos, normas similares a las que las Constituciones anteriores consagraban, en cuanto que atribuían al Poder Nacional la facultad de legislar sobre el tráfico en *camino nacionales*⁶⁷. El Artículo 112, Ordinal 5, letra "a" de la misma Constitución, sin embargo, atribuía a las municipalidades la facultad de organizar y administrar sus rentas e ingresos provenientes de patentes sobre "vehículos", lo que hacía suponer que la competencia municipal sobre el *tránsito urbano* seguía en vigencia como otra de las materias "*de carácter municipal*", según la terminología del mismo Artículo 112, Ordinal 1º de dicha Carta Fundamental.

F. Decreto N° 253 de 31 de Agosto de 1949

46. Las diversas leyes de tránsito terrestre dictadas en la República hasta 1930, después de atribuir la competencia en materia de autoridades de tránsito a los Estados y Municipios, disponían una autorización al Ejecutivo Nacional para establecer, cuando lo juzgare conveniente, una Inspectoría Nacional de Vehículos, dependiente del Ministerio de Relaciones Interiores y con las atribuciones que le señalara el Decreto de su creación⁶⁸.

Ahora bien, por Decreto N° 253 de 31 de agosto de 1949, la Junta Militar de Gobierno creó a partir del 1º de septiembre de 1949, la Inspectoría Nacional de Tránsito con jurisdicción en todo el territorio nacional y dependiente del Ministerio de Relaciones Interiores (Art. 1).

La consecuencia fundamental de ello fue que "las inspectorías de vehículos o de tránsito y cualesquiera otros organismos que según la Ley de Tránsito Terrestre ejerzan atribuciones en relación con el

67. Véase N° 23 y siguientes.

68. Ley de 1926, Art. 45, Parágrafo Unico; Ley de 1927, Art. 55; Ley de 1928, Art. 56; Ley de 1930, Art. 60; Véanse Nos. 27, 31, 34 y 37.

tránsito urbano o extraurbano, quedan sometidos al cumplimiento de las disposiciones que sobre la materia dicte la Inspectoría Nacional de Tránsito” (Art. 3).

En relación a dicho decreto se introdujo una acción de nulidad, por inconstitucionalidad que fue declarada improcedente por la Corte Federal y de Casación en sentencia de 4 de junio de 1952⁶⁹.

6. SEXTA ETAPA: 1953 - 1961

A. Constitución de 1953

47. La Constitución de 15 de abril de 1953, en materia de utilización del dominio público vial, siguió en algunos aspectos la misma orientación que la anterior Constitución de 1947. En efecto, se reservó al Poder Nacional, competencia en materia de *“transporte*

69. En 4 de junio de 1952, la Corte Federal y de Casación en Corte Plena, dictó sentencia negando la solicitud de nulidad del Decreto N° 253 de la Junta Militar de Gobierno de 30 de agosto de 1949, por el cual se creó la Inspectoría Nacional del Tránsito.

Dicha sentencia es de interés destacarla porque entre otras cosas la Corte señaló que, para esa fecha no era “función constitucional de las municipalidades el legislar sobre tránsito”.

Los aspectos más importantes del fallo son los siguientes:

“... Los abogados se han dirigido a esta Corte en escrito de fecha 25 de enero de este año, expresando: que con fecha 30 de agosto de 1949 la Junta Militar de Gobierno de los Estados Unidos de Venezuela dictó un Decreto por el cual se creó la Inspectoría Nacional del Tránsito, en ejercicio de las atribuciones que tiene según el Acta de su constitución, y en uso de la facultad que le concede el Artículo 60 de la Ley de Tránsito Terrestre; que dicho Decreto no puede ser contrario al espíritu y razón de la Ley, ni vulnerar principios, garantías y derechos consagrados en la Constitución y que en él se establece (Art. 3°): “Las inspectorías de vehículos y de tránsito y cualesquiera otros organismos, que según la Ley de Tránsito Terrestre, ejerzan atribuciones en relación con el tránsito urbano y extra-urbano, quedan sometidas al cumplimiento de las disposiciones que sobre la materia dicte la Inspectoría Nacional del Tránsito”; que dicho Artículo colide con las disposiciones de la Ley de Tránsito Terrestre, referente al establecimiento de normas que regulan el tránsito urbano, atribuidas especialmente a los Concejos Municipales por la Ley de Tránsito Terrestre, especialmente en su Artículo 2°; que el espíritu de la Ley citada es

terrestre" (Artículo 60, Ordinal 26), atribuyéndose sin embargo, competencia a las municipalidades para organizar "*con sujeción a las leyes y reglamentos nacionales sus servicios de... transporte urbano*".

dejar sometidas a la ordenación municipal todas las disposiciones referentes al tránsito urbano, y que con fecha 17 y 18 de agosto de 1951, se publicó un aviso oficial por medio del cual se notificó a los propietarios y empresas de automóviles de alquiler, que éstos deberían estar marcados con determinadas señales distintivas, fijando una fecha límite para el cumplimiento de tal resolución; que las Inspectorías de Tránsito se niegan a matricular vehículos de alquiler y a proveerlos de placas si no tienen tales señales. Tal atribución —expresa el escrito— no es de las inspectorías de tránsito, sino de los Concejos Municipales de acuerdo con el Artículo 2º de la Ley de Tránsito Terrestre y ella se desprende además de la Ordenanza sobre Patentes de Vehículos y otros impuestos relacionados con las mismas de fecha 25 de octubre de 1950. "Las circunstancias —añaden los postulantes— de que algunas Inspectorías de Tránsito hayan dictado disposiciones sobre el uso de determinados distintivos para la circulación de vehículos de alquiler, y algunas Administraciones de Rentas se niegan a otorgar las respectivas matrículas y placas de circulación, de ningún modo podrán convalidar la expresada disposición ilegal y nula de la Inspectoría Nacional del Tránsito, por cuanto aquellas dependencias oficiales (Inspectorías y Rentas Municipales) se rigen por un ordenamiento previo, por una Ley que les da nacimiento, pero en ningún caso las citadas dependencias oficiales podrían dictar normas estableciendo nuevos requisitos para la circulación de vehículos de motor, por cuanto ésta es una facultad legislativa; que la ilegalidad de la medida de la Inspectoría del Tránsito se hace más evidente por el hecho de haberse visto obligado el Ministerio de Comunicaciones a dictar con fecha 24 de enero corriente, una resolución en que se establece la obligatoriedad de los distintivos, fijando una fecha límite más lejana para el cumplimiento de este requisito; y que las Inspectorías del Tránsito y las Administraciones de Rentas Municipales que tales órdenes han dictado, están violando las leyes de su creación y la Constitución Nacional; que estas medidas han creado una situación conflictiva a los trabajadores que ganan el sustento con automóviles de alquiler, y que ello les acarrea un grave perjuicio desmeritándoles el vehículo; y finalmente, que por todas esas razones acuden a la Corte y demandan la nulidad del Artículo 3º del Decreto N° 253 de la Junta Militar de Gobierno, de fecha 30 de agosto de 1949, así como la nulidad de la Resolución del Ministerio de Comunicaciones, de 24 de enero de 1952".

"Trasmitida dicha representación en forma legal, pasa la Corte a resolver los diversos problemas planteados en orden a su precedencia lógica y a tal efecto observa":

Por tanto, si bien el Poder Nacional podía regular el *transporte terrestre* en general, se atribuía competencia a las municipalidades para regular el transporte urbano, pero "con sujeción a las leyes y reglamentos nacionales", lo que materialmente hizo desaparecer la competencia municipal en la materia.

"Es categórica la facultad que concede la Ley de Tránsito Terrestre al Ejecutivo Federal para establecer, *cuando lo juzgue conveniente*, una Inspectoría General de Vehículos con las atribuciones que le señale el Decreto de su creación (Art. 60 de la citada Ley)".

"El Decreto N° 253 de la Junta Militar de Gobierno, mediante el cual se creó la Inspectoría General del Tránsito, fue promulgado en ejercicio de tal facultad, y en él se fijaron entre otras atribuciones, a este organismo... "El estudio y ejecución de todas aquellas medidas encominadas a resolver los problemas relativos al tránsito...".

"El Artículo 3º del Decreto antes mencionado dispone que las Inspectorías del Tránsito y de Vehículos y cualesquiera otros organismos que según la Ley de Tránsito Terrestre ejerzan atribuciones con relación al tránsito urbano y extraurbano, queden sometidos a las disposiciones que sobre la materia dicte la Inspectoría Nacional del Tránsito".

"En el curso del presente año, las Inspectorías Generales de Vehículos del Distrito Federal y del Estado Miranda, acatando disposiciones de la Inspectoría Nacional del Tránsito, dictaron varias resoluciones imponiendo a los automóviles destinados al servicio de alquiler, marcas o señales distintivas, consistentes en una franja de diez centímetros de ancho compuesta por cuadrados de cinco centímetros de lado cada uno, alternativamente negros y amarillos, y pintada alrededor del automóvil, y los demás distintivos adicionales establecidos de modo facultativo, para los propietarios de empresas de vehículos de alquiler".

"En estas disposiciones han pretendido encontrar los postulantes, actuaciones de las autoridades ejecutivas que alteran el espíritu, razón y propósito de la Ley de Tránsito; y también colisiones entre el articulado de esta Ley, especialmente en lo que atañe al transcrito Artículo 3º del Decreto N° 253 y la competencia atribuida a los Concejos Municipales en el Artículo 2º de la Ley mencionada".

"Se altera el espíritu de la Ley cuando el acto reglamentario contiene excepciones o sanciones no previstas, o disposiciones contrarias a los fines perseguidos por el legislador".

"Del propio articulado de la Ley de Tránsito Terrestre, aparece autorizado el Ejecutivo Federal para crear, cuando lo juzgue conveniente, la Inspectoría General del Tránsito y para dotar a dicho organismo de atribuciones".

"El propósito legislativo se evidencia del contexto de la Ley: *regir el tránsito en general, en toda la Nación, y unificar las medidas mediante un organismo nacional*".

En relación al tránsito y a la circulación, la Constitución de 1953, al igual que la de 1947, no trajo en sus dispositivos norma alguna que regulara la distribución de competencias. Sin embargo, y ello es evidente, de la Constitución podía deducirse que el *tránsito urbano* era una de esas otras materias "de carácter municipal" a que aludía el Artículo 21, Ordinal 1º del texto fundamental, confirmado ello

"La misión de crear el organismo previsto en la Ley, es confiada al Poder Ejecutivo, sin duda, porque rozando la materia del tránsito, directamente el orden público, en nuestro régimen constitucional, corresponde el mantenimiento de este orden al Poder Federal (Inciso 3º, Artículo 15 de la Constitución Nacional)".

"La misma consideración de hallarse el tránsito urbano y extraurbano, en estrecha relación con el orden público, explica asimismo *lo amplio de la facultad otorgada por la Ley al Ejecutivo Federal*, y al mismo tiempo justifica la procedencia de las medidas. Cuando ellas son de la naturaleza de las impugnadas, debe corresponder su implantamiento al Poder Ejecutivo, tanto por la competencia constitucional de este órgano como por cuanto es constante la doctrina y la jurisprudencia en reconocer a las autoridades ejecutivas, la facultad de apreciar las circunstancias en punto a oportunidad y conveniencia y la facultad discrecional de adoptar, suprimir o modificar providencias en que se halle interesado el orden público".

"Encuentra la Corte, en consecuencia, que no existen antinomias, ni contrasentidos, entre la Ley de Tránsito y el Decreto N° 253, en cuanto éste crea la Inspectoría prevista en la Ley y la dota de atribuciones; y tampoco entre las medidas impuestas a aquellos ordenamientos, porque ellas (las medidas) tienen por finalidad facilitar en interés común, problemas relacionados con el tránsito urbano en toda la Nación".

"Encuentran los postulantes que dentro del sistema de la Ley de Tránsito, corresponde a los Concejos Municipales (Artículo 2º) dictar Ordenanzas sobre la circulación urbana de vehículos, en todo lo relativo a la seguridad y comodidad de los habitantes de las poblaciones, y sobre los requisitos y condiciones a que deben sujetarse las empresas de transporte de personas, en los vehículos a que se refiere la citada Ley; y en esto creen observar colisiones con lo dispuesto en el Artículo 3º del ya mencionado Decreto N° 253".

"El ya transcrito Artículo 3º del Decreto N° 253, somete al cumplimiento de las disposiciones de la Inspectoría Nacional del Tránsito, a todas las Inspectorías y cualesquiera otros organismos que según la Ley de Tránsito Terrestre, ejerzan atribuciones en relación con el tránsito urbano y extraurbano. Dentro de estos organismos se hallan *los Concejos Municipales, bajo cuya protección virtual se encuentra la circulación en la vía pública*".

"Tal protección, que es ejercida ordinariamente por la policía municipal, no está limitada a los Concejos Municipales y cuando la Ley de

por los ingresos que la propia Constitución consagraba para las municipalidades, provenientes de patentes de *vehículos* (Art. 21, Ordinal 4º, letra a). En todo caso, y aun cuando el *tránsito urbano* se considerara como una materia de carácter municipal, las municipalidades sólo podían organizarlo "con sujeción a las leyes y reglamentos nacionales", lo que eliminaba materialmente la autonomía municipal en la materia.

B. *Ley de Tránsito Terrestre de 1955 y sus Reglamentos de 1956*

48. Fue bajo la vigencia de estas normas de la Constitución de 1953, y con el evidente aniquilamiento que aquellas hacían de la

Tránsito les reconoce esta facultad, advierte que ellos cuidarán de no contrariar en las Ordenanzas que dictaren con tal fin, las disposiciones de dicha Ley (Parte final Art. 2º de la Ley de Tránsito)".

"Las medidas de tránsito pueden ser también adoptadas por la policía nacional o estatal, según el caso, toda vez que ellas tienden a la conservación de la "paz pública" y los funcionarios ejecutivos, gobernadores, alcaldes, etc., son también órganos previstos en la Ley de Tránsito para su implantamiento (Art. 8º de la Ley)".

"No es extraño, por tanto, que el ejercicio de la "alta policía" de vehículos de la nación que ejerce en primer lugar el Ejecutivo Federal, se manifieste a través de diversos órganos, y que disposiciones de esta naturaleza concurren o coexistan en determinados momentos, inspiradas en el mismo propósito; pero esta coexistencia, es obvio que no puede ser calificada de colisión, que es oposición, o pugna de ideas y principios".

"Podría acontecer y se diera el caso de que varios organismos concudiesen a un mismo tiempo a adoptar medidas relacionadas con el tránsito urbano y que unas y otras medidas se hallaren en discrepancia y que tales discrepancias, según su entidad o naturaleza pudieran ser accionables; pero es de observar que los postulantes no han señalado ninguna y no hay en las Ordenanzas Municipales del Distrito Federal y del Estado Miranda, nada legislado sobre los distintivos o marcas cuestionadas".

"No es por otra parte función constitucional de las municipalidades, el legislar sobre tránsito, como parece invocar la representación en examen; por el contrario, tal facultad está reservada a la competencia federal por el Ordinal 12, Artículo 15 de la Constitución Nacional".

"No encuentra la Sala en consecuencia la apuntada colisión entre el articulado de la Ley de Tránsito a que alude la representación..." (Véase en Gaceta Forense. Primera Etapa. Nº 11, 1952, págs. 22 a 27; subrayado nuestro).

autonomía municipal, que se dictó la Ley de Tránsito Terrestre de 22 de agosto de 1955.

En relación a esta Ley, el profesor Roberto Goldschmidt⁷⁰ ha señalado lo siguiente:

“La Ley de Tránsito Terrestre de 1955 fue una Ley sumamente defectuosa. Su proyecto encontró cierta resistencia incluso en el Congreso Nacional y fue aprobado en definitiva sólo en razón de las condiciones políticas reinantes en los tiempos de su promulgación. En el proyecto en cuya redacción el Ministerio de Justicia no pudo intervenir, pese a que el texto incluía disposiciones sobre responsabilidad y procedimiento, se exteriorizó un *pensamiento autoritario*. Los proyectistas fueron tan lejos que atribuían al Ejecutivo Nacional, no sólo la competencia de imponer las sanciones administrativas, sino también la de condenar por daños y perjuicios, lo que en el Congreso fue modificado al crearse la jurisdicción especial del tránsito. No obstante, aparte del hecho de que luego los tribunales correspondientes no funcionaban en todo el territorio de la República, el Congreso no sacó las consecuencias de tal creación y dejó en lo esencial, sin muchas modificaciones las normas del proyecto original sobre procedimiento. Así quedó muy confuso el capítulo correspondiente”.

“El *pensamiento autoritario* de los proyectistas, y en este punto, también del legislador, se evidenció, asimismo, en la excesiva severidad de las sanciones administrativas que en la medida prevista no podían ser aplicadas por las autoridades. Se reveló en la norma penal del Artículo 17, generalmente criticada, la cual liberó de la responsabilidad penal al conductor de un vehículo por los hechos de un accidente, incluso si hubiere dado cumplimiento a las normas del tránsito, sólo si comprueba que el accidente no se originó por su culpa. Esta disposición que partía de la idea, discutida entre los penalistas, de que el cumplimiento de las normas del tránsito no excluye necesariamente la culpa, estableció una presunción de culpa, contrariamente a los principios de la justicia penal. Sería injusto criticar solamente la Ley de 1955, la cual constituía un progreso en relación a la Ley anterior de fecha 15 de julio de 1930, por

70. *Ley de Tránsito Terrestre de 1960*, Publicaciones del Ministerio de Justicia, Caracas, 1961, pág. 5 y siguientes.

haber ampliado el alcance de la responsabilidad civil de las personas que hayan causado accidente de tránsito y por haber introducido un régimen tendiente a garantizar la ejecutividad de la responsabilidad de dichas personas. Pero la *falta de preparación técnica* de los proyectistas y del legislador hacía ilusoria en la práctica la parte progresista del texto legal”.

En todo caso, aparte del criterio “autoritario” de la Ley, como lo ha señalado el Profesor Goldschmidt, ella respondía al mismo carácter de la Constitución de 1953, en el sentido de la *eliminación de la competencia municipal* para regular la materia, salvo que lo hiciesen con sujeción a las Leyes y Reglamentos Nacionales.

En esta forma, la Ley de 1955 comenzó por eliminar aquella norma tradicional en las anteriores leyes de tránsito que hemos destacado, y que atribuía competencia a los Concejos Municipales para reglamentar el tránsito y la circulación *urbana*, es decir, “en poblado”. Al contrario, el Artículo 1º de dicha Ley establecía que “el tránsito terrestre comprende, *la circulación de vehículos y de peatones por las vías públicas*, con sujeción a las normas de esta Ley y sus Reglamentos”, sin distinguir como antes se hizo, entre vías nacionales (camino nacionales) y vías urbanas (calles y caminos vecinales).

Esta Ley, por tanto, “nacionalizó” bajo el espíritu de la Constitución de 1953, todo lo relativo al tránsito terrestre por vías públicas, eliminando toda competencia municipal sobre la materia. Ello trajo como consecuencia que la misma, al regular las autoridades del tránsito terrestre, se estableciese que “el estudio y aplicación de las normas sobre el tránsito terrestre, la vigilancia para el cumplimiento de éstas, la averiguación y comprobación de las infracciones a la Ley y los Reglamentos y la imposición de sanciones, salvo en este último en los hechos reservados a la autoridad judicial, *son de la competencia exclusiva del Ejecutivo Nacional*, quien ejercerá las funciones correspondientes por intermedio del Ministerio de Comunicaciones, a través de una Dirección del Tránsito Terrestre y de los órganos de ejecución respectivos” (Artículo 12). Con esta norma, se quitó a las autoridades municipales la tradicional competencia que tenían en materia de tránsito, y que conforme a la Ordenanza sobre Tránsito Urbano vigente para ese momento (la de 1942),

modificada por acuerdo de 27 de diciembre de 1954⁷¹, en el Distrito Federal correspondía a “la Dirección Municipal del Tránsito, la Inspectoría del Tránsito y el Cuerpo de Policía” (Art. 113). Debe advertirse en todo caso que ya a partir de 1949⁷² se había creado la Inspectoría Nacional de Tránsito a la cual estaban sometidas todas las autoridades de tránsito⁷³.

La Ley de 1955 entró en vigencia de acuerdo a su Artículo 30 el día primero de julio de 1956, y el 10 de agosto del mismo año se dictaron los 17 Reglamentos de la misma.

El Reglamento N° 1 de la Ley estableció que las autoridades administrativas del tránsito terrestre eran “el Ministro de Comunicaciones, la Dirección del Tránsito Terrestre y los órganos de ejecución” (Art. 2); siendo los órganos de ejecución la *Inspectoría Nacional del Tránsito*, junto con los órganos subalternos del tránsito que de ella dependían y el *Cuerpo de Vigilancia* (Arts. 2 al 9). Conforme a ello, por Resolución N° 390 de 16 de octubre de 1956 el Ministro de Comunicaciones creó el Cuerpo de Vigilancia del Tránsito Terrestre.

Los otros Reglamentos de la Ley se referían a las licencias de conductor (N° 2), registro de vehículos y las placas identificadoras (N° 3), garantías de responsabilidad civil (N° 4), *normas generales de circulación* (N° 5), enseñanza de manejo de vehículos (N° 6), *estacionamientos* y obstáculos a la circulación (N° 7), procedimiento en casos de infracción y accidentes (N° 8), ingresos al Fisco Nacional por concepto de tránsito terrestre (N° 9), peatones (N° 10), vehículos de tracción de sangre (N° 11), motocicletas, motonetas y otros vehículos de este tipo (N° 12), automóviles y camionetas de pasajeros, sin fines de lucro (N° 13), *automóviles y camionetas de pasajeros, con fines de lucro* (N° 14), *autobuses* (N° 15), vehículos de carga (N° 16) y vehículos especiales (N° 17).

En fin, la Ley de 1955 dictada bajo los lineamientos de la Constitución de 1953, eliminó la competencia municipal en materia de *tránsito urbano*.

71. Véase en *Compilación Legislativa Municipal*, Tomo III, pág. 1488.

72. Decreto N° 253 de 31 de agosto de 1949.

73. Véase N° 46.

Pervivió, sin embargo, por ser una atribución de orden constitucional⁷⁴, la facultad de las municipalidades de obtener ingresos por concepto de "Patentes de Vehículos". El mismo Reglamento N° 3 de la Ley, al hablar del registro de vehículos y de "las placas identificadoras" exigía, para obtener las placas identificadoras, "la solvencia con respecto al pago de impuestos municipales, mediante las planillas de cancelación respectivas" (Art. 14, Ordinal 2°). De esta manera la Ordenanza sobre Patentes de Vehículos del Distrito Federal de 5 de enero de 1962, vigente, prevé que "las autoridades nacionales de tránsito no podrán registrar ni expedir placas identificadoras, de conformidad con la Ley de Tránsito vigente, al vehículo cuyo propietario no compruebe su solvencia con las Rentas Municipales".

En materia de *transporte terrestre* hemos señalado, la Constitución de 1953 atribuyó al Poder Nacional competencia general en materia de *transporte terrestre*, y al Poder Municipal, *competencia en materia de transporte urbano "con sujeción a las Leyes y Reglamentos Nacionales"*.

Si bien la Ley de Tránsito Terrestre de 1955 no contiene disposición alguna sobre transporte terrestre, los reglamentos de la misma sí regularon la materia.

En efecto, el Reglamento N° 2, relativo a las licencias de conductor, establecía y regulaba el tipo de licencia que debía obtenerse para conducir vehículos destinados al transporte de personas o de carga (Art. 1°). El Reglamento N° 14 regulaba, por su parte, lo relativo a los automóviles y camionetas de pasajeros *con fines de lucro*, es decir, a los automóviles de alquiler y automóviles y camionetas por puesto, *sin ingerencia alguna de las autoridades municipales*. El Reglamento N° 15 reguló "los autobuses", y en esta materia sí se estableció competencia para los Concejos Municipales. Así, el Artículo 14 del referido Reglamento establecía que "para poder operar líneas de autobuses públicos, sus propietarios deberán obtener previamente la *concesión que les otorgarán los Concejos Municipales cuando el servicio que deban prestar sea urbano* o el Ejecutivo Nacional por órgano del Ministerio de Comunicaciones, cuando el servicio sea extraurbano". El Artículo 16 establecía por su parte que

74. Art. 21, ordinal 4°, letra a) de la Constitución de 1953.

“los *Concejos Municipales* o el Ejecutivo Nacional según sea el caso, otorgarán la concesión a la empresa que por ofrecer mejores condiciones en la prestación del servicio haya obtenido la *buena pro del Ministerio de Comunicaciones* por órgano de la Dirección del Tránsito Terrestre”.

De manera pues, que como hemos dicho, en materia de *transporte urbano* las municipalidades sólo podían ejercer la competencia que la Constitución les otorgó “con sujeción a las Leyes y Reglamentos Nacionales” en el régimen de la Constitución de 1953 (Art. 21, Ordinal 1º). Si bien la Ley de 1955 no estableció nada al respecto, hemos indicado cómo el Reglamento N° 15 de la Ley de Tránsito Terrestre estableció que las concesiones de transporte *urbano* debía otorgarlas el Concejo Municipal respectivo; pero aun así, el Poder Nacional (el Ministerio de Comunicaciones por órgano de la Dirección del Tránsito Terrestre) debía dar previamente la “buena pro” a la empresa respectiva⁷⁵ por lo que, la misma competencia que el Reglamento N° 15 otorgaba a los Concejos Municipales, quedaba reducida al mínimo⁷⁶.

C. *Ley de Tránsito Terrestre de 1960*

49. La Ley de Tránsito Terrestre de 16 de agosto de 1960⁷⁷, dictada también bajo la vigencia y los lineamientos de la Constitución de 1953, sigue en líneas generales la misma orientación de la Ley de 1955 en cuanto que “regula todo lo relacionado con el *tránsito terrestre* por las vías públicas o privadas destinadas al uso público permanente o casual” (Art. 1), sin atribuir competencia alguna a las municipalidades en la materia.

En relación a esta Ley de 1960, reformada parcialmente por Ley de 15 de febrero de 1961 (Gaceta Oficial N° 671 Extraordinario, de 20 de febrero de 1961), siguieron en vigencia los 17 Reglamentos dictados en 1956 respecto a la Ley de 1955.

75. Véase N° 51.

76. Véase N° 62.

77. Gaceta Oficial N° 26.333 de 17 de agosto de 1960.

7. SÉPTIMA ETAPA: 1961 - 1971

A. Constitución de 1961

50. La Constitución del 23 de enero de 1961 marca una etapa decisiva en la determinación de las competencias municipales y en el restablecimiento de la autonomía municipal. "El postulado de que los municipios constituyen la unidad política primaria y autónoma dentro de la organización nacional constituye una reafirmación de la importancia que el proyecto atribuye a estas entidades", dice la exposición de motivos de la Constitución⁷⁸. En vista de ello, la Constitución de 1961 atribuye a los *municipios* las siguientes competencias, determinadas en el Artículo 30, que dice:

"Es de la competencia municipal el gobierno y administración de los intereses peculiares de la entidad, en particular cuanto tenga relación con sus bienes e ingresos y con las *materias propias de la vida local*, tales como urbanismo, abastos, *circulación*, cultura, salubridad, asistencia social, institutos populares de crédito, turismo y policía municipal".

Por otra parte y esto es lo más importante, conforme al Artículo 29 de la misma Constitución, *la autonomía municipal* comprende "la libre gestión de las materias de su competencia". Las municipalidades entonces no tendrán que ejercer su competencia "con sujeción a las Leyes y Reglamentos nacionales" como exigía la Constitución de 1953 (Art. 21, Ordinal 1º), sino muy por el contrario, con *entera autonomía*, como las personas jurídicas que constituyen la unidad política primaria y autónoma dentro de la organización nacional (Art. 25 de la Constitución).

Por tanto, la Constitución de 1961 reafirma la autonomía municipal consagrada tradicionalmente en nuestras Constituciones, como se ha visto, hasta 1953, y elimina el sistema de "aniquilamiento" de dicha autonomía establecido en la Constitución de este último año.

Consecuencia de ello es, entonces, la *competencia plena* de las municipalidades para regular sobre *circulación*, es decir, sobre *tránsito urbano*, lo que implica la imposibilidad que tiene, en principio, el

78. Véase en *Revista de la Facultad de Derecho*, N° 21, 1961, pág. 378.

Poder Nacional, conforme a la Constitución vigente, para regular y reglamentar la *circulación urbana*. Sobre esto, sin embargo, hablaremos más adelante ⁷⁹.

Ello no implica, por el contrario, que el Poder Nacional no pueda regular con carácter general sobre el tránsito terrestre nacional, por las vías de comunicación nacionales.

En este sentido, conforme al Artículo 136, Ordinal 21, corresponde al Poder Nacional "la apertura y conservación de las *vías de comunicación nacionales*; los cables aéreos de tracción y las vías férreas, aunque estén dentro de los límites de un Estado, salvo que se trate de tranvías o cables de tracción *urbanos* cuya concesión y reglamentación compete a los respectivos municipios".

En nuestro criterio, es evidente que si la Constitución atribuye competencia al Poder Nacional para la "apertura y conservación de vías de comunicación nacionales", ello implica la atribución implícita de regular la "circulación" por dichas vías ⁸⁰.

En materia de transporte terrestre la Constitución de 1961 establece en su Artículo 136, Ordinal 20, que es de la competencia del Poder Nacional "lo relativo al *transporte terrestre*, a la navegación aérea, marítima, fluvial y lacustre y a los muelles y demás obras portuarias". Asimismo, el Ordinal 21 del mismo Artículo atribuye al mismo Poder Nacional competencia en todo lo relativo a los cables aéreos de tracción y las vías férreas, aunque estén dentro de los límites de un Estado, salvo que se trate de tranvías o cables de tracción urbanos cuyas concesión y reglamentación compete a los respectivos municipios.

De estas normas, en nuestro criterio, se desprende, asimismo, una distribución de competencias entre el Poder Nacional y el Poder Municipal. Corresponde al Poder Nacional todo lo relativo al transporte terrestre, siempre que no se trate de *transporte urbano* cuya regulación compete a las municipalidades ⁸¹. Por otra parte, aun cuando el Artículo 30 de la Constitución, cuando enumera las competencias municipales no hable expresamente, como lo hacían las anteriores Constituciones de 1936, 1947 y 1953 ⁸², de *transporte*

79. Véase N° 56.

80. Véase N° 55.

81. Véase N° 59.

82. Véase Nos. 41, 45 y 47.

urbano, es necesario convenir en que se trata de una *materia propia de la vida local*. Por otra parte, como dice la Exposición de Motivos de la Constitución, "la enumeración de las materias que corresponden a la competencia municipal es breve, pero amplia y comprensiva, previéndose que la Ley pueda atribuirle competencia exclusiva en determinadas materias, así como imponerle un mínimo obligatorio de servicios"⁸³.

Como conclusión y conforme a los lineamientos generales de nuestra evolución legislativa y jurisprudencial la Constitución de 1961 permite establecer la siguiente distribución de competencias:

a) En materia de *tránsito terrestre* corresponde a las municipalidades lo relativo a la circulación o *tránsito urbano*, y al Poder Nacional, lo relativo al tránsito por vías de comunicación nacionales y como consecuencia, al establecimiento de normas generales sobre los requisitos para la circulación⁸⁴.

b) En materia de *transporte terrestre* corresponde a las municipalidades lo relativo al *transporte urbano* y al Poder Nacional lo relativo al transporte extraurbano y como consecuencia las normas generales relativas al transporte terrestre⁸⁵.

B. Reglamento de la Ley de Tránsito Terrestre de 1962

51. Por Decreto N° 681 de 8 de enero de 1962⁸⁶, el Ejecutivo Nacional dictó el Reglamento de la Ley de Tránsito Terrestre de 1960, conformada en 1961.

Dicho Reglamento, en realidad, no es más que una fusión de los 17 Reglamentos de la Ley de Tránsito de 1955 que deroga.

Por tanto, la regulación que contiene, en cuanto pueda interesar a la distribución de competencia que estudiamos, es idéntica a la destacada al hacer el análisis de los Reglamentos de 1956⁸⁷.

83. Véase en *Revista de la Facultad de Derecho* N° 21, Caracas, 1961, pág. 378.

84. Véase N° 55 y siguientes.

85. Véase N° 59 y siguientes.

86. Gaceta Oficial Extraordinaria N° 745 de 25 de enero de 1962.

87. Véase N° 48.

Debe señalarse en todo caso, que el Artículo 57 de dicho Reglamento fue declarado nulo por inconstitucionalidad por la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa en sentencia de 6 de mayo de 1970, por establecer la ingerencia del Ministerio de Comunicaciones en el otorgamiento de las concesiones de transporte público urbano por los Concejos Municipales⁸⁸.

Mediante el Decreto N° 1341 de 4 de marzo de 1969⁸⁹ se dictó una Reforma parcial del Reglamento de la Ley de Tránsito Terrestre de 1962, consistente en la modificación del texto del Artículo 70 del Reglamento, relativo a las limitaciones de cargas que se podrán transportar en vehículos, estableciéndose además la necesidad de una autorización previa de la Dirección de Tránsito Terrestre del Ministerio de Comunicaciones, para el transporte de cargas de naturaleza indivisible que excedan los límites establecidos.

C. *Ley de Tránsito Terrestre de 1962*

52. Con fecha 26 de junio de 1962 se dictó la Ley de Tránsito Terrestre modificatoria de la Ley de Reforma Parcial de aquella misma fecha.

Esta Ley de 1962 siguió la misma orientación de la Ley de 1955, en el sentido de atribuir a las autoridades nacionales que determina el Reglamento de 1962, competencia exclusiva en materia de tránsito, aun cuando fuese urbano, haciendo caso omiso de los nuevos dispositivos de la Constitución de 1961.

La reforma de 1962, sin embargo, abarcó el Artículo 10 de la Ley de 1960 reformada en 1961. Dicho Artículo establecía en esta última que "las normas sobre organización y distribución del tránsito serán establecidas en el Reglamento de esta Ley"; en la reforma de 1962, sin embargo, dicho Artículo 10 quedó redactado así:

"Las normas sobre organización y distribución del tránsito terrestre, serán establecidas en el Reglamento de esta Ley, salvo la competencia atribuida a los Municipios, en el Artículo 30 de la Constitución".

88. Véase la referida decisión en N° 61.

89. Publicado en Gaceta Oficial N° 1275 Extraordinario de 4 de marzo de 1969.

Esta aclaratoria, sin embargo, materialmente no ha significado nada pues el Reglamento de 1962⁹⁰ que está vigente, con las modificaciones introducidas en 1969, sigue estableciendo que la materia de tránsito corresponde exclusivamente a las autoridades nacionales.

En otras palabras, la Ley de 1962 siguió la orientación de la Constitución de 1953, derogada para el momento de su entrada en vigor, desconociendo e ignorando la competencia municipal en materia de "circulación" prevista en la Constitución vigente de 1961, salvo la "aclaratoria" sin efecto real que se ha señalado.

Ello tiene su explicación en que lo de 1962 fue una simple reforma de las disposiciones de la Ley de 1960, elaborada bajo los lineamientos de la Constitución de 1953. Aun cuando el sistema constitucional cambió, el legislador de 1962, sin embargo, no amoldó en su debida forma, los dispositivos de la Ley reformada a las normas de la nueva Constitución.

Más adelante analizaremos detalladamente las incongruencias que existen entre la Ley, el Reglamento de 1962 y la normativa constitucional de 1961.

D. *Reglamento de la Ordenanza sobre Dirección Municipal de Transporte de 19 de agosto de 1971*

53. Por Decreto N° 15 de 19 de agosto de 1971⁹¹ el Gobernador del Distrito Federal dictó el Reglamento de la Ordenanza sobre Dirección Municipal de Transporte, el cual en realidad regula todos los aspectos de las concesiones de transporte público colectivo de personas en el Distrito Federal que otorgue la municipalidad.

En esta forma, la referida normativa parte del supuesto de que la competencia en materia de transporte urbano, y particularmente para otorgar las respectivas concesiones, es de carácter municipal.

90. Véase N° 51.

91. Publicada en Gaceta Municipal del Distrito Federal N° 13505 de 25

III. EL REGIMEN DE LA CONSTITUCION DE 1961 Y LA DELIMITACION DE COMPETENCIAS ENTRE EL PODER NACIONAL Y EL PODER MUNICIPAL, EN MATERIA DE CIRCULACION, TRANSITO Y TRANSPORTE TERRESTRES.

1. INTRODUCCIÓN

54. Tal como se ha señalado, la Constitución vigente atribuye a las municipalidades competencia en materia de *tránsito urbano* al establecer en su Artículo 3º lo siguiente:

“Es de la competencia municipal, el gobierno y administración de los intereses peculiares de la entidad, en particular cuanto tenga relación con sus bienes e ingresos y con las materias propias de la vida local, tales como urbanismo, abastos, *circulación*, cultura, salubridad, asistencia social, institutos populares de crédito, turismo y policía municipal”.

Por su parte, en materia de *transporte terrestre* la Constitución atribuye competencia general al Poder Nacional, al establecer en su Artículo 136, Ordinal 20º, lo siguiente:

“Es de la competencia del Poder Nacional... lo relativo al *transporte terrestre*, a la navegación aérea, marítima, fluvial y lacustre y a los muelles y demás obras portuarias”.

Por tanto, la Constitución vigente de 1961, como todas las anteriores, distingue expresa e implícitamente, dos actividades públicas en relación a los bienes del dominio público vial: tránsito y circulación (policía) y transporte terrestre (servicio público), que requieren de regulaciones, reglamentaciones y controles de parte de las autoridades públicas, según el ámbito de competencias que la misma Constitución atribuye.

Veamos entonces cuál es el ámbito de competencias establecido de acuerdo a la normativa constitucional vigente en materia de circulación (policía de tránsito) y en materia de transporte terrestre (servicio público), separadamente.

2. LAS COMPETENCIAS EN MATERIA DE CIRCULACIÓN

A. *Principios Generales*

55. Por "circulación" ha de entenderse tal como lo define Cabanellas en su *Diccionario de Derecho Usual*, como "Tránsito reglamentado u ordenado por las vías públicas", por lo que "circulación" y "tránsito", referidos a las vías públicas urbanas, significan lo mismo. En este sentido el mismo Cabanellas, al definir "tránsito" en su obra, señala que es el "paso o traslado a través de vías o lugares públicos, especialmente, circulación por calles y caminos", agregando que "en materia de circulación de vehículos y peatones en las calles de las ciudades populosas o en las carreteras, tránsito es la voz adecuada, aunque se confunda por bastantes con tráfico".

Ahora bien, siendo la policía administrativa aquella actividad del Estado que tiene por objeto el mantenimiento y en su caso, restablecimiento del orden público (tranquilidad, salubridad y moralidad pública), mediante la utilización de medios coactivos (reglamentaciones y actos administrativos) y que tiene como consecuencia limitaciones a los derechos de los ciudadanos, es evidente que la actividad de los Poderes Públicos en materia de "tránsito" o "circulación", es una actividad de policía, propiamente denominada "policía de tránsito".

Alberto Elguera, en su libro *Policía Municipal*⁹², indica que "el tránsito por las vías públicas es uno de los problemas más graves que afecta el desarrollo de las grandes ciudades, cuyas calles centrales, trazadas en vista a una población de menor densidad y extensión y para la circulación de peatones y jinetes, no permiten el rápido y seguro desplazamiento de los numerosos vehículos automotores que hoy circulan por ella. Si se compara a la corriente de tránsito en una gran ciudad —agrega—, con la circulación de la sangre en el cuerpo, resulta que las ciudades están sufriendo actualmente de endurecimiento arterial".

Ante esto, la labor que debe realizar la administración con referencia a la regulación (policía) del tránsito, debe ser triple: a) asegurar una circulación continua y rápida de los vehículos; b)

92. Véase Alberto Elguera, *Policía Municipal*, Buenos Aires, 1961, págs. 29 y siguientes.

proporcionar un estacionamiento satisfactorio; c) velar por la seguridad de los transeúntes.

Ahora bien, el carácter esencialmente municipal de la policía de tránsito en la ciudad (circulación en poblado como hablaban nuestras viejas leyes de tránsito) es evidente; y ello resulta del lugar donde éste se desenvuelve, el dominio público urbano, y no viene a ser sino un aspecto del concepto más genérico de la "policía de la vía pública" (que busca la seguridad y tranquilidad pública).

Este carácter municipal de la policía de tránsito urbano (circulación), en la Constitución de 1961, *por primera vez en la evolución constitucional venezolana*, ha sido declarado *expresamente* por el constituyente. En efecto, tal como se desprende del análisis que hemos hecho de las disposiciones constitucionales venezolanas vigentes, entre 1922 y 1936⁹³, se atribuyó al Poder Nacional competencia para "dictar disposiciones legislativas y ejecutivas sobre el tráfico de vehículos de tracción mecánica", por caminos nacionales. La Constitución de 1947, por el contrario, eliminó de sus normas todo lo relativo a "circulación" o "tránsito", regulando solamente competencias en materia de transporte terrestre y transporte urbano⁹⁴.

Ahora bien, aunque es cierto que las constituciones venezolanas de 1922 y 1936 atribuían constitucionalmente competencia al Poder Nacional para legislar en materia de circulación por caminos nacionales, no contenían ninguna disposición expresa, como tampoco las Constituciones de 1947 a 1953, en relación a la competencia municipal sobre circulación urbana. Por tanto, tal como lo observó la antigua Corte Federal y de Casación, en su sentencia citada de 1952⁹⁵, no era "función constitucional de las municipalidades, el legislar sobre tránsito". Las municipalidades, por tanto, en toda la evolución constitucional venezolana, nunca tuvieron —hasta la vigente Constitución de 1961— atribución constitucional en materia de tránsito. Toda su competencia se deducía en cuanto a la circulación urbana (en poblado) de las leyes orgánicas del Distrito Federal⁹⁶, de las leyes del tránsito terrestre⁹⁷ y de las respectivas Or-

93. Véase Nos. 23, 26, 33, 36 y 41.

94. Véase Nº 45.

95. Véase nota Nº 69.

96. Véase Nº 21 y siguientes.

97. Véase Nos. 27, 31, 34 y 37.

denanzas. La atribución fue entonces siempre de carácter "legal" y nunca de carácter constitucional y fue por ello precisamente que todas las leyes de tránsito terrestre establecieron una disposición según la cual, a pesar de que las autoridades de tránsito eran locales (no nacionales), el Ejecutivo Nacional podía crear una Inspectoría Nacional del Tránsito, lo que efectivamente hizo en 1949⁹⁸.

Ahora bien, hemos visto que por el contrario de lo sucedido en todas las constituciones anteriores, la Constitución vigente de 1961 atribuye *expresamente*, y *por primera vez* competencia *constitucionalmente*, a las municipalidades en materia de "circulación", es decir, en materia de "tránsito" por las vías públicas, naturalmente que urbanas.

Por el contrario, y aun cuando la Constitución no atribuye expresamente al Poder Nacional facultad para legislar en materia de tránsito por "caminos nacionales", como lo hicieron las Constituciones de 1922 a 1936⁹⁹, es evidente que la competencia en esta materia le corresponde por dos razones.

En primer lugar, porque si el Artículo 136, Ordinal 21º de la Constitución, atribuye al Poder Nacional competencia en materia de "apertura y conservación de vías de comunicación nacionales". es lógico y razonable que ese mismo Poder, tenga la "policía de tránsito" por dichas vías. En segundo lugar, porque la policía de tránsito por vías no urbanas (carreteras nacionales) es una materia que por su índole o naturaleza debe corresponder al Poder Nacional, y conforme al mismo Artículo 136, Ordinal 25 ejusdem, también es de la competencia del Poder Nacional "toda otra materia que la presente Constitución atribuye al Poder Nacional o que le corresponda por su índole o naturaleza".

Por tanto, y como conclusión, en materia de *tránsito terrestre* las competencias que conforme a los razonamientos anteriores se deducen, son las siguientes, de acuerdo a la Constitución de 1961:

a) Las municipalidades tienen competencia expresa de orden constitucional en materia de "circulación", es decir, de tránsito por vías urbanas.

98. Véase N° 46.

99. Véase N° 23 y siguientes.

b) El Poder Nacional tiene competencia por deducción de los dispositivos constitucionales en materia de "circulación por carreteras", es decir, de tránsito por carreteras nacionales (incluyendo todo tipo de autopistas) y de regulación general.

B. *Consecuencias de las competencias en materia de "circulación"*

a) *En materia de regulación (reglamentación) de la circulación*

56. Una de las consecuencias fundamentales de la competencia en materia de "policía de tránsito", es la posibilidad y necesidad que debe tener la autoridad respectiva para reglamentar el "tráfico", es decir, para dictar normas sobre circulación. En teoría, de acuerdo con la distribución de competencias vista, debería corresponder al Poder Nacional la reglamentación del tránsito extraurbano, y al Poder Municipal la reglamentación del tráfico urbano. Sin embargo, ello no pasa de ser una consecuencia estrictamente lógica y teórica de esa distribución de competencias, irrealizable en un sistema de comunicaciones terrestres como el actual.

En efecto, dado el enorme progreso de los medios de comunicación que se ha experimentado en los últimos años, se hace imprescindible "por la misma naturaleza de las cosas" la uniformidad de las normas de circulación, no sólo en el ámbito nacional, sino asimismo en el ámbito internacional. Para ello, es evidente la necesidad de que la reglamentación del tránsito, en cuanto se refiere a las normas generales de circulación, corresponda al Poder Nacional, quedando sólo como competencia local la regulación de lo estrictamente urbano de la circulación para cada centro poblado concreto, pues como ha señalado Rafael Bielsa: "el ejercicio de todo poder —incluso el Municipal— debe ser justo y razonable"¹⁰⁰. Y repetimos, resulta evidente que en un sistema de comunicaciones terrestres como el que actualmente impera, lo "justo y razonable" es que las normas generales sobre circulación sean dictadas por el Poder Nacional, pues de lo contrario sería imposible "circular" por

100. Véase Rafael Bielsa, *Principios de Régimen Municipal*, Buenos Aires, 1962, pág. 236.

la República si cada Concejo Municipal dictara sus propias normas de circulación aplicables en sus territorios. Es más, la tendencia general actualmente, no sólo es uniformar las normas de circulación en el ámbito nacional, sino también lograr dicha uniformidad en el ámbito internacional. Ejemplo evidente de esto es la Ley aprobatoria de la "Convención sobre la Reglamentación del tránsito automotor interamericano" de 10 de junio de 1960 y la Ley aprobatoria de la "Convención sobre circulación por carretera" de 30 de enero de 1962¹⁰¹.

Por tanto, y siendo competencia del Poder Nacional según el Artículo 136, Ordinal 25º de la Constitución, "toda otra materia... que le corresponda por su índole o naturaleza", resulta que el Poder Nacional tiene competencia para regular las normas generales de circulación, quedando al Poder Municipal la facultad de regular y reglamentar los problemas de circulación especiales y característicos del centro urbano respectivo¹⁰².

Esta, por otra parte, fue la norma de distribución de competencia en materia de regulación de tránsito, utilizada por las diversas Leyes de Tránsito Terrestre vigentes desde 1926 a 1955. En efecto, dichas leyes establecían que correspondía "a los Concejos Municipales dictar Ordenanzas sobre la circulación urbana de vehículos, en todo lo relativo a la seguridad y comodidad de los habitantes de las poblaciones", lo que no podía hacerse con carácter general, sino con carácter particular en relación a cada centro urbano en concreto¹⁰³.

Como consecuencia, las Ordenanzas Municipales sobre circulación no deben contener normas generales sobre tránsito o circulación, pues dichas normas deben estar en dispositivos legales nacionales.

La competencia de las municipalidades en materia de reglamentaciones sobre circulación se reducen entonces entre otros a los si-

101. Véase en Gaceta Oficial Extraordinaria N° 632 de 14 de julio de 1960 y en Gaceta Oficial N° 792 Extraordinaria de 15 de junio de 1962.

102. En este sentido, es evidentemente inconstitucional, por ejemplo, la Resolución conjunta de los Ministerios de Relaciones Interiores y de Comunicaciones de 27 de octubre de 1962 (Gaceta Oficial Extraordinaria N° 812 de 30 de octubre de 1962), mediante la cual se establecen limitaciones de velocidad al tránsito en la zona metropolitana.

103. Véase Nos. 27, 31, 34 y 37.

güentes aspectos destacados por el Profesor R. Bielsa: "Dictar órdenes especiales restrictivas o prohibitivas del uso normal respecto de algunos, para beneficiar a la generalidad y conformar determinadas partes del dominio público a su destino (v. g. prohibir el tránsito de camiones o de carros en determinadas calles); suspender momentáneamente el uso del dominio público para facilitar a la colectividad otra forma de uso (prohibición de tránsito de carruajes en determinadas zonas, las que deben ser limitadas, para uso de peatones); suspender, momentánea y circunstancialmente, el tránsito en la vía pública frente a determinadas casas o establecimientos por consideraciones excepcionales (partidas de féretros, etcétera, en caso de posible aglomeración o desorden); suspender totalmente el uso general con el objeto de reparar la vía pública o hacer posible el funcionamiento de un servicio público"¹⁰⁴.

En este sentido sostiene Sayagués Laso que "el ente titular del dominio de las calles y caminos públicos, es el que regula y decide sobre las utilizations de aquellas, especialmente las de carácter especial"¹⁰⁵.

b) *En materia de autoridades de policía de tránsito.*

57. Cuando la Constitución Nacional atribuye competencia a las municipalidades en materia de circulación urbana, como una de las materias propias de la vida local, ello tiene su explicación por el carácter del lugar donde la circulación se desenvuelve, es decir, por el carácter de bienes del dominio público municipal de las calles urbanas. De ahí que Alberto Elguera señale que "el carácter esencialmente municipal de la policía del tránsito en la ciudad, resulta del lugar donde éste se desenvuelve, el dominio público urbano, y no es sino un aspecto del concepto más genérico de la policía de la vía pública"¹⁰⁶.

Siendo por tanto bienes del dominio público municipal, las vías urbanas, el uso general de las mismas —sin más limitaciones que

104. Véase R. Bielsa, *Derecho Administrativo*, Tomo III, Buenos Aires, 1956, pág. 421.

105. Véase Sayagués Laso, *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo II, Montevideo, 1959, pág. 303.

106. Véase Alberto Elguera, *Policía Municipal*, Buenos Aires, 1963, pág. 29.

las que deriven del derecho de los demás y del orden público y social—¹⁰⁷ debe ser controlado por la autoridad que tiene jurisdicción sobre dichos bienes, es decir, por la autoridad municipal¹⁰⁸. Por el contrario, la circulación por bienes del dominio público nacional (camino y carreteras nacionales) deberá ser controlada por las autoridades nacionales, como titular que es el Estado de los mismos.

Como consecuencia, la “policía de tránsito” en cuanto reguladora de la circulación urbana, ha de ser una función de la policía municipal¹⁰⁹, y la “policía de tránsito” en cuanto reguladora de la circulación por carreteras y caminos nacionales, ha de ser una función de la policía nacional.

Esta, por otra parte, fue la orientación tradicional de nuestro sistema normativo en la materia. Desde la Ordenanza respectiva en materia de circulación en el Distrito Federal de 1913 hasta la de 1926, las autoridades competentes en materia de policía de tránsito fueron las autoridades locales. A partir de la primera Ley de Tránsito Terrestre de 1926 hasta el año 1956, las autoridades competentes en materia de tránsito urbano también fueron las autoridades municipales. Dichas leyes, sin embargo, como la competencia municipal en la materia no era de orden constitucional, establecieron la posibilidad de que el Ejecutivo Nacional, cuando lo juzgare conveniente, pudiera crear una “Inspectoría General de Vehículos”, lo que efectivamente hizo en 1949¹¹⁰. Sin embargo, tal como se desprende del Decreto respectivo de ese año, las autoridades municipales siguieron teniendo competencia en materia de circulación urbana, hasta el año de 1956.

En este último año, bajo la vigencia de la Constitución de 1953 y conforme a la Ley de Tránsito Terrestre de 1955¹¹¹ se atribuyó competencia total en materia de circulación a diversas autoridades nacionales. Sin embargo, en la actualidad, bajo la vigencia de la Constitución de 1961, en la cual se ha atribuido por primera vez

107. Artículo 43 de la Constitución.

108. Véase Sayagues Laso, *op. cit.*, Tomo II, pág. 303.

109. Véase Ives de Oliveira, *Curso de Derecho Municipal*, Buenos Aires, 1960, pág. 177.

110. Véase N° 46.

111. Véase N° 48.

a las municipalidades competencia "constitucional" en la materia de circulación urbana, aquella atribución de orden legal que tuvieron desde 1913 a 1955 las autoridades municipales, ha pasado a ser una competencia de orden "constitucional", y no puede el Poder Ejecutivo Nacional (ni siquiera el Poder Legislativo y de aquí que la Ley vigente no establece competencia alguna para ninguna autoridad administrativa), por vía reglamentaria (Reglamento de la Ley de Tránsito Terrestre de 1962)¹¹² atribuir competencia a autoridades nacionales en materia de circulación urbana, despojando a las municipalidades de esa competencia que les ha otorgado la misma Constitución; y menos aun cuanto que el Poder Nacional no tiene atribuida explícitamente competencia constitucional en materia de tránsito.

En conclusión, una de las consecuencias fundamentales de la atribución de competencia constitucional a las municipalidades en materia de "circulación", como una de las "materias propias de la vida local"¹¹³, es la posibilidad de éstas, del ejercicio del poder de policía de tránsito urbano, como consecuencia de la titularidad que tienen sobre las calles y vías urbanas como bienes del dominio público municipal que son. Por tanto, no puede el Ejecutivo Nacional, frente a dicha norma Constitucional, autodesignarse como autoridad de policía en materia de tránsito por vías públicas urbanas sin incurrir en un vicio de inconstitucionalidad.

c) *En materia de ingresos por concepto de tránsito terrestre urbano*

58. Por otra parte, y como consecuencia del carácter de la autoridad administrativa competente en materia de policía de tránsito, los ingresos provenientes por concepto de circulación habrán de ser ingresos de la autoridad respectiva.

Consecuente con esta orientación, la Constitución de 1961 ha consagrado como ingreso propio de las municipalidades "las patentes sobre vehículos", que en la Municipalidad del Distrito Federal está establecida en la "Ordenanza sobre Patentes de Vehículos", de 5 de enero de 1962. En dicha Ordenanza se establece, entre otras cosas, que "los propietarios de autobuses, automóviles, camiones, camio-

112. Véase Nº 51.

113. Véase Artículo 30.

netas, remolcadores, vehículos traídos a la rastra o remolque y los de tracción de sangre, pagarán a la municipalidad un impuesto de patente”, de acuerdo con la tarifa que el Artículo 1º de dicha Ordenanza establece. La Ordenanza agrega, por otra parte, que “las autoridades nacionales de tránsito no podrán registrar ni expedir placas identificadoras, de conformidad con la Ley de Tránsito vigente, al vehículo cuyo propietario no compruebe su solvencia con las Rentas Municipales” (Art. 9), estableciendo además que “tanto las autoridades municipales, como las nacionales y estatales, mediante los cuerpos de vigilancia de su dependencia, impedirán la circulación por las vías de tránsito de su jurisdicción a todo vehículo que no esté solvente por el pago de los impuestos previstos en esta Ordenanza y que no porten la (respectiva) planilla de liquidación” (Art. 10). Por tanto, la necesaria cancelación a las rentas municipales del “impuesto de patente” es una condición de circulación.

Sin embargo, con motivo del tránsito urbano, no sólo pueden haber ingresos a las rentas municipales por concepto del “impuesto de patente”, sino que también deben haber ingresos para el municipio, por las multas impuestas a los infractores de las normas de circulación en zona urbana, es decir, en bienes del dominio público (vial) municipal. Señala Cabanellas en su Diccionario de Derecho Usual (voz “Circulación”) que “las infracciones relativas a la circulación de vehículos, y a veces de peatones, constituyen faltas de policía, sancionadas por lo general con multa”, y por tanto, debiendo ser en el sistema venezolano la policía de tránsito parte de la policía municipal, es evidente que los ingresos provenientes de multa habrán de ingresar también al patrimonio municipal. Por otra parte, la propia Constitución establece dentro de los ingresos de las municipalidades “las multas que impongan las autoridades municipales y las demás que legalmente les sean atribuidas”¹¹⁴, y dentro de dichas multas, han de incluirse aquellas provenientes de infracciones al uso de los bienes del dominio público municipal vial.

Esta era, por otra parte, la orientación tradicional del sistema municipal vigente desde 1913 a 1955, establecido tanto en las diversas Ordenanzas¹¹⁵, como en las diversas Leyes de Tránsito Terrestre. En todos esos casos, la autoridad que imponía la multa era la auto-

114. Véase Artículo 31.

115. Véase Nos. 19, 22, 24, 25, 30, 39, 40, 43 y 44.

ridad municipal, y la autoridad que percibía el ingreso era también la municipal. Fue sólo en el Reglamento N° 1 de la Ley de Tránsito Terrestre de 1955 en el cual se estableció, bajo el régimen de la Constitución de 1953, que las autoridades administrativas en materia de tránsito eran "el Ministro de Comunicaciones, la Dirección del Tránsito Terrestre y los órganos de ejecución (Inspectoría Nacional del Tránsito y el Cuerpo de Vigilancia)", y por tanto, a partir de esa fecha el ingreso por concepto de multas (Artículo 24 y 25 de la Ley de 1955) pasó a ser un ingreso nacional.

Ahora bien, siendo constitucionalmente la competencia en materia de circulación urbana, una competencia municipal, y teniendo por tanto la autoridad municipal las funciones propias de la "policía de tránsito", es necesario concluir que, conforme a la Constitución de 1961, los ingresos provenientes de multas que se impongan a los infractores de normas de circulación urbana, han de ser ingresos municipales.

Por tanto, la Ley de Tránsito Terrestre debía contener expresamente una previsión en este sentido. De ahí que la norma del Artículo 18 de la Ley vigente, al establecer que "las autoridades administrativas del tránsito terrestre serán determinadas en el Reglamento de esta Ley", en nuestro criterio es inconstitucional al desconocer la competencia "constitucional" de las autoridades municipales en la materia.

Como consecuencia, y en virtud del carácter municipal de los ingresos provenientes de multas impuestas con motivo del tránsito terrestre urbano, el Artículo 287 del Reglamento de la Ley de Tránsito Terrestre de 1962 al establecer que "las multas serán liquidadas por los Inspectores del Tránsito y recaudadas en las correspondientes Oficinas Receptoras de Fondos Nacionales", es asimismo, en nuestro criterio, inconstitucional.

3. LAS COMPETENCIAS EN MATERIA DE TRANSPORTE TERRESTRE

A. *Principios Generales*

59. Por transporte ha de entenderse el "traslado o conducción de personas o cosas entre dos lugares", según el Diccionario de Dere-

cho Usual de Cabanellas; y de acuerdo a ese mismo texto por "transporte terrestre" ha de entenderse "la conducción de personas o mercancías de un punto a otro por vías terrestres, entendiéndose por ellas, negativamente, las que no son marítimas ni fluviales ni aéreas".

Si por servicio público ha de entenderse aquellas "prestaciones legalmente obligatorias a cargo del Estado o de un ente público, que deben ser realizadas en forma regular y continua, ya sea a través de los organismos de la Administración, ya sea bajo su control, dirección y vigilancia"¹¹⁶, es forzoso concluir, como tradicionalmente se ha considerado en el Derecho Público¹¹⁷ que el transporte terrestre, "cuando se ejercita por cuenta ajena mediante el pago de una retribución"¹¹⁸ debe ser considerado como un servicio público.

Ahora bien, el servicio público de transporte, al que se refiere la Constitución en su Artículo 136, Ordinales 20 y 21, puede ser de competencia nacional o de la competencia municipal, según que solamente interese a los municipios o no.

En relación a esto, y refiriéndose a los servicios públicos de competencia local, Francisco Campos aclara la orientación administrativa brasileña (aplicable en general) en la siguiente forma: "Todos los asuntos o servicios que, dentro de los límites territoriales de los Estados o de los municipios, solamente a ellos interesen, se hallan incluidos entre los reservados a su competencia o a su administración. Un servicio público, por tanto, sea de transporte, de comunicación, de electricidad o pertenezca a cualquier otra categoría de utilidades públicas, mientras que sea de interés estatal, está confinado dentro de los límites del territorio estatal, y al Estado le compete organizarlo y administrarlo, sea directamente o por delegación o concesión. De la misma manera, cuando se trate de servicios meramente locales, o comprendidos en la esfera territorial del muni-

116. Véase *Doctrina Administrativa*. Dictámenes de la Consultoría Jurídica 1959-1963. Ministerio de Justicia, Caracas, 1965, pág. 269.

117. Véase E. García de Enterría, El Servicio Público de los Transportes Urbanos, *Revista de Administración Pública*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, Nº 10, págs. 53 a 87.

118. Véase S. Royo-Villanova, *Elementos de Derecho Administrativo*, Tomo II, 1955, pág. 691.

cipio, a éste le cabrá organizarlo y administrarlo, y por lo tanto, conceder o delegar su explotación”¹¹⁹.

Por tanto, siempre que el servicio público de transporte sea urbano, su organización, regulación, prestación y en su caso, concesión, corresponde a las municipalidades. En cambio, siempre que el servicio público de transporte sea extraurbano, su organización, regulación, prestación y en su caso, concesión, corresponde al Poder Nacional¹²⁰.

Por otra parte, la distribución de competencias, en relación a los transportes urbanos o extraurbanos, se deduce de la propia normativa constitucional en base a la evolución señalada. La Constitución actual, en su Artículo 136, Ordinal 20 ha establecido que es de la competencia del Poder Nacional “lo relativo al transporte terrestre, a la navegación aérea, marítima, fluvial y lacustre y a los muelles y demás obras portuarias”, pero el Ordinal 21 del mismo Artículo agrega que también corresponde al Poder Nacional “los cables aéreos de tracción y las vías férreas, aunque estén dentro de los límites de un Estado, salvo que se trate de tranvías o cables de tracción urbanos cuya concesión y reglamentación compete a los respectivos municipios”.

Ahora bien, aun cuando la Constitución vigente no estableció expresamente en su Artículo 30 que los “transportes urbanos” son

119. Véase Francisco Campos, *Derecho Administrativo*, Rio de Janeiro, 1943, pág. 170, citado por Ives de Oliveira, *Curso de Derecho Municipal*, Buenos Aires, 1960, pág. 147.

120. En este sentido, y en cuanto a los transportes urbanos o extra-urbanos, la Consultoría Jurídica del Ministerio de Justicia ha sostenido lo siguiente: “El criterio de interpretación para distinguir cuándo un servicio de transporte es urbano o extra-urbano deberá ser el siguiente: servicio urbano de transporte es el que se realiza dentro de los límites de una ciudad determinada y consistirá en el traslado de personas o cosas de un sitio a otro dentro de esos límites. Servicio extra-urbano será, por el contrario, el que se realiza entre sitios no comprendidos en los límites de una misma ciudad. De manera que no es suficiente para que el servicio de transporte pueda ser calificado de urbano, el hecho de que se tomen dentro de la ciudad pasajeros cuyo lugar de destino esté fuera del perímetro de aquélla, ni el hecho de que se bajen dentro de la ciudad, pasajeros o mercancías cuyo lugar de procedencia esté fuera de los límites de aquélla”. (Véase en *Doctrina Administrativa*, Dictámenes de la Consultoría Jurídica 1959-1963, Caracas, 1965, pág. 275).

competencia municipal como lo hicieron las Constituciones de 1947 y 1953¹²¹ es evidente en virtud de la reserva constitucional en materia de tranvías urbanos a las municipalidades, y en virtud del carácter enunciativo del Artículo 30 de la Constitución, que las municipalidades tienen competencia en materia de transporte urbano, por ser una de las "materias propias de la vida local". Por otra parte en este sentido la antigua Corte Federal en Sentencia de 25 de marzo de 1958 sostuvo el carácter municipal de un servicio público que guardara "completa analogía con los servicios que enumera concretamente dicha disposición constitucional"¹²², lo que sucede asimismo en el caso del transporte urbano.

Por tanto, y como conclusión en materia de transporte terrestre, las competencias que conforme a los razonamientos anteriores se deducen, son las siguientes de acuerdo a la Constitución de 1961:

- a) El Poder Nacional tiene competencia expresa de orden constitucional en materia de transporte terrestre, siempre que éste sea de carácter nacional, es decir, extraurbano;
- b) Las municipalidades tienen competencia como una de las materias propias de la vida local, en materia de transporte terrestre urbano, y por disposición expresa de la Constitución, en materia de "cables de tracción urbanos y de tranvías"¹²³.

En este sentido, ha dicho Fernando Albi, que en lo que afecta a la competencia respecto a los servicios de transporte, "es esta una materia cuyo encaje en la órbita municipal es muy reciente y nunca se ha realizado de modo pleno, siendo en la actualidad una función mixta, en la que la intervención estatal es siempre preponderante"¹²⁴.

121. Véase Nos. 45 y 47.

122. Véase en *Gaceta Forense*, Segunda Etapa. Nº 19, pág. 56. Además, véase Artículo 21, ordinal 1º de la Constitución de 1953 equivalente al Artículo 30 de la Constitución de 1961.

123. En este sentido, por ejemplo, es evidente la inconstitucionalidad de las normas del Decreto Nº 547 de 17 de febrero de 1971, mediante el cual se dictó el Reglamento de Vehículos de Alquiler, que atribuye al Ministerio de Comunicaciones la facultad de otorgar, suspender o revocar las concesiones de servicio público de transporte de personas realizado por vehículos de alquiler.

124. Véase Fernando Albi, *Tratado de los modos de gestión de las corporaciones locales*. Madrid, 1960, pág. 189.

B. *Consecuencias de las competencias en materia de transporte terrestre*

a) *En materia de regulación (reglamentación) del servicio público de transporte terrestre*

60. Una de las consecuencias fundamentales de la competencia en materia de "transporte terrestre", es la posibilidad y necesidad que debe tener la autoridad respectiva para reglamentar el servicio público y su prestación¹²⁵. Ello se desprende, por otra parte, de la misma Constitución de 1961, cuando al hablar de los tranvías o cables de tracción urbanos señala que su "concesión y reglamentación compete a los respectivos municipios", por lo que dicha consecuencia debe también aplicarse a otro tipo de servicio público de transporte urbano.

Por tanto, siempre que el servicio público de transporte sea extraurbano o nacional, su "reglamentación" corresponde al Poder Nacional; y siempre que el servicio público de transporte terrestre sea urbano, su "reglamentación", por el contrario, corresponderá a las municipalidades.

Sin embargo, al igual que lo que sucede en materia de "circulación" y su reglamentación¹²⁶ en materia de transporte terrestre, ciertas materias han de ser reguladas, con carácter general, por el Poder Nacional, por corresponder a éste por su "índole o naturaleza"¹²⁷.

Por tanto y en materia de reglamentación del servicio público de transporte terrestre, la competencia será del Poder Nacional cuando se trate de uniformar requisitos que por su "índole o naturaleza" requieran de esa uniformidad.

125. Véase Ives de Oliveira, *Curso de Derecho Municipal*, Buenos Aires, 1960, pág. 147.

126. Véase N° 56.

127. Véase Artículo 136, ordinal 25 de la Constitución.

En este sentido, la Procuraduría General de la República, en Dictamen N° 2577 (Sección de Asesoría del Estado) de 23 de julio de 1962, ha señalado lo siguiente: "Dejamos aclarado, sin embargo, que si bien consideramos que no puede la Administración decidir a qué empresa debe ser otorgada por la municipalidad la concesión de servicio público de transporte, ni tampoco obligar a ésta a conceder dicho servicio, por ser contraria tal intervención, a la autonomía municipal, sí entra dentro de las actuaciones del Ejecutivo establecer de manera

b) *En materia de concesión del servicio público*

61. Por otra parte, la segunda consecuencia de la distribución de competencia entre el Poder Nacional y el Poder Municipal en materia de transporte terrestre, es que a la autoridad que en cada caso sea competente corresponde otorgar la "concesión" respectiva para la prestación del servicio.

El Artículo 55 del Reglamento de la Ley de Tránsito Terrestre de 8 de enero de 1962 establece, en este sentido, lo siguiente:

"Para poder operar líneas de autobuses públicos, sus propietarios deberán obtener previamente la concesión que les otorgarán los Concejos Municipales cuando el servicio que deban prestar sea urbano o el Ejecutivo Nacional por órgano del Ministerio de Comunicaciones, cuando el servicio sea extraurbano".

Sin embargo, y a pesar de la norma anterior, el Artículo 57 del mismo Reglamento establecía lo siguiente:

"Los Concejos Municipales o el Ejecutivo Nacional, según sea el caso, otorgarán la concesión a la empresa que por ofrecer mejores condiciones en la prestación del servicio haya obtenido la buena pro del Ministerio de Comunicaciones por órgano de la Dirección del Tránsito Terrestre".

Esta norma, en efecto, a pesar de la distribución de competencias en materia de concesión del servicio público de transporte terrestre, permitía la intervención del Ejecutivo Nacional en la concesión del servicio público municipal¹²⁸, lo que en nuestro criterio era impropio¹²⁹.

general, cuáles requisitos deben ser cumplidos en la prestación del servicio, sobre todo en lo relativo a las normas de seguridad que deben observar los vehículos destinados al efecto, pues ello encuentra cabida dentro del propósito de la Ley de Tránsito y, por ende, es materia sobre la cual puede dictar normas el poder reglamentador, normas éstas de obligatorio cumplimiento para quienes prestan el servicio público de transporte nacional o municipal, y en el último caso, sea que lo preste el Municipio directamente, o mediante el régimen de concesión".

128. Véase Nº 48.

129. Así lo sostuvimos en la primera edición de nuestro trabajo *Estudio sobre la Delimitación de Competencias entre el Poder Nacional y el Poder Municipal en materia de Tránsito y Transporte Terrestres*, Gobernación del Distrito Federal, Caracas, 1965, págs. 66 y 77.

El Concejo Municipal del Distrito Federal, por ello, solicitó a la Corte Suprema de Justicia, la nulidad por inconstitucionalidad, de dicha norma. En dicho proceso, el Procurador General de la República emitió el Dictamen N° 2577 (Sección de Asesoría del Estado) de fecha 23 de julio de 1962, en el cual sostuvo lo siguiente:

“...El texto del artículo cuya anulación se solicita es el siguiente: «Los Concejos Municipales o el Ejecutivo Nacional, según sea el caso, otorgarán la concesión a la empresa que por ofrecer las mejores condiciones en la prestación del servicio haya obtenido la buena pro del Ministerio de Comunicaciones por órgano de la Dirección del Tránsito Terrestre». Del análisis de la norma transcrita observamos que, en primer lugar, el Poder Reglamentador admite que el servicio de transporte puede ser municipal, interpretación ésta que es corroborada por el Artículo 55 del mismo Reglamento, el cual expresa: “Para poder operar líneas de autobuses públicos, sus propietarios deberán obtener previamente la concesión que les otorgarán los Concejos Municipales, cuando el servicio que deban prestar sea urbano, o el Ejecutivo Nacional por órgano del Ministerio de Comunicaciones, cuando el servicio sea extraurbano”.

“En segundo lugar, se desprende del artículo en estudio, que se propone el procedimiento de la licitación para el otorgamiento de las concesiones de transporte colectivo, como es lícito inferir de la potestad conferida a un órgano del Ejecutivo Nacional para dar la buena pro, estableciendo la obligatoriedad del otorgamiento de la concesión por parte del Municipio, cuando sea éste el caso, a la empresa que obtenga la buena pro”.

“Partiendo de esta interpretación, *consideramos que el servicio público de transporte reviste carácter municipal cuando se efectúa dentro de los límites del territorio sobre el cual tiene competencia tal ente, pues la posibilidad de otorgar concesiones se justifica por ser cometido de la entidad que la otorga, la prestación del servicio público objeto de la concesión.* Por otra parte, este Despacho coincide con los representantes de la demandante en la interpretación de los Artículos 30 de la Constitución y 39 de la Ley Orgánica del Distrito Federal, con base a los cuales establecen el carácter municipal del servicio en cuestión, pues el texto de dichos artículos es por demás claro”.

“Sí, como alega la recurrente y *admite el propio Reglamento de la Ley de Tránsito Terrestre,* el transporte colectivo es —en el caso

visto— un *servicio público municipal*, forzoso es admitir que, a tenor de lo dispuesto por el Numeral 2º del Artículo 29 de la Constitución, *los Concejos Municipales tienen la libre gestión de los mismos, por ser ello nota relevante de la autonomía municipal*, por lo cual pueden organizar este servicio público de la manera que estimen más favorable a los intereses de la comunidad, lo que implica tanto la facultad de escoger el régimen de prestación del servicio (administración directa o delegada, o bien concesión del mismo) como, en caso de optar por la concesión, la libertad de calificar cuál de las distintas propuestas sea la más aceptable, eligiéndola; operación que es la manifestación de voluntad denominada “otorgar la buena pro”.

“De lo expuesto se sigue que, al conceder la facultad de otorgar la buena pro a un órgano del Poder Ejecutivo, en el caso de que el servicio a concederse tenga carácter municipal, *el Artículo 57 del Reglamento de la Ley de Tránsito Terrestre viola la autonomía municipal y las normas relativas a la distribución de competencia entre las ramas del Poder Público*, principios estos consagrados el primero, en los Artículos 29 y 30 y el segundo, en los Números 117 y 118, todos ellos de nuestra Ley Fundamental, incurriendo de tal manera en manifiesto *vicio de inconstitucionalidad*”.

“Dejamos aclarado, sin embargo, que si bien consideramos que no puede la Administración decidir a qué empresa debe ser otorgada por la municipalidad la concesión del servicio público de transporte, ni tampoco obligar a ésta a conceder dicho servicio, por ser contraria tal intervención a la autonomía municipal, sí entra dentro de las actuaciones del Ejecutivo *establecer de manera general, cuáles requisitos deben ser cumplidos en la prestación del servicio, sobre todo en lo relativo a las normas de seguridad que deben observar los vehículos destinados al efecto*, pues ello encuentra cabida dentro del propósito de la Ley de Tránsito y, por ende, es materia *sobre la cual puede dictar normas el poder reglamentador, normas éstas de obligatorio cumplimiento para quienes prestan el servicio público de transporte nacional o municipal, y en el último caso, sea que lo preste el Municipio directamente, o mediante el régimen de concesión*”.

“Tal afirmación no es sino aplicación de expresas normas legales; así el Artículo 4º de la Ley de Tránsito Terrestre establece:

"Art. 4º — El propietario de un vehículo está sujeto a las siguientes obligaciones:

- "c) Mantener el vehículo en perfectas condiciones de seguridad e higiene;
- "d) Someter el vehículo a revisión en la oportunidad que señale el Reglamento de esta Ley. Esta revisión será en todo caso gratuita.
- "f) Las demás que señalen esta Ley y su Reglamento".

"Parágrafo Unico: Sin perjuicio de aplicar las otras sanciones administrativas establecidas en esta Ley, las autoridades del tránsito impedirán la circulación de aquellos vehículos cuyos propietarios no hubiesen cumplido las obligaciones previstas en este artículo".

"Por su parte, el Artículo 62 *ejusdem* dispone:

"Art. 62. — Serán penados con multa los conductores que:

- 3) Conduzcan vehículos que no satisfagan las condiciones sanitarias y de seguridad exigidas por la Ley y su Reglamento".

"Como se desprende de los artículos transcritos, es clara la intención del legislador de otorgar amplias facultades al Ejecutivo en esta materia; de diferir a la competencia de este poder la formulación de normas técnicas, así como dejar a su discrecionalidad la oportunidad de aplicación de diversas normas. Y no podría ser de otra manera, pues se necesita la intervención de un organismo calificado, dotado de la capacitación que la complejidad de esta materia requiere".

"El Artículo 135 del Reglamento de la Ley de Tránsito Terrestre, que forma junto con el siguiente, la Sección Quinta del Capítulo VII, dispone asimismo:

"Art. 135. — El permiso de circulación estará constituido por un certificado cuya forma y demás características serán determinadas por el Ministerio de Comunicaciones y el cual tendrá por finalidad certificar que el vehículo llena los requisitos exigidos por la Ley y su Reglamento para poder circular".

Y el artículo siguiente:

"Art. 136. — El Ministerio de Comunicaciones por Resoluciones especiales regulará todo lo referente a la forma, tiempo y requisitos necesarios para la expedición de los permisos de circulación".

“Con base a las disposiciones legales y reglamentarias a que hemos hecho referencia, no es aventurado concluir que en toda licitación de servicio de transporte —sea nacional o municipal— debe considerarse como necesariamente incluida, en las bases de la misma, *la aprobación previa*, por parte del organismo técnico capacitado para ello, la Dirección del Tránsito Terrestre del Ministerio de Comunicaciones, *de los vehículos* con los cuales pretenda el solicitante cumplir tal servicio, así como de los demás detalles que por su importancia deban responder *a un criterio unificado en todo el territorio nacional; sin que ello constituya menoscabo alguno a la autonomía municipal, sino más bien concurrencia armónica de distintos poderes, tendiente a una mejor protección de los administrados*”.

“En cuanto a la ilegalidad denunciada, con base a las razones que sobre la materia fueron anteriormente expuestas, sostiene el Despacho a mi cargo que el Artículo 57 del Reglamento de la Ley de Tránsito Terrestre, *al consagrar una intervención por vía particular de la autoridad nacional en el otorgamiento de las concesiones del servicio municipal de transporte de pasajeros, excede el propósito de la Ley a la cual debe estar subordinado y, específicamente, al determinar a quién deba darse la buena pro en tal caso, no cuadra dentro de la intención del legislador*”.

“Por todas las razones expuestas, esta Procuraduría General de la República, solicita de ese Alto Tribunal, que declare con lugar la demanda de nulidad del Artículo 57 del Reglamento ya identificado”¹³⁰.

62. Por su parte, la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa, por sentencia de 6 de mayo de 1970, declaró la nulidad del Artículo 57 del Reglamento de la Ley de Tránsito Terrestre “por contravenir los Artículos 29, 30, 117 y 118 de la Constitución”.

En dicha sentencia, y para decidir, la Corte observó lo siguiente:

“La norma impugnada de nulidad que se ha transcrito admite que el servicio de transporte puede ser municipal, pues al hablar del otorgamiento de la concesión se refiere a los Concejos Municipales o al Ejecutivo Nacional, según sea el caso. Esta disposición reglamentaria concuerda con la que establece el Artículo 55 del mismo

130. Véase parte de este Dictamen en *Doctrina de la Procuraduría General de la República* 1962, Caracas, 1963, págs. 125 y 130.

Reglamento, según la cual “para poder operar líneas de autobuses públicos, sus propietarios deberán obtener previamente la concesión que les otorgarán los Concejos Municipales cuando el servicio que deban prestar sea urbano o el Ejecutivo Nacional, por órgano del Ministerio de Comunicaciones, cuando el servicio sea extra-urbano”.

“La parte final del Artículo 57 *ejusdem*, que es propiamente a la que se contrae la presente demanda de nulidad, supone a su vez el procedimiento de la licitación para el otorgamiento de la concesión de transporte colectivo, y al efecto, atribuye al Ministerio de Comunicaciones, por órgano de la Dirección de Tránsito Terrestre, la potestad de dar la buena pro, como requisito previo para que el Municipio se encuentre obligado a otorgar la concesión a la empresa que ofrezca mejores condiciones en la prestación del servicio”.

“Como se advierte, la división del servicio en dos categorías, urbano y extra-urbano, y la consiguiente facultad que tienen en sus casos, los Concejos Municipales o el Ejecutivo Nacional para otorgar las respectivas concesiones, quiere decir que conforme al Reglamento, el servicio público de transporte tiene carácter municipal cuando él se realiza en el ámbito de la localidad, y por esta circunstancia, se convierte en materia propia de la competencia municipal, pues todo lo relacionado con la circulación urbana tiene, indiscutiblemente, ese carácter, con arreglo a lo establecido por el Artículo 30 de la Constitución y el Artículo 29 de la Ley Orgánica del Distrito Federal, que también señala como de la competencia del Municipio la materia que atañe al tránsito urbano y vecinal. Por consiguiente, partiendo de esa previsión reglamentaria, en el caso examinado, el transporte colectivo es un servicio público local y, en consecuencia, materia de la competencia municipal, cuya libre gestión corresponde a los Concejos Municipales, por hallarse comprendida dentro de la autonomía del Municipio, conforme a lo establecido por el Artículo 29, Ordinal 2º de la Constitución. En tal virtud, por el hecho mismo de que la circulación es materia propia de la vida local cuya organización compete al Municipio en ejercicio de su autonomía, el Concejo Municipal tiene la libre gestión de ese servicio público”.

“En consecuencia, en uso de la potestad que el Municipio tiene para ejercer el gobierno y administración de los intereses peculiares de la entidad, a él corresponde atender al establecimiento, organización y desarrollo de ese servicio público en la forma que estime más con-

veniente a las comunidades y ello comprende, principalmente, el derecho de elegir el orden o sistema que ha de guiar la prestación del servicio, es decir, si ésta ha de hacerse por administración directa o delegada por medio de una concesión y en este caso, tiene libertad el Concejo para gestionar el perfeccionamiento del contrato, por medio de la "buena pro", cuál de las distintas ofertas es la más favorable o conveniente al interés colectivo".

"De todo lo expuesto se concluye que el Artículo 57 del Reglamento de la Ley de Tránsito Terrestre, al obligar a los Concejos Municipales a otorgar la concesión del transporte público colectivo de pasajeros, al concesionario que obtenga la "buena pro" de un órgano del Poder Público Nacional, en el caso concreto que se examina, del Ministerio de Comunicaciones por medio de la Dirección de Tránsito Terrestre, quebranta el principio de la autonomía municipal consagrada en los Artículos 29 y 30 de la Constitución y viola las normas relativas al ejercicio de las funciones y atribuciones del Poder Público a que se refieren los Artículos 117 y 118 de la Carta Fundamental, incurriendo, de tal manera, en flagrante vicio de inconstitucionalidad".

"Resuelta en esta forma la inconstitucionalidad denunciada, la Corte considera innecesario examinar los alegatos de ilegalidad expuestos en el escrito de demanda".

"Por las razones expuestas, la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara la nulidad del Artículo 57 del Reglamento de la Ley de Tránsito Terrestre, por contravenir los Artículos 29, 30, 117 y 118 de la Constitución".

Por tanto, y aparte de estar conformes con los razonamientos transcritos, consideramos que en materia de concesión del servicio público de transporte terrestre, debe existir y existe la clara delimitación de competencias que aclara el Artículo 55, transcrito anteriormente, del Reglamento de la Ley de Tránsito Terrestre vigente, respecto al servicio de "autobuses", con la advertencia de que la delimitación de competencias de que hablamos se refiere a cualquier medio de transporte terrestre urbano (inclusive "carros por puesto") y no sólo respecto al de autobuses.

c) *En materia de policía del servicio público de transporte terrestre*

63. Consecuencia fundamental del carácter de "concedente" de un ente público en relación a un determinado servicio público, es el ejercicio necesario por parte de aquél de la "policía del servicio público".

A tal efecto, Rafael Bielsa ha señalado que "de acuerdo con la distinción fundamental que domina en el régimen de los servicios públicos, es decir, la doble situación: legal y contractual, puede establecerse correlativamente en punto a funcionamiento de tales servicios, un doble orden de derechos del concedente, a saber: 1º) El de policía general del servicio público; 2º) el de exigir el cumplimiento de las obligaciones convencionales especiales. Lo primero es lo dominante. En la policía del servicio público —ya sea el servicio prestado directamente (en el caso, por ejemplo, de ser municipalizado), ya sea prestado indirectamente, o por concesionario— entra todo lo atinente a la continuidad, regularidad, "confort", como materia de policía específica del servicio, la que puede ser considerada como contenido obligatorio de la concesión, por lo que el poder que esto implica, existe y se ejerce independientemente de todo pacto o convenio. De ahí se sigue que tales atribuciones de policía general del servicio, no pueden pactarse o convenirse más que en punto a ciertas modalidades del contralor, sobre el supuesto de la subordinación del concesionario al concedente. La autoridad municipal no puede disminuir, y menos aún renunciar el ejercicio de esas atribuciones que emanan del poder de policía, no sólo porque son manifestaciones del poder de imperio, sino porque son esenciales al mismo servicio público. El contralor se ejerce por la inspección, la intervención (inspección y contralor) y la multa"¹³¹.

Por tanto, y siendo consecuencia de la organización, regulación, prestación y en su caso, concesión del servicio público, el ejercicio por parte de la autoridad concedente de las facultades de "policía del servicio público", corresponde, de acuerdo a la distribución de competencias, al Poder Municipal el ejercicio de tal potestad en los servicios públicos de transporte urbano¹³².

131. Véase *Principios de Régimen Municipal*, Buenos Aires, 1962, págs. 248 y 249.

132. El problema de la delimitación de competencias entre el Poder Nacional y el Poder Municipal, para la regulación del tránsito por las

V. CONCLUSION: ANALISIS DE LA CONSTITUCIONALIDAD O INCONSTITUCIONALIDAD DE ALGUNAS NORMAS VIGENTES EN MATERIA DE TRANSITO, CIRCULACION Y TRANSPORTE TERRESTRE

1. INTRODUCCIÓN

54. Como conclusión de lo anteriormente indicado en relación a a distribución de competencias entre el Poder Nacional y el Poder Municipal en materia de tránsito y transporte terrestres, creemos conveniente analizar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de algunas normas vigentes en la materia contenida en la Ley de Tránsito Terrestre de 1962, en el Reglamento de la Ley de Tránsito

vías públicas, se ha planteado por otra parte, en casi todos los países cuyo sistema jurídico consagra una autonomía municipal o local.

Bástenos citar aquí como ejemplo, el conflicto surgido en la República Argentina, en la cual el Legislador Nacional ha regulado la materia de tránsito "por todos los caminos y calles de la República", con invasión evidente de la competencia que tenían las provincias en relación a dicha materia. A este respecto, el tratadista argentino en Derecho Administrativo, Rafael Bielsa, hace en el Tomo III, págs. 422 a 425 de su obra *Derecho Administrativo*, Quinta Edición, De Palma Editor, Buenos Aires, 1956, las siguientes observaciones sobre el *Régimen legal de Tránsito en los Caminos y Calles de la República Argentina*: "En los últimos tiempos varias son las leyes de policía que han alterado prácticamente el sistema federal; además, la propia reforma de la Constitución ha debilitado ese sistema, aunque sin aniquilar totalmente la autonomía. Por eso, aun frente a la poco afortunada reforma, el régimen legal de tránsito es anticonstitucional. El Decreto-Ley de 1945, si bien violaba doblemente la Constitución, no avanzaba tanto como la Ley 13.893".

"La simple lectura de la Ley 13.893, promulgada el 21 de noviembre de 1949, que convierte en Ley el Decreto 12.689 de 1945, advierte de las fallas de inconstitucionalidad del régimen jurisdiccional que ella establece. En efecto, al someter a esa reglamentación el tránsito *por todos los caminos y calles de la República*, se invade la potestad que en esta materia tienen las provincias por razón de su autonomía, en virtud de la cual ellas regulan el *dominio público local* y el consiguiente *poder de policía* en materia de obras públicas, seguridad personal, higiene y moralidad públicas, con excepción, claro está, de las vías de comunicación de jurisdicción federal, cualquiera sea su naturaleza; por otra parte, las atribuciones de la autoridad nacional se deben limitar en tal caso a asegurar el tránsito y el tráfico".

"En efecto, la Ley no sólo afecta la jurisdicción provincial, en cuanto somete a sus disposiciones al régimen de vialidad local, sino que im-

Terrestre de 1962¹³³ y en la Ordenanza sobre Tránsito Urbano del Distrito Federal de 1942¹³⁴. Todo ello sin perjuicio, por supuesto, de la indicación expresa de que dichos dispositivos reguladores de la materia, requieran de una reforma total, a fin de adecuarlos a los vigentes marcos constitucionales de la materia anteriormente analizados.

2. LA LEY DE TRÁNSITO TERRESTRE DE 26 DE JUNIO DE 1962

65. En relación a la vigente Ley de Tránsito Terrestre de 26 de junio de 1962, es necesario hacer las siguientes observaciones particulares:

A. El Artículo 1º, que establece que "la presente Ley regula todo lo relacionado con el tránsito terrestre por las vías públicas o privadas destinadas al uso público permanente o casual, con las excepciones establecidas o que se establezcan por leyes especiales" debiera contener una reserva también expresa en relación a la regulación, que con los límites anotados¹³⁵, deben contener las Ordenanzas Municipales en materia de circulación urbana.

pone a las provincias obligaciones inadmisibles en la esfera de la autonomía. Y se comprende; la Ley aprobó toda la reglamentación (en bloque) dictada por un gobierno de facto, que centralizó la administración de toda la República por el sistema de interventores delegados, que eran simples subordinados de la autoridad *de facto* que ejercía la jefatura del Estado. Desde luego, el reconocimiento judicial de ese gobierno se hizo sobre el supuesto de que él respetaría el sistema constitucional en lo que fuese posible con ese estado anómalo y transitorio, y es evidente que la reglamentación del tráfico local era compatible con el sistema, aun mediante la ficción de la autoridad local de los interventores, pues los decretos que éstos hubiesen dictado podrían ser ratificados por las legislaturas respectivas. Contra ese principio, el Artículo 6º del Decreto-Ley dispuso que "los señores interventores federales en las provincias, tomaran las disposiciones necesarias para que el nuevo Reglamento de Tránsito aprobado por el Artículo 1º del presente Decreto, rija también, a partir del 1º de julio de 1945, en todos los caminos provinciales, vecinales y calles de sus respectivas provincias, con las excepciones y postergaciones (?) indicadas en el Artículo 3º".

133. Véase Nos. 51 y 52.

134. Véase Nº 44.

135. Véase Nº 56.

B. El Artículo 18 de la Ley establece lo siguiente: "Las autoridades administrativas del Tránsito Terrestre serán determinadas en el Reglamento de esta Ley y tendrán las siguientes atribuciones...".

Ahora bien, al remitir la Ley la determinación de las autoridades administrativas del tránsito, a lo que disponga por vía reglamentaria el Ejecutivo Nacional, está desconociendo la competencia constitucional de las municipalidades en materia de circulación urbana¹³⁶. Por tanto, dicha norma, al desconocer una norma atributiva de competencia de orden constitucional es en nuestro criterio, inconstitucional.

En esa norma debería hacerse la aclaratoria respectiva de que en materia de circulación urbana, las autoridades administrativas en materia del tránsito son las autoridades municipales.

C. El Artículo 77 de la Ley del Tránsito Terrestre establece que "El Reglamento determinará los funcionarios que han de tener las atribuciones señaladas en la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional, a los fines de liquidación, recaudación y contabilización de las contribuciones y multas establecidas en la presente Ley".

Esta norma, desconoce asimismo la competencia de las municipalidades de orden constitucional, en materia de circulación urbana, pues los ingresos (multas) que se causen con motivo de esta última, han de ser ingresos municipales¹³⁷ y no ingresos nacionales; por lo que las autoridades liquidadoras y recaudadoras, en ese caso, han de ser, autoridades municipales.

Por tanto, el Artículo 77 de la Ley, al desconocer una norma atributiva de competencia constitucional, ha de considerarse inconstitucional.

En todo caso, esa norma debería tener la mención expresa de que los ingresos provenientes de la policía de tránsito urbano (multas) han de ser ingresos municipales.

136. Véase Nº 57.

137. Véase Nº 58.

3. EL REGLAMENTO DE 8 DE ENERO DE 1962 DE LA LEY DE TRÁNSITO TERRESTRE, MODIFICADO EL 4 DE MARZO DE 1969

66. En relación al vigente Reglamento de 3 de enero de 1962 de la Ley de Tránsito Terrestre, es necesario hacer las siguientes observaciones particulares:

A. El referido Reglamento establece que "las autoridades del tránsito terrestre son administrativas y judiciales" (Art. 1) y agrega que "las autoridades administrativas son: el Ministerio de Comunicaciones, Dirección del Tránsito Terrestre y los órganos de ejecución" que son "las Inspectorías del Tránsito y el Cuerpo de Vigilancia" (Art. 2).

Ahora bien, este Artículo del Reglamento, al desconocer la competencia "constitucional" en materia de circulación urbana de las autoridades municipales, es igualmente inconstitucional¹³⁸.

B. El Reglamento, al regular en sus Artículos 36 y siguientes lo relativo a la prestación del servicio público de transporte terrestre por los automóviles de alquiler y automóviles por puesto, desconoce asimismo, totalmente, la competencia de las municipalidades en lo que se refiere al transporte urbano¹³⁹, por lo que dicha norma es asimismo inconstitucional.

C. El Artículo 57 del Reglamento al someter el otorgamiento de la concesión de transporte público urbano por autobuses, al requisito de obtención de la buena pro otorgada por parte del Ministerio de Comunicaciones, desconocía asimismo la competencia plena de las municipalidades en materia de transporte urbano, y fue declarado, por tanto, inconstitucional¹⁴⁰.

D. El Artículo 287 del Reglamento establece lo siguiente:

"Las multas serán liquidadas por los Inspectores del Tránsito y recaudadas en las correspondientes Oficinas Receptoras de Fondos Nacionales".

Esta norma, al desconocer la atribución de competencia constitucional de la autoridad municipal en materia de circulación y por tanto

138. Véase Nº 65.

139. Véase Nº 59.

140. Véase Nº 61.

de policía de tránsito, debe considerarse asimismo inconstitucional ¹⁴¹, pues la consecuencia fundamental de la competencia en materia de policía de la circulación, es la competencia en materia de imposición de multas por violaciones de las normas respectivas ¹⁴².

4. LA ORDENANZA SOBRE TRÁNSITO URBANO DEL DISTRITO FEDERAL DE 30 DE ABRIL DE 1942

67. En relación a la Ordenanza sobre Tránsito Urbano del Distrito Federal de 30 de abril de 1942, deben hacerse las siguientes observaciones:

A. Deben ser eliminadas de dicha Ordenanza las normas relativas a la clasificación de vehículos (Art. 2), a los conductores de vehículos (Arts. 13 al 28) y a la matriculación y numeración de los vehículos (Arts. 29 a 33), por ser de competencia nacional dada la naturaleza de la regulación ¹⁴³.

B. En materia de normas sobre circulación de vehículos, consagradas en los Artículos 34 a 59, deben eliminarse aquellas normas que por su carácter general ya estén consagradas o en la Ley de Tránsito Terrestre y su Reglamento o en las convenciones internacionales aprobadas por Ley de la República, sobre tráfico automotor interamericano o sobre circulación por carretera ¹⁴⁴.

En dicho capítulo sólo deben consagrarse las normas de circulación especiales en las zonas urbanas del Distrito Federal.

Los mismos razonamientos valen en relación con las normas sobre "capacidad y dimensiones de los vehículos" que consagran los Artículos 60 a 65 de la Ordenanza.

C. En relación con las normas sobre "equipo y condiciones de seguridad de los vehículos" (Arts. 66 a 71), ellas también deben ser eliminadas por el carácter general de las mismas, lo cual debe ser regulado por el Poder Nacional ¹⁴⁵.

141. Véase Nº 65.

142. Véase Nos. 57 y 58.

143. Véase Nº 56.

144. Véase Nº 56.

145. Véase Nº 56.

D. En dicha Ordenanza deben quedar, por el contrario, previa su actualización, las normas relativas a los peatones (Arts. 5 a 12); a las zonas urbanas de estacionamientos (Arts. 72 a 82); a los garajes (Arts. 83 a 85); al servicio de transporte de personas (Arts. 86 a 112); a las autoridades del tránsito (Arts. 113 a 122); y a las disposiciones penales (Arts. 123 a 145).

TERCERA PARTE

LA COORDINACION DEL TRANSPORTE
COLECTIVO Y DEL TRANSITO Y
CIRCULACION EN EL AREA
METROPOLITANA DE CARACAS

I. INTRODUCCION

68. El problema del transporte colectivo y del tránsito y circulación en las grandes áreas urbanas, enfocado desde el punto de vista institucional (jurídico y administrativo), no es sino un aspecto de la cuestión más vasta indicada al inicio: la superación de la vieja estructura municipal por el crecimiento insólito y desordenado de las grandes concentraciones urbanas, habiéndose llegado a considerar, con razón, como uno de los problemas más importantes de toda gran metrópoli¹⁴⁶. En efecto, puede decirse con M. Pérez Olea, "que una ciudad que crece en progresión aritmética ve aumentar las dificultades de establecer una red eficiente de transportes en progresión geométrica. Los problemas habituales de todo servicio público se incrementan aquí notablemente y nuevos factores vienen a acrecentar la complejidad de la cuestión. Económicamente, la instalación de nuevos medios es onerosa, técnicamente complicada y habitualmente deficitaria, lo que provoca la inmediata reacción de la iniciativa privada y la impotencia de los entes locales. Socialmente, el tema es de máxima importancia. En la concepción moderna de la gran aglomeración urbana, que tiende a descongestionar el centro de la misma y a invadir la zona circundante mediante grandes ciudades residenciales alejadas del tráfico ciudadano, el habitante invierte una fracción nada despreciable de su existencia en el desplazamiento a y de su centro de trabajo. La psicología social subraya continuamente además, la importancia que tiene desde el punto de

146. Véase L. Martín-Retortillo B., Transportes de Madrid. Los Ferrocarriles subterráneos y suburbanos, en *Revista de Administración Pública*. Nº 35, Madrid, 1961, pág. 317.

vista del rendimiento individual, el que este desplazamiento cotidiano se efectúe en las mejores condiciones”¹⁴⁷.

A ello hay que agregar otro aspecto de enorme importancia en el campo del transporte y tránsito urbanos, y es el carácter mixto de las competencias públicas en dichas materias. Como hemos señalado al estudiar la delimitación de competencias entre el Poder Nacional y el Poder Municipal en dichas materias, se trata de actividades de competencias concurrentes¹⁴⁸, por lo que ninguna solución adecuada a los problemas que plantean en el área metropolitana de Caracas podrá adoptarse, sin que participen en ella tanto las autoridades municipales como las nacionales.

69. Ahora bien, dada la importancia del problema y su desbordamiento del ámbito estrictamente local, ha sido una tendencia generalizada el instaurar autoridades únicas para zonas metropolitanas y aún para regiones determinadas. En efecto, por ejemplo, en Montreal se nombró en 1947 una “Comisión de encuesta sobre problemas de tráfico y transporte”, una de cuyas primeras recomendaciones fue la de que debería establecerse una “autoridad única” en esta materia, llevándose la idea a la práctica tres años después. Con respecto a Los Angeles, se ha dicho que “la imposibilidad de implantar un servicio normal de transportes urbanos se debe a la falta de un ente único con jurisdicción en este punto, y ello hasta el extremo de que resulta difícil saber cómo puede resolverse el problema del transporte dentro de la actual estructura de régimen local sin la creación de una autoridad específica para la región entera”¹⁴⁹. Similares tendencias se observan por otra parte en Nueva York, Londres y París, produciéndose en estos últimos una verda-

147. Véase M. Pérez Olea, Transportes de Madrid y Aguas de Barcelona, en *Revista de Administración Pública*, Nº 24, Madrid, 1957, pág. 291.

148. Véase la segunda parte de este libro. Véase en particular F. Albi, *Tratado de los modos de gestión de las corporaciones locales*, Madrid, 1960, pág. 189, donde afirma al referirse a la regulación del transporte terrestre, que se trata de una materia “cuyo encaje en la órbita municipal es muy reciente y nunca se ha realizado de modo pleno, siendo en la actualidad una función mixta, en la que la intervención estatal es siempre preponderante”.

149. Véase esos datos en W. A. Robson, *Great Cities of the World*, London, 1955, cit. por M. Pérez Olea, Transportes de Madrid y Aguas de Barcelona, *loc. cit.*, págs. 291 y 292.

dera regionalización del sistema de transporte. En Madrid y Barcelona, asimismo, ha habido recientes regulaciones legales sobre el problema, tales como la Ley del Plan de Transporte de Madrid y la Ley de Organización del Transporte en Barcelona¹⁵⁰.

II. LOS ESFUERZOS DE COORDINACION EN EL AREA METROPOLITANA DE CARACAS

70. Como consecuencia de la expansión del Area Metropolitana de Caracas, en ella se ha planteado el problema del transporte y tránsito en forma similar a como ha surgido en muchas grandes aglomeraciones. La preocupación por la coordinación de las diversas autoridades públicas y la voluntad de darles una solución integral a los problemas del transporte colectivo, ha resultado de diversas decisiones, tanto de las autoridades nacionales como de las autoridades municipales. Estimamos conveniente hacer un breve recuento de algunas de las más importantes y recientes, antes de comentar los aspectos resaltantes de la Administración Metropolitana del Tránsito.

71. En efecto, ya para 1958, el Ministerio de Comunicaciones creó una Comisión integrada por el Director de Tránsito Terrestre del Ministerio de Comunicaciones, quien la debía presidir, o por su representante, y por sendos representantes del Ilustre Concejo Municipal del Distrito Federal, de la Comisión Nacional de Urbanismo, del Concejo Municipal del Distrito Sucre del Estado Miranda y del Instituto Autónomo Administración de Ferrocarriles del Estado, la cual quedó encargada "de conocer y estudiar, y de informar al Ministerio de Comunicaciones, acerca de los diferentes proyectos que al referido Despacho han sido presentados por terceras personas, en relación con la creación y funcionamiento de servicios para el transporte colectivo en el Area Metropolitana de Caracas"¹⁵¹. En marzo de 1959, el mismo Ministerio de Comunicaciones creaba otra Comisión, esta vez encargada "de estudiar los problemas relacionados con el Tránsito Terrestre en sus múltiples aspectos y de presentar, en Informe correspondiente, las sugerencias que estime convenientes

150. Véase en Aranzadi, *Repertorio Cronológico de Legislación*, Tomo de 1956, págs. 814 y 815 y Tomo de 1957, págs. 1304 y 1305.

Véase N° 74.

151. Resolución N° 312 de 3 de julio de 1958.

para la mejor y más pronta solución de los referidos problemas”¹⁵², y a los pocos meses reglamentaba el Consejo Técnico Nacional de Tránsito Terrestre¹⁵³.

En noviembre de 1960, el problema del transporte colectivo de pasajeros provoca un Decreto Ejecutivo motivado por los siguientes considerandos “que es función del Gobierno Nacional velar porque los servicios públicos sean prestados a la ciudadanía del modo más eficiente”; “que la industria del transporte colectivo de pasajeros requiere de una reorganización sustancial que permita la prestación de un servicio satisfactorio”; “que con base en estas razones se recomendó proceder de inmediato a la creación de una comisión que realice a la mayor brevedad posible un estudio definitivo del problema y adopte una solución integral para la reorganización de la industria del transporte colectivo de pasajeros, que constituye un servicio público indispensable a la colectividad”. En base a ello, el Presidente de la República creó una Comisión integrada por sendos representantes de los siguientes organismos: Ministerio del Trabajo, Ministerio de Comunicaciones, Gobernación del Distrito Federal, Concejo Municipal del Distrito Federal, Concejo Municipal del Distrito Sucre, Federación de Trabajadores del Transporte, Sindicato de Trabajadores del Transporte del Distrito Federal y el Estado Miranda y la Cámara Nacional del Transporte en representación de las Empresas, para que se abocara “al conocimiento del problema y proponga una solución definitiva del mismo”¹⁵⁴.

72. Por lo que se refiere a un sistema rápido de transporte masivo, la presentación de estudios y adopción de decisiones la resume el “Informe que presenta la Comisión evaluadora del problema del transporte en el Area Metropolitana de Caracas al ciudadano Ministro de Obras Públicas”¹⁵⁵, en la siguiente forma:

“La primera vez que se habla de un transporte rápido masivo para la ciudad fue en el año 1947 cuando dos empresas francesas, una

152. Resolución N° 50 de 5 de marzo de 1959.

153. Reglamento del Consejo Nacional de Tránsito Terrestre dictado por Resolución N° 825 de 25 de noviembre de 1959.

154. Decreto N° 388 de 4 de noviembre de 1960, publicado en Gaceta Oficial N° 26.398 de 4 de noviembre de 1960.

155. Designada por Resolución del Ministro de Obras Públicas de fecha 6 de mayo de 1969.

de ellas asociada con una venezolana, presentaron al Concejo Municipal de Caracas sendas proposiciones para estudios, construcción y explotación de un Metro por un número de años con garantía de interés del capital invertido”.

“Estas proposiciones fueron desechadas por una Comisión nombrada al efecto, la cual recomendó que se debía proceder al estudio y proyecto de un sistema de transporte rápido masivo (Metro) para la ciudad utilizando los tramos Santa Rosa-Petare, Santa Inés-Catia y Santa Inés-Antimano a cielo abierto, utilizando el derecho de vía de los ferrocarriles Central-La Guaira y Caracas a Valencia, uniendo además Santa Rosa y Santa Inés con un tramo subterráneo; estudio y proyecto que no se realizaron”.

“A partir del año 1954, no hay año en que no se proponga el sistema de transporte rápido masivo para la ciudad, ya sea tipo monorriel siguiendo el curso del Río Guaire, ya sea sistema Metro-Robot, consistiendo en vagones sobre ruedas de caucho, etc.”

“Creada la Dirección Nacional de Tránsito en 1956, recomienda en su Informe del año 1957, la adopción de un sistema de transporte público masivo fuera de las vías superficiales. Es ésta la primera vez que una Institución Oficial se pronuncia por una solución de este tipo”.

“En el año 1958 la Comisión de Ornato y Mejoramiento de Caracas, creada por el Gobernador del Distrito Federal, Dr. Julio Diez, recomienda, en su Informe sobre “Los Problemas del Tránsito en el Area Metropolitana y el Problema del Transporte Colectivo”, la creación de una oficina especial que se aboque al estudio y elaboración de un proyecto de transporte subterráneo (Subway) para la ciudad. En este mismo año el Profesor Donald Berry recomienda igualmente la creación de una oficina especial, la cual debía proceder de inmediato a elaborar una encuesta de origen y destino que sirviera de base para la elaboración de un Plan de Vialidad”.

“La Gobernación del Distrito Federal en su deseo de seleccionar el sistema más adecuado para el transporte colectivo de la ciudad de Caracas, designó en el año 1959 una Comisión integrada por los Doctores José Sanabria, Alberto Olivares, Roberto J. Lampo, Bernardo Blaschits, Irwin Perret y Castor Segundo Goa para hacer un estudio comparativo entre los diversos sistemas de transporte colec-

tivo masivo aplicable a la ciudad de Caracas. Esta Comisión, que estuvo acompañada por el Coronel (r) S. H. Bingham, visitó las ciudades de Los Angeles, Estocolmo, Oslo, Colonia, Wupertal, Londres, París, Lisboa, Roma y Nueva York y presentó a su regreso un Informe sobre los sistemas de transporte masivo rápido en las ciudades citadas cuya recomendación transcribimos”:

“En conclusión y sobre las razones expuestas es opinión de la Comisión que es necesario dotar a Caracas de un sistema de transporte masivo rápido, pero que, no obstante la diferencia de costos entre el monorriel y el tren subterráneo convencional o clásico, debe darse preferencia a este último”.

“En ese mismo año la Gobernación del Distrito Federal contrató al Coronel (r) S. H. Bingham un proyecto de Metro y un plan de vialidad; éste realizó un estudio preliminar que fue considerado inaceptable para contratación de un sistema de Metro”.

“Para 1960, Maurice Rotival y Asociados elaboraron un plan de desarrollo para el casco central de la ciudad por contrato con el Centro Simón Bolívar, que fundamentalmente demuestra la perentoria necesidad de un sistema de transporte rápido masivo en ésta”.

“En 1962, una Misión de las Naciones Unidas integrada por E. A. Longevin, Edwin F. Clark y Sigwid Ribbing, presenta un Informe a la Oficina Central de Coordinación y Planificación sobre el problema del transporte en Caracas y recomienda un plan de transporte rápido masivo; propone asimismo que se inicie de inmediato su estudio y proyecto a fin de que la primera línea de Metro comience a funcionar a partir de 1970”.

“En 1964, la Oficina Municipal de Planeamiento Urbano, fundada en 1959, presenta un Plan de Vialidad”.

Debe señalarse, además, el enorme esfuerzo técnico realizado desde la Oficina Ministerial del Transporte del Ministerio de Obras Públicas, creada en 1965, y que ha hecho posible la proyección del Metro de Caracas.

73. Ahora bien, del estudio que pueda hacerse de todos los antecedentes tendientes a la ordenación del transporte y tránsito en el Area Metropolitana de Caracas, se evidencia que en los innumerables estudios y recomendaciones, el problema institucional (jurídico y

administrativo) estuvo ausente. La preocupación oficial por dichos problemas sólo comienza a surgir a partir de 1965 en el ámbito de la Municipalidad del Distrito Federal.

En efecto, en agosto de 1965 el Gobernador del Distrito Federal, Dr. Raúl Valera, solicitó al autor la elaboración de un dictamen sobre la delimitación de competencias entre el Poder Nacional y el Poder Municipal en materia de Tránsito y Transporte Terrestres, con especial referencia a la Municipalidad del Distrito Federal¹⁵⁶; aspecto cuyo tratamiento y estudio tenía que ser el primero en dilucidarse para propender a la ordenación coordinada del tránsito y transporte en el Area Metropolitana de Caracas.

Durante el mismo mes de agosto de 1965, y con motivo de la creación de lo que posteriormente fue la Empresa Municipal de Transporte, S. A. (EMTSA), el Gobernador del Distrito Federal solicitó del autor la elaboración de un Anteproyecto de Ordenanza de creación de una Empresa de Transporte del Area Metropolitana (ETAM), que se elaboró en base a los siguientes criterios expresados en el memorándum correspondiente: "El Anteproyecto se refiere a una Empresa de economía mixta constituida conforme a las normas del Código de Comercio que ha de prestar el servicio público de transporte urbano de personas, no sólo en el Distrito Federal sino también en el Distrito Sucre del Estado Miranda. En efecto la intención con la que se ha redactado el Anteproyecto, ha sido la de centralizar la prestación del servicio público de transporte de personas en el Area Metropolitana en una sola Empresa concesionaria. Los requerimientos de una gran ciudad como Caracas han de obviar los inconvenientes que significa la dualidad de jurisdicciones que existen en el Area Metropolitana, y la dualidad de concesiones. Por ello, es necesario insistir en la prestación uniforme y centralizada del servicio en toda la ciudad. Conforme a esto, se establece que el cincuenta y uno por ciento (51 %) de las acciones de esta Empresa estarían en manos de la Municipalidad del Distrito Federal, y el resto, o sea el cuarenta y nueve por ciento (49 %) de las mismas

156. Dicho dictamen fue publicado por la Gobernación del Distrito Federal con el título *Estudio sobre la Delimitación de Competencias entre el Poder Nacional y el Poder Municipal en materia de Tránsito y Transporte Terrestres (con especial referencia a la Municipalidad del Distrito Federal)*, Caracas, 1965, 78 páginas, y su texto forma casi íntegramente la Segunda Parte del presente libro.

se someterían a suscripción pública. Conforme a este criterio se ha previsto como integrante de la Comisión Organizadora de la Empresa a un representante del Concejo Municipal del Distrito Sucre del Estado Miranda. Por otra parte, se prevé que la prestación del servicio lo hará la concesionaria a través de cuatro empresas filiales en las cuales, la Empresa de Transporte del Area Metropolitana (ETAM) tendrá la mayoría de las acciones (cincuenta y uno por ciento, 51 %), siendo el resto acciones de suscripción pública. En todo caso, se indica que la prestación del servicio se hará de acuerdo a las normas respectivas previstas en la Ordenanza sobre Tránsito Urbano del Distrito Federal y la paralela del Distrito Sucre y, asimismo, conforme a los contratos de concesión que la Empresa obtenga de ambas Municipalidades. Por otra parte, la constitución de la Empresa de Transporte del Area Metropolitana (ETAM) conforme al Anteproyecto, implica la liquidación del Instituto Municipal de Transporte Colectivo del Distrito Federal, cuyo activo debería pasar a dicha Empresa; así como la extinción de las diversas concesiones de autobuses que actualmente (1965) existen en el Distrito Federal. El activo de las diversas empresas privadas que tienen dichas concesiones, debería asimismo pasar a la Empresa mediante la suscripción de acciones”.

Esta fue la motivación de la proposición original que el autor presentó al Gobernador del Distrito Federal, orientada por el criterio de la concentración de la prestación del servicio público, en una sola Empresa tipo *holding*, a la cual se integraran las empresas privadas existentes para la época y el Instituto Municipal del Transporte Colectivo (IMTC) del Distrito Federal. Lamentablemente, nuestra proposición no fue acogida totalmente, y de ella sólo resultó la creación de la Empresa Nacional de Transporte, S. A. (ENTSA), con la participación societaria del Banco Industrial de Venezuela y de la Corporación Venezolana de Fomento, cuyos Estatutos el autor presentó también al Gobernador del Distrito Federal por memorándum de fecha 5 de noviembre de 1965. Posteriormente, a mitades del año 1966, y con motivo de la suscripción de acciones por la Municipalidad del Distrito Federal, la denominación de la Empresa Nacional de Transporte, S. A. (ENTSA), se cambió por la de Empresa Municipal de Transporte, S. A. (EMTSA), la cual se conserva en la actualidad.

74. Con fecha 6 de julio de 1966, el autor presentó al Presidente del Concejo Municipal del Distrito Federal y al Gobernador del Distrito Federal, un dictamen sobre "Algunos aspectos del Area Metropolitana de Caracas y la creación de un ente público con competencia centralizada en materia de transporte en la misma"¹⁵⁷.

En el referido dictamen proponíamos a la Municipalidad del Distrito Federal la creación de una Autoridad Metropolitana de Transporte con la función de servir de "órgano de coordinación y de ejecución de una política de transporte público en el Area Metropolitana, en la cual participan actualmente tanto el Poder Nacional como las Municipalidades del Distrito Federal y del Distrito Sucre del Estado Miranda". Por otra parte, en relación a la forma jurídica que debía revestir dicha Autoridad Metropolitana de Transporte, señalábamos que en "el problema del servicio público de transporte en el Area Metropolitana, no sólo es necesario coordinar la actividad que corresponde desplegar al Ejecutivo Nacional en la materia. Por tanto, no sería suficiente acudir a la clásica figura asociativa como medio de cooperación intermunicipal¹⁵⁸, sino que es necesario acudir entonces a constituir una nueva figura jurídica de derecho público. Es decir, a la constitución de una persona pública, no territorial, cuyo Consejo Directivo lo formen las entidades territoriales entre las cuales se va a realizar la cooperación. En Venezuela, estas entidades no territoriales han sido denominadas por el Derecho Positivo como establecimientos públicos, siguiendo la clásica noción del derecho francés (Vid. Artículo 538 del Código Civil)", una de cuyas formas es el Instituto Autónomo. En todo caso, concluíamos, "la creación de una Autoridad Metropolitana de Transporte, como persona jurídica de carácter público, ha de ser obra del legislador, mediante Ley, tal como lo exige expresamente el Artículo 230 de la Constitución".

157. El texto del referido dictamen, en lo esencial, fue publicado por la *Revista Taller*, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad Central de Venezuela, N° 20, Caracas, 1966, bajo el título "La Integración del Area Metropolitana de Caracas y la Coordinación de los Servicios de Transporte Urbano".

158. Vid. A. Gallego Burin, *Servicios de entidades locales*, Madrid, 1953, cit. por Luis G. Marqués, *Las zonas metropolitanas y sus problemas*, loc. cit., pág. 136. Luis Marqués Carbó, *La Cooperación intermunicipal*, en *Estudios en Homenaje de Jordana de Pozas*, Tomo III, Vol. 2, Madrid, 1962, págs. 153 y siguientes.

En el referido dictamen, sostuvimos además el siguiente criterio:

“Por último y en relación a la creación de una Autoridad Metropolitana del Transporte que uniforme y coordine todo lo relativo a la actividad de servicio público de transporte en el Area Metropolitana realizada por las Municipalidades del Distrito Federal y del Distrito Sucre del Estado Miranda y por el Ejecutivo Nacional, es necesario insistir sobre la necesidad de reorganizar los servicios actuales de transporte, con el objeto de lograr su concentración, sea bajo la competencia de la proyectada Autoridad Metropolitana del Transporte, sea en una empresa pública dependiente de la misma. En todo caso, en nuestro criterio, se impone la progresión hacia la concentración en manos públicas de la prestación del servicio y la eliminación de las empresas privadas, lo que ha sido por otra parte, una tendencia general en el derecho comparado. Basta para darse cuenta de ello citar los casos de Londres y París conforme al resumen que en torno a ellos ha hecho M. Pérez Olea”¹⁵⁹.

“En el caso de Londres, nada menos que ciento setenta empresas existían antes de 1933 dedicadas al transporte de viajeros urbanos y suburbanos. La situación resultante era de auténtico caos, producto de la libre concurrencia, y vino a remediarla la *London Passenger Transport Act* de 13 de abril de 1933. En esa época el servicio era extremadamente deficiente y no mucho mejor la situación económica de los explotadores. De esa situación vino a pasarse a la opuesta, al crearse una empresa pública, el *London Passenger Transport Board*, quien se apoderó de todas las empresas, tanto ferroviarias como de transportes por carretera, con las excepciones de los taxis y de las líneas suburbanas o de enlace de la red ferroviaria. Posteriormente, la nacionalización del sistema ferroviario centralizó aún más el sistema (*Transport Act* de 1947) sin que haya sido modificada por la posterior Ley desnacionalizadora. El primitivo *Board* fue sustituido por el *London Transport Executive* que forma la máxima autoridad territorial a la que puede aplicarse el nombre de Londres, sobre un área de más de cinco mil kilómetros cuadrados, que abarca puntos como Hitchin, situados hasta cincuenta kilómetros al norte de la capital. El nuevo organismo no es ya un ente autónomo, sino que depende del órgano rector superior de todos los transportes ingleses, la *British Transport Commission*”.

159. Véase en Manuel Pérez Olea, Transportes de Madrid y Aguas de Barcelona, *loc. cit.*, págs. 292 a 294.

"En París, la evolución ha seguido el mismo proceso que en Londres, si bien con etapas diferentes. Los hitos principales de esta transformación pueden fijarse en las siguientes fechas: 1910, en que se reducen todas las sociedades de transporte de superficie existentes, a nueve; 1921, con la fusión de estas nueve compañías en una sola; 1937, con la incorporación de los ferrocarriles suburbanos a la red de la *Société Nationale des Chemins de Fer (S.N.C.F.)*; 1941, cuando se transfiere al Metro la explotación de las líneas de transporte de superficie; y, por último, la trascendental Ley de 21 de marzo de 1948, que confía la gestión ya unificada, de los transportes, tanto de superficie como subterráneos a la *Régie Autonome des Transports Parisiens (R.A.T.P.)*, empresa pública, naturalmente. Las facultades de concesión que hasta entonces tenían los entes locales pasan, por esta misma Ley, en parte al Estado y en parte a un organismo de carácter regional, como el Executive londinense, y el *Office Régional des Transports Parisiens*. Por ello se ha dicho certeramente que la Ley de 1948 "constituye el primero y único ensayo auténtico de regionalización de las gestiones de los entes locales llevado a cabo en Francia, si se dejan aparte algunos acuerdos de colectividades locales"¹⁶⁰. En todo caso, este *Office Régional* forma una entidad asentada sobre una base territorial de unos mil doscientos kilómetros cuadrados, y constituye su más importante misión, la de fijar la cuota de participación financiera de los cuatro departamentos y los numerosos municipios afectados".

Ahora bien, siguiendo las experiencias indicadas, concluía en el Dictamen referido, "la proyectada Autoridad Metropolitana de Transporte podría tener un carácter semejante a la *London Transport Executive* y a la *Office Régional des Transports Parisiens*, quedando la prestación de los respectivos servicios en manos de empresas públicas unificadas. Una de estas empresas debería ser la prestadora del servicio público de transporte terrestre que refundiera el Instituto Municipal de Transporte Colectivo (IMTC) y la actual Empresa Municipal de Transporte (EMTSA)".

75. Ahora bien, como conclusión del dictamen antes referido, propusimos al Presidente del Concejo Municipal del Distrito Federal,

160. Véase Pierre Ruaiz, Régime Comparé des Transports Publics de Voyageurs à Paris et à Londres, en *Revue Internationale des Sciences Administratives*, Bruselas, 1956, Nº 1, págs. 73 a 84, cit. por M. Pérez Olea, Transportes de Madrid y Aguas de Barcelona, *loc. cit.*, pág. 294.

la emisión por parte del mismo Concejo de un Acuerdo sobre la creación de una Autoridad Metropolitana de Transporte, precedido de los siguientes considerandos: "que las necesidades públicas del Area Metropolitana de Caracas no pueden ser cabalmente satisfechas en forma aislada por las Municipalidades que tienen jurisdicción en la misma; que conforme al Artículo 11 de la Constitución una Ley Especial debe coordinar las distintas jurisdicciones existentes dentro del Area Metropolitana de Caracas; que mientras no se dicte por el Congreso Nacional la referida Ley, es necesario proveer los medios necesarios para coordinar la prestación de ciertos servicios públicos en dicha área; que como consecuencia de la dispersión de las disposiciones legales y reglamentarias en la Ley de Tránsito Terrestre, su Reglamento y en las Ordenanzas Municipales sobre Transporte Terrestre, no existe una cabal coordinación en los organismos y personas públicas que deben aplicarlas; que esa falta de coordinación y, por tanto, la ausencia de una autoridad centralizada para la regulación del transporte en el Area Metropolitana, es uno de los factores que influyen notablemente en los problemas del transporte de la ciudad de Caracas; que la ausencia de centralización en la regulación del servicio público de transporte, de tanta importancia para el desarrollo adecuado de la ciudad, ha producido en la práctica una verdadera paralización de la acción de las autoridades locales y nacionales en dicho campo, hasta el extremo de que los servicios operan en la actualidad de manera evidentemente anárquica y desorganizada; que es una medida impostergable para el Poder Nacional y para las Municipalidades que tienen jurisdicción en el Area Metropolitana el adoptar de inmediato las medidas y previsiones pertinentes para la regularización del transporte urbano, como una de las contribuciones más eficaces para la brillantez y el auge de la celebración del Cuatricentenario de Caracas; que el anuncio hecho por voceros del Ejecutivo Nacional acerca de la próxima construcción de un sistema de transporte subterráneo de pasajeros, obligará a la adopción de disposiciones legales de carácter especial para coordinar las actividades de los organismos nacionales y de las Municipalidades que tienen jurisdicción en la Zona Metropolitana".

Con fecha 16 de agosto de 1967 y en base al Proyecto que presentamos, el Concejo Municipal del Distrito Federal adoptó un Acuerdo en base a los siguientes Considerandos, "que las necesidades públicas del Area Metropolitana de Caracas no pueden ser cabalmente satis-

fechas en forma aislada por las Municipalidades que tienen jurisdicción en la misma; que conforme al Artículo 11 de la Constitución una Ley Especial debe coordinar las distintas jurisdicciones existentes dentro del Area Metropolitana de Caracas; que mientras se dicte por el Congreso Nacional la referida Ley, es necesario proveer los medios necesarios para coordinar la prestación de ciertos servicios públicos en dicha Area; que como consecuencia de las dispersiones de las disposiciones legales y reglamentarias en la Ley de Tránsito Terrestre, su Reglamento y en las Ordenanzas Municipales sobre Transporte Terrestre, no existe una cabal coordinación en los organismos y personas públicas que deben aplicarlas; que esa falta de coordinación y por tanto la ausencia de una autoridad centralizada para la regulación del transporte en el Area Metropolitana, es uno de los factores que influyen notablemente en los problemas de transporte de la ciudad de Caracas; que la ausencia de centralización en la regulación del servicio público de transporte, de tanta importancia para el desarrollo adecuado de la ciudad, ha producido en la práctica una verdadera paralización de la acción de las autoridades locales y nacionales en dicho campo, hasta el extremo de que los servicios operan en la actualidad de manera evidentemente anárquica y desorganizada; que es una medida impostergable para el Poder Nacional y para las Municipalidades que tienen jurisdicción en el Area Metropolitana, el adoptar de inmediato las medidas y previsiones pertinentes para la regularización del transporte urbano, como una de las contribuciones más eficaces para la brillantez y el auge de la celebración del Cuatricentenario de la Ciudad de Caracas; que el anuncio hecho por voceros del Ejecutivo Nacional acerca de la próxima construcción de un sistema de transporte subterráneo de pasajeros o metro, obligará a la adopción de disposiciones legales de carácter especial para coordinar las actividades de los Organismos Nacionales y de las Municipalidades que tienen jurisdicción en la Zona Metropolitana”.

El texto del referido Acuerdo es el siguiente:

“*Artículo 1º* — Solicitar del Poder Nacional, la creación con carácter urgente, de una entidad con personalidad jurídica de derecho público, con facultades de Autoridad Metropolitana de Transporte, en cuya dirección tengan igual participación tanto el Ejecutivo Nacional como cada una de las dos Municipalidades que integran actualmente el Area Metropolitana de Caracas. Dicha entidad de-

berá tener la responsabilidad de la planificación, dirección y ejecución de la política de transporte y circulación en el Area Metropolitana. Dada la participación que en la misma tendrán tanto la República como las Municipalidades que tienen jurisdicción en el Area Metropolitana de Caracas, dicha entidad sería la máxima autoridad en materia de transporte en la zona. *Artículo 2º* — Invitar a la vecina Municipalidad del Distrito Sucre del Estado Miranda, a declarar su voluntad de adherirse a este organismo centralizado, cuya creación se propone. *Artículo 3º* — Declarar la voluntad de este Ayuntamiento de adherirse al referido organismo o Autoridad Metropolitana de Transporte, e iniciar los estudios necesarios para determinar el alcance y la medida de la participación de esta Municipalidad en la entidad cuya creación se propone al Poder Nacional”.

Por su parte, y siguiendo la misma orientación propuesta, el Concejo Municipal del Distrito Sucre del Estado Miranda, con fecha 26 de agosto de 1968, adoptó el Acuerdo N° 20, en base a los siguientes considerandos: “Que las necesidades públicas del Area Metropolitana no pueden ser cabalmente satisfechas en forma aislada por las Municipalidades que tienen jurisdicción en la misma; que conforme al Artículo 11 de la Constitución una Ley especial debe coordinar las distintas jurisdicciones existentes dentro del Area Metropolitana; que mientras se dicte por el Congreso Nacional la referida Ley, es necesario proveer los medios necesarios para coordinar la prestación de ciertos servicios públicos en dicha área; que como consecuencia de la dispersión de las disposiciones en la Ley de Tránsito Terrestre, su Reglamento y en las Ordenanzas Municipales sobre Transporte Terrestre, no existe una cabal coordinación en los organismos y personas públicas que deben aplicarlas; que esa falta de coordinación y por tanto la ausencia de una autoridad centralizada para la regulación del transporte en el Area Metropolitana, es uno de los factores que influyen notablemente en los problemas de transporte en jurisdicción del Distrito Sucre; que la ausencia de centralización en la regulación del servicio público de transporte de tanta importancia para el desarrollo adecuado de la ciudad, ha producido en la práctica una verdadera paralización de la acción de las autoridades locales y nacionales en dicho campo, hasta el extremo de que los servicios operan en la actualidad de manera evidentemente anárquica y desorganizada; que es una medida impostergable para el Poder Nacional y para las Municipalidades que tienen jurisdicción en el Area Metro-

politana el adoptar de inmediato las medidas y previsiones pertinentes para la regularización del transporte urbano; que el anuncio hecho por voceros del Ejecutivo Nacional acerca de la próxima construcción de un sistema de transporte subterráneo de pasajeros o Metro, obligará a la adopción de disposiciones legales o de carácter especial para coordinar las actividades de los Organismos Nacionales y de las Municipalidades que tienen jurisdicción en la Zona Metropolitana”.

El texto del referido Acuerdo es el siguiente:

“*Artículo 1º* — Solicitar del Poder Nacional, la creación con carácter urgente, de una entidad con personalidad jurídica de derecho público, con facultades de AUTORIDAD METROPOLITANA DEL TRANSPORTE en cuya jurisdicción tengan igual participación tanto el Ejecutivo Nacional como cada una de las dos Municipalidades que integran actualmente el Area Metropolitana. Dicho Instituto deberá tener la responsabilidad de la planificación, dirección y ejecución de la Política de Transporte y circulación en el Area Metropolitana. —Dada la participación que en la misma tendrían tanto la República como las Municipalidades que tienen jurisdicción en el Area Metropolitana, dicha entidad sería la máxima autoridad en materia de transporte de la zona. *Artículo 2º* — Declarar la voluntad de este Ayuntamiento de adherirse al referido organismo o Autoridad Metropolitana de Transporte, e iniciar los estudios necesarios para determinar el alcance y la medida de la participación en la entidad cuya creación se propone al Poder Nacional”.

En esta forma, y por iniciativa de las propias autoridades municipales se autorizó al Poder Nacional a regular todo lo relativo al transporte colectivo y circulación en el Area Metropolitana de Caracas, a través de una Autoridad Metropolitana de Transporte en la cual participaran las autoridades municipales y las nacionales.

76. Con posterioridad a estas iniciativas, el Ministerio de Obras Públicas reestructuró el Comité de Vialidad del Area Metropolitana de la Ciudad de Caracas por Resolución N° 6 de 10 de mayo de 1968, encomendándole la función de asesorar al Ministro de Obras Públicas “en todo lo relacionado con la adopción de medidas para la revisión y formulación del plan de vialidad para el Area Metropolitana de la Ciudad de Caracas; coordinar los proyectos de vialidad de los planes de desarrollo urbano y regional; y proponer la asigna-

ción de prioridades de estudios, proyectos y construcción de obras de vialidad para el cabal desarrollo de dicho plan”¹⁶¹.

Posteriormente, y en virtud de los Acuerdos Municipales antes mencionados, el Ejecutivo Nacional dictó el Decreto N° 1255 de 26 de noviembre de 1968, por el cual se “reorganizó el Servicio de Tránsito Terrestre en el Area Metropolitana de Caracas en lo que respecta al Transporte Colectivo de Pasajeros”, fundamentado en los siguientes considerandos: “que el transporte colectivo de pasajeros en el Area Metropolitana de Caracas, se realiza actualmente en forma anárquica por diferentes empresas o entidades públicas y privadas que interfieren entre sí sus rutas y mantienen una competencia ruinosa, perjudicial a sus intereses y a los de la colectividad; que tal situación obedece fundamentalmente a la falta de coordinación que priva en las entidades, organismos y personas encargadas del sistema de transportación de personas, debido a la multiplicidad de disposiciones legales y reglamentarias, nacionales y municipales, no ajustadas a la realidad; que el acelerado crecimiento del Area Metropolitana de Caracas requiere la organización y coordinación de las actividades, empresas y medios de transporte colectivo de pasajeros, a objeto de obtener mayor facilidad y rapidez y al propio tiempo sustanciales economías y altos niveles de comodidad y eficiencia para los usuarios y la comunidad en general; que los Concejos Municipales del Distrito Federal y del Distrito Sucre del Estado Miranda, componentes del Area Metropolitana de Caracas, dictaron sendos acuerdos, de fechas 16 de agosto de 1967 y 26 de agosto de 1968, respectivamente, en los cuales plantean la necesidad impostergable de adoptar las previsiones necesarias para la solución del problema e instan al Poder Ejecutivo a la creación de un organismo con participación de ambas Municipalidades, que tenga a su cargo en forma integral lo referente a dirección y ejecución de la política de circulación y de transporte colectivo de pasajeros y al propio tiempo ejerza la máxima autoridad en el Area Metropolitana sobre la materia”.

El texto del referido Decreto fue el siguiente:

“*Artículo 1º* — Se reorganiza el servicio de tránsito terrestre en el Area Metropolitana de Caracas, en lo que respecta al transporte

161. Véase en Gaceta Oficial N° 28.332 de 17 de mayo de 1967.

colectivo de pasajeros, con el propósito de programar, dirigir, coordinar, decidir y ejecutar ese servicio en dicha área, incluyendo la fijación de tarifas y fijación de rutas. *Artículo 2º* — Las labores indicadas en el artículo anterior, en el Area Metropolitana de Caracas, estarán a cargo de un funcionario que se denominará Comisionado Metropolitano de Transporte, quien será de la libre elección y remoción del Presidente de la República. *Artículo 3º* — El Comisionado Metropolitano de Transporte estará asesorado por un Consejo Consultivo integrado por los Ministros de Comunicaciones y Obras Públicas, el Gobernador del Distrito Federal y los Presidentes de los Concejos Municipales del Distrito Federal y del Distrito Sucre del Estado Miranda. *Artículo 4º* — En el Consejo Consultivo habrá además sendos representantes de los sectores Laboral y Patronal del Transporte. *Artículo 5º* — Las faltas temporales o accidentales de los miembros del Consejo Consultivo serán suplidas así: las de los Ministros, por los Directores Generales de los respectivos Despachos; las del Gobernador del Distrito Federal, por el Secretario General de Gobierno del propio Distrito; las de los Presidentes de los mencionados Concejos Municipales por los Vicepresidentes de dichas entidades; y las de los representantes de los sectores laboral y patronal del transporte, por los suplentes que al efecto se designen. *Artículo 6º* — El Consejo Consultivo tendrá la atribución de asesorar al Comisionado Metropolitano del Transporte en: 1. La coordinación de las actividades referentes al transporte colectivo de personas, tales como el estudio, concesión o inspección de rutas, determinación del número de unidades para cada ruta o empresa, formular recomendaciones sobre constitución, integración, fusión, o transformación de empresas y la coordinación en el funcionamiento de las empresas privadas, del Estado y Municipalidades. 2. La coordinación de la política tarifaria del transporte colectivo de personas. *Artículo 7º*. — Se considera como Area Metropolitana de Caracas a los efectos del presente Decreto, el Distrito Federal y el Distrito Sucre del Estado Miranda”¹⁶².

Posteriormente y por Decreto N° 72 de 11 de junio de 1969 por medio del cual se estableció la regionalización administrativa del país, se atribuyó a la Oficina de Coordinación y Planificación de la Región Capital las funciones que el Decreto N° 1255 confería al

162. Véase en Gaceta Oficial N° 28.815 de 2 de enero de 1969.

Comisionado Metropolitano del Transporte. En todo caso, el referido Decreto N° 1255 no ha podido ser aplicado aún, pues todavía no se ha organizado la Oficina de Coordinación y Planificación (ORCOPLAN) de la Región Capital.

En todo caso, la idea del Comisionado Metropolitano del Transporte fue simplista. En un "Informe sobre implicaciones legales y organizativas del Proyecto Metropolitano de Caracas" en torno a ello, se señaló que "los problemas a resolver son efectivamente de tanta complejidad y tal magnitud que no admiten paliativos sino soluciones radicales, como sucedió al crearse en Londres el *London Transport Executive* y en París el *Office Régional des Transports Parisiens*, en virtud de leyes cuidadosamente preparadas —la *London Transport Act, 1947*, y la *Loi 21 mars 1948*— que a su vez ponían en movimiento las eficaces organizaciones en ellas previstas. No cabe duda alguna de que análogamente ha de crearse también en Caracas un Consejo Metropolitano de Transporte colectivo, tránsito y circulación, con las competencias integradas verticalmente, de Municipalidades y Poder Nacional"¹⁶³.

III. LA ORDENACION DEL TRANSPORTE, TRANSITO Y CIRCULACION EN EL AREA METROPOLITANA DE CARACAS

1. ASPECTOS GENERALES

77. Durante el año 1971, particularmente en el tercer trimestre del mismo, y con motivo de la urgencia de la iniciación de las obras del Metro de Caracas, el problema de la coordinación del transporte, tránsito y circulación ha vuelto a tener primera importancia, en virtud de la magnitud de las obras de aquél. Como fórmula coordinadora del transporte, tránsito y circulación en el Area Metropolitana de Caracas, el autor actuó como ponente de un "Proyecto de Ley de Coordinación del Transporte, Tránsito y Circulación en el Area Metropolitana de Caracas"¹⁶⁴ que se incluye como Apéndice en esta publicación.

163. Informe de 15 de junio de 1970 preparado en el Ministerio de Obras Públicas por el Dr. Antonio Moles Caubet.

164. Para la elaboración del referido proyecto se tuvo en consideración particularmente, además del Informe citado en la nota anterior, el

Dicho Proyecto, sometido a consideración del Congreso por el Ministro de Obras Públicas, busca regular íntegramente la problemática del transporte colectivo y del tránsito y circulación del Area Metropolitana de Caracas. Constitucionalmente, como se ha señalado, las competencias en materia de transporte urbano, tránsito y circulación puede decirse que son concurrentes entre el Poder Nacional y el Poder Municipal. Por ello, una Ley Nacional como la proyectada, necesariamente tiene en cuenta la manifestación de voluntad de las Municipalidades del Distrito Federal y del Distrito Sucre del Estado Miranda, emitida por los indicados Acuerdos de 16 de agosto de 1967 y de 26 de agosto de 1968, respectivamente.

78. La Ley proyectada "regula todo lo relativo al régimen de planificación, organización, dirección, coordinación, operación y control del transporte, tránsito y circulación en el Area Metropolitana de Caracas" (Art. 1º). En esta forma, todas las actividades administrativas que puedan referirse al transporte, al tránsito y a la circulación en el Area Metropolitana de Caracas, caen bajo la normativa del Proyecto.

En el Proyecto no se quiso definir el ámbito del Area Metropolitana de Caracas, sino que se atribuyó al Ejecutivo Nacional su determinación (Art. 3º). En esta forma y mientras no sea modificado, rige el ámbito definido del Area Metropolitana en el Artículo 3º del Decreto Nº 72 de 11 de junio de 1969¹⁶⁵, el cual abarca partes del Distrito Federal y de los Distritos Sucre y Guaicaipuro del Estado Miranda. En virtud de que sólo las Municipalidades del Distrito Federal y del Distrito Sucre han manifestado su voluntad de adherirse a la Administración Metropolitana del Transporte que se crea en la Ley proyectada, la misma encomienda al Ejecutivo Nacional el promover "la adhesión de otras Municipalidades de la Región Capital a la Administración Metropolitana del Transporte" (Artículo 3º).

"Proyecto de Ley de Coordinación del Transporte Colectivo en el Area Metropolitana de Caracas", elaborado en la Oficina Ministerial de Transporte en 1971, y el "Anteproyecto de Ley disponiendo la construcción, instalación y funcionamiento del Metro de Caracas", elaborado en el Ministerio de Obras Públicas por Antonio Moles Caubet, Lorenzo Azpurua Marturet y José González Lander.

Véase el Proyecto en el Apéndice.

165. Véase en nota Nº 4.

Por otra parte, la Ley proyectada "declara de utilidad pública y de interés social lo relativo al transporte, tránsito y circulación, y, en particular, la ejecución de toda clase de obras de superficie o subterráneas del sistema metropolitano de transporte" (Art. 2º), con lo cual se viabiliza cualquier proceso expropiatorio, tanto para la construcción de obras como para la operación misma del sistema de transporte. En esta forma, por ejemplo, la Ley proyectada habilita aún para iniciar un proceso expropiatorio de las empresas privadas que prestan el servicio de transporte en el Area Metropolitana de Caracas, con vista a la integración de una sola empresa operadora del servicio.

2. LA ADMINISTRACIÓN METROPOLITANA DE TRANSPORTE

A. *Introducción*

79. El objetivo central del Proyecto de Ley que hemos elaborado es la creación de un ente jurídico con personalidad jurídica de derecho público, y patrimonio separado e independiente del Fisco Nacional (Art. 4º). La Administración Metropolitana de Transporte, en este sentido, se constituye como un establecimiento público peculiar, debido a la participación que en ella tienen las autoridades nacionales y municipales. No se trata, en sentido estricto, de un Instituto Autónomo, pues no surge sólo de un proceso de descentralización funcional del Poder Nacional, sino que además, conlleva una delegación de parte de las Municipalidades interesadas. Este nuevo ente, en realidad, equivale a las *authorities* del derecho anglosajón y a algunos establecimientos públicos del derecho francés; de ahí el nombre inicial de "Autoridad Metropolitana de Transporte" que pensaba dársele, a pesar del anglicismo.

La característica esencial de la Administración Metropolitana de Transporte es que en ella se concentran todas las competencias relativas a la planificación, organización, dirección, coordinación, regulación y control del transporte, tránsito y circulación en el Area Metropolitana de Caracas (Art. 5º), por lo que en virtud de la Ley proyectada, tanto el Ejecutivo Nacional como las Municipalidades del Area Metropolitana, pierden completamente las compe-

tencias que pudieran tener en la materia en la zona; competencias que en sustitución del Ejecutivo Nacional y de las Municipalidades, ejerce la Administración Metropolitana.

Debe destacarse además que la Administración Metropolitana de Transporte ha sido proyectada como una entidad reguladora del transporte, tránsito y circulación y no operadora del transporte. Este habrá de ser operado por empresas concentradas que en su actividad deben someterse a la autoridad de la Administración Metropolitana.

B. *Patrimonio de la Administración Metropolitana de Transporte*

80. De acuerdo con el Proyecto de Ley (Art. 6°), el patrimonio de la Administración Metropolitana de Transporte, estaría integrado por los siguientes bienes:

1. Los que actualmente están afectados al funcionamiento de la Oficina Ministerial de Transporte del Ministerio de Obras Públicas que determine el Ejecutivo Nacional, así como los que se le incorporen o adquieran por cualquier título;
2. Las cantidades percibidas por concepto de tasas, precios y cánones por el uso de instalaciones y por los demás servicios que preste con motivo del transporte y tránsito terrestre en el Area Metropolitana de Caracas y las que le fueren transferidas en virtud de leyes y ordenanzas municipales;
3. Los ingresos por concesiones y autorizaciones;
4. Los ingresos provenientes de la aplicación de las sanciones establecidas en la presente Ley;
5. Los intereses y dividendos por cualquier título;
6. El producto obtenido en operaciones y negociaciones que realice;
7. Las subvenciones y donaciones;
8. Los aportes establecidos en la Ley de Presupuesto y en las respectivas Ordenanzas de Presupuesto de las Municipalidades; y
9. Cualquier otro ingreso autorizado por leyes, reglamentos y ordenanzas.

De la anterior enumeración, por su importancia, debe destacarse el contenido del numeral segundo. En efecto, éste se refiere en primer lugar, a las tasas, precios y cánones que se causen por concepto de uso de las instalaciones y por los demás servicios que preste la Administración con motivo del tránsito y transporte terrestre en el Area Metropolitana de Caracas. Se incluyen en dichos conceptos, por ejemplo, las cantidades que se deriven del uso de estacionamien-

to y de los terminales de transporte terrestre que en el Area Metropolitana de Caracas, la Administración construya o administre.

Además, en el referido numeral segundo se incluyen como formando parte de los bienes de la Administración los ingresos por concepto de tasas y precios que le fueren transferidos en virtud de leyes y ordenanzas municipales. Este supuesto del proyecto engloba, por ejemplo, los ingresos provenientes del uso de las obras públicas nacionales de vialidad que se hagan depender de la Administración (es el caso de las avenidas y autopistas urbanas, incluyendo la autopista Caracas-La Guaira), conforme se establece en el Artículo 4º de la Ley de utilización de obras públicas nacionales de 19 de enero de 1954¹⁶⁶. Asimismo, en este supuesto se incluirían los ingresos que provengan del uso por estacionamiento de las vías públicas urbanas recaudados mediante el sistema de "parquímetros" y que fueran transferidos a la Administración en virtud de sendas Ordenanzas Municipales de las Municipalidades del Area Metropolitana de Caracas.

81. En relación al patrimonio de la Administración, debe señalarse que se estimó conveniente otorgarle a la misma "las prerrogativas que el Título Preliminar de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional atribuye al Fisco Nacional", así como establecer que la misma "gozará de inmunidad tributaria y estará exenta de todos los impuestos, tasas y contribuciones" (Art. 7º), aun cuando se entiende que esta exención por estar establecida en una Ley Nacional se refiere sólo a los impuestos, tasas y contribuciones de carácter nacional. Las posibles exenciones a impuestos, tasas y contribuciones municipales habrán de ser establecidas en ordenanzas municipales.

C. *El Consejo Metropolitano de Transporte*

82. El Proyecto prevé expresamente (Art. 8º) que "la Administración Metropolitana de Transporte estará regida por un Consejo Metropolitano de Transporte y por un Director General".

El Consejo Metropolitano de Transporte estará integrado por el Director General quien lo presidirá, y por sendos representantes

166. Véase en *Compilación Legislativa de Venezuela*, Vol. V (1952, 1953, 1954), Anuario 1954, pág. 293.

de los Ministros de Obras Públicas y de Comunicaciones; el Gobernador del Distrito Federal, y de las Municipalidades del Area Metropolitana de Caracas que designen los respectivos Concejos. Se prevé además, que las faltas temporales o accidentales de los miembros del Consejo Metropolitano de Transporte serán suplidas en la forma que determine el reglamento de la ley (Art. 9º).

De acuerdo al proyecto, el Consejo Metropolitano de Transporte tendrá las siguientes atribuciones: 1. Aprobar los planes de transporte y tránsito del Area Metropolitana de Caracas, y los planes y programas de inversiones; 2. Establecer las normas conforme a las cuales deben ser ejecutados los planes de transporte y tránsito del Area Metropolitana de Caracas; 3. Aprobar el otorgamiento y revocación de las concesiones de transporte que deba realizar la Oficina Metropolitana de Transporte; 4. Establecer y modificar las tarifas de los servicios de transporte colectivo, los de estacionamientos públicos y privados, y las derivadas del uso de instalaciones destinadas al transporte; 5. Aprobar el presupuesto anual de la Administración Metropolitana de Transporte a propuesta del Director General; 6. Dictar las normas que requiera la organización y el funcionamiento del transporte, tránsito y circulación en el Area Metropolitana de Caracas; y 7. Dictar su reglamento interno (Artículo 10).

83. De las atribuciones asignadas al Consejo Metropolitano de Transporte, se deduce que al mismo corresponde definir la política del tránsito y transporte en el Area Metropolitana de Caracas, a través de la aprobación de los planes respectivos y de las normas para su ejecución. Además, le corresponde a la Administración adoptar las decisiones trascendentales sobre establecimiento y modificación de las tarifas de los servicios de transporte colectivo, de los estacionamientos públicos (inclusive los establecidos en las vías públicas que se recauden a través de parquímetros) y privados y de los derivados del uso de las instalaciones destinadas al transporte, en las cuales habrán de incluirse los terminales de los servicios de transporte.

Por otra parte, debe señalarse que si bien las concesiones de transporte se otorgan y revocan por la Oficina Metropolitana de Transporte (Art. 13), se prevé una aprobación de las mismas por el Consejo.

Dentro de las atribuciones del Consejo Metropolitano deben destacarse particularmente las que le asignan una especie de potestad reglamentaria, sin perjuicio por supuesto de la potestad reglamentaria del Ejecutivo Nacional. En efecto, el Proyecto atribuye al Consejo Metropolitano la facultad de "establecer las normas conforme a las cuales deben ser ejecutados los planes de transporte y tránsito en el Area Metropolitana de Caracas" y de "dictar las normas que requiera la organización y el funcionamiento del transporte, tránsito y circulación en el Area Metropolitana de Caracas". De acuerdo a ello, es evidente entonces el amplio poder reglamentario que se asigna a la Administración, como entidad que concentra, por delegación, funciones del Poder Nacional y del Poder Municipal. En todo caso, debe aclararse que el Ejecutivo Nacional habrá de dictar el Reglamento de la Ley, tal como diversos artículos del Proyecto lo exigen (Arts. 9, 11 y 15, por ejemplo).

84. El Proyecto establece además, que el Consejo Metropolitano de Transporte estará asesorado por una Junta Consultiva del Transporte Metropolitano, integrada por especialistas calificados en transporte y tránsito, por representantes de empresas prestadoras del servicio y por representantes de los usuarios, designados en la forma que determine el reglamento de la Ley (Art. 11). En esta forma se consagra la participación de los sectores interesados en la problemática del transporte y tránsito en el Area Metropolitana, en la conducción de la Administración.

D. *La Oficina Metropolitana de Transporte*

85. La máxima autoridad ejecutiva del transporte, tránsito y circulación en el Area Metropolitana de Caracas, de acuerdo al Proyecto, es la Oficina Metropolitana de Transporte. Esta Oficina estará dirigida por el Director General, de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República, y contará con el personal técnico, administrativo y subalterno que sea necesario para su funcionamiento. El Presidente de la República debe designar igualmente al Sub-Director General a quien corresponde asistir y suplir al Director General en el ejercicio de sus funciones (Art. 12).

El Proyecto atribuye a la Oficina Metropolitana de Transporte, las siguientes competencias: 1. Adoptar las decisiones tendientes a

la regulación del transporte, tránsito y circulación; 2. Determinar los servicios de transporte colectivo necesarios y otorgar y revocar las correspondientes concesiones; 3. Establecer las rutas de circulación y medios de transporte adecuados, y determinar el número de unidades que deban servirlos así como las normas de seguridad que sean pertinentes; 4. Fijar los itinerarios y frecuencias de los distintos medios de transporte, inclusive los destinados al transporte extraurbano que se inicien o terminen en el Area Metropolitana de Caracas; 5. Autorizar la construcción e instalación de terminales de transporte colectivo y regular su funcionamiento, inclusive los destinados al transporte extraurbano; 6. Inspeccionar los servicios y actividades relativas al transporte, tránsito y circulación; 7. Promover la fusión o asociación de empresas de transporte colectivo y su coordinación con otros medios de transporte; y 8. Todas las necesarias para la ejecución de la presente Ley no atribuidas al Consejo Metropolitano de Transporte (Art. 13).

86. En cuanto al Director General, éste presidirá el Consejo Metropolitano de Transporte, tendrá a su cargo la administración de la Oficina, actuará como agente del Ejecutivo Nacional en todo lo relativo al transporte, tránsito y circulación en el Area Metropolitana de Caracas, y tendrá las siguientes atribuciones: 1. Organizar las direcciones, divisiones, departamentos y demás unidades para la regulación del transporte, tránsito y circulación; 2. Conocer y resolver acerca de todos los actos, operaciones y negocios que interesen directamente a la Administración Metropolitana de Transporte; 3. Representar a la Administración Metropolitana de Transporte y resolver sobre el otorgamiento de poderes para asuntos judiciales o extrajudiciales; 4. Nombrar, contratar, organizar, dirigir y remover los empleados que la Administración Metropolitana de Transporte requiera; 5. Delegar, bajo su responsabilidad, en determinados funcionarios de la Oficina Metropolitana de Transporte, la facultad de decidir y firmar por él, en los actos, contratos y negocios que les señale; 6. Ordenar los pagos y autorizar los ingresos de la Administración Metropolitana de Transporte de acuerdo con lo previsto en el reglamento de la presente Ley; 7. Imponer las sanciones previstas en la ley; 8. Ejecutar las decisiones del Consejo Metropolitano de Transporte; y 9. Las demás que le confiera la ley y el reglamento (Art. 15).

87. Por último, es de destacar que las decisiones de la Oficina Metropolitana de Transporte serán recurribles por ante el Consejo Metropolitanamente de Transporte, en el lapso de diez días contados a partir de su notificación al interesado (Art. 14).

E. *Los organismos coadyuvantes*

88. El Proyecto establece que las autoridades de policía municipal del Area Metropolitana de Caracas colaborarán con la Administración Metropolitana de Transporte en la vigilancia de la aplicación de la ley. A tal efecto, la policía municipal o metropolitana deberán mantener un cuerpo especializado para las funciones de policía de tránsito, que actuará conforme a las normas técnicas que determine la Administración Metropolitana de Transporte (Art. 16).

De acuerdo al Proyecto, en esa forma, las fuerzas de carácter policial en materia de tránsito en el Area Metropolitana son las policías municipales¹⁶⁷, por lo que los cuerpos de vigilantes del tránsito dependientes del Ministerio de Comunicaciones pierden totalmente la competencia que han venido ejerciendo en materia de policía de tránsito urbano en el Area Metropolitana de Caracas.

F. *Las sanciones*

89. El Proyecto de Ley sobre Coordinación del Transporte, Tránsito y Circulación en el Area Metropolitana de Caracas, establece una serie de sanciones para garantizar el cumplimiento de la misma. En efecto, se prevé expresamente (Art. 23 y 25) que a quienes cobren tarifas superiores a las establecidas por el Consejo Metropolitanamente de Transporte para los servicios de transporte colectivo, para los estacionamientos públicos y privados y para el uso de instalaciones destinadas al transporte, el Director General les impondrá multa que oscila entre Quinientos (500) y Cincuenta Mil (50.000) bolívares. Asimismo se prevé que a quienes quebranten las disposiciones referentes a rutas de circulación y medios de transporte, número de unidades, itinerarios y frecuencias de los mismos y al fun-

167. Véase N° 57.

cionamiento de los terminales de transporte colectivo que establezca la Oficina Metropolitana de Transporte, el Director General les impondrá una multa que oscila entre Quinientos (500) y Cien Mil (100.000) bolívares.

En términos generales además, el Proyecto prevé multas entre Veinte (20) y Diez Mil (10.000) bolívares por cualquier otra infracción a otras normas de la Ley o de sus Reglamentos a establecer por las autoridades que determine el Reglamento de la ley, y prevé que las multas se aplicarán sin perjuicio de las acciones civiles que puedan derivarse de los contratos mediante los cuales se hayan otorgado las respectivas concesiones (Art. 23). Asimismo, se aclara (Art. 28) que el Reglamento de la Ley determinará las circunstancias para fijar el monto de las sanciones de acuerdo con la gravedad de la infracción, así como el procedimiento para aplicarlas.

De las multas impuestas por el Director General se podrá apelar ante el Consejo Metropolitana de Transporte dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la notificación. Este organismo deberá resolver la apelación dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes al recibo del expediente (Art. 27). Dentro de los mismos términos y lapsos señalados, las multas impuestas por las otras autoridades que determine el Reglamento se podrán apelar ante el Director General (Art. 26).

Por último, debe señalarse que cuando el sancionado no cancelare la multa impuesta, ésta se convertirá en arresto, a razón de un día de arresto por cada veinte (20) bolívares, a cuyo efecto se tendrá en cuenta lo dispuesto en el Artículo 51 del Código Penal. Si la sanción pecuniaria no pagada se impusiera a una persona jurídica, la conversión se aplicará en la persona de sus administradores (Art. 24).

3. EL SISTEMA METROPOLITANO DE TRANSPORTE

90. Dentro de lo que el Proyecto denomina el Sistema Metropolitano de Transporte, establece expresamente que el transporte colectivo en el Area Metropolitana de Caracas constituirá un sistema unitario en el que la red de superficie permanezca enlazada con la subterránea, ampliándose sucesivamente este enlace con todas las líneas de transporte terrestre (Art. 17).

En términos generales, en el Proyecto (Art. 18) se exige que para la explotación de servicios de transporte colectivo se requerirá una concesión de la Administración Metropolitana de Transporte, cuyo otorgamiento y revocación se ajustará a las normas que ella misma establezca, correspondiendo el otorgamiento a la Oficina Metropolitana de Transporte con la aprobación del Consejo Metropolitano.

91. En relación al transporte superficial, el Proyecto establece que todas las concesiones de transporte colectivo para el Area Metropolitana de Caracas se entenderán otorgadas con la condición expresa de que los concesionarios formen una asociación con el exclusivo objeto de obligarse al cumplimiento del plan de transporte previsto en la Ley y relacionarse para toda clase de actos y contratos con la empresa del Metro de Caracas. Además se establece que las empresas públicas y de economía mixta dedicadas al transporte colectivo en la propia Area Metropolitana de Caracas deberán pertenecer a dicha asociación (Art. 19).

En esta forma y sin perjuicio de que se promueva la fusión e integración de las empresas de transporte superficial, mientras ello no se logre, se las obliga a asociarse para que entre todas se obliguen a cumplir el plan de transporte del Area Metropolitana y tengan una relación única y colectiva con el Metro de Caracas.

92. En particular, el Proyecto establece algunas normas destinadas a regular el transporte subterráneo y el funcionamiento del Metro de Caracas.

En primer lugar y en cuanto a la concesión para el Metro de Caracas, el Proyecto establece que la misma será otorgada a una empresa de economía mixta en la cual la República tenga una participación no inferior al 45% ni superior al 75% del capital social. En ellas participarán preferentemente las Municipalidades del Area Metropolitana de Caracas y eventualmente la asociación de empresas antes indicada, así como los particulares. Esta empresa concesionaria estará sujeta a los controles administrativos que determine la Administración Metropolitana de Transporte, sin perjuicio de aquellos de carácter financiero que correspondan a otro organismo (Art. 20).

Además, se dispone expresamente que el Reglamento de la Ley establecerá los porcentajes que de los beneficios de la empresa se

destinarán a un fondo de reserva para la ampliación y mejoras del sistema metropolitano de transporte.

En cuanto a la inversión pública para el funcionamiento del Metro de Caracas, el Proyecto indica que la República sufragará la mitad del costo de las obras de infraestructura y la otra mitad la sufragarán las Municipalidades del Area Metropolitana de Caracas, a cuyo efecto el Ejecutivo Nacional suscribirá con ellas un convenio en el que se establezca la forma y oportunidad en que las mismas harán el aporte que les corresponde (Art. 21). En relación a ello, el Proyecto considera que son obras de infraestructura, que además declara como dependencias del dominio público nacional, los túneles, las estructuras subterráneas, elevadas o a nivel para estaciones de pasajeros; las estructuras elevadas o explanaciones que constituyen el firme de las vías en aquellas partes del trayecto en que la línea se construya en la superficie; los terrenos que ocupen y aquellos otros donde se ubiquen los patios de estacionamiento y talleres de reparación y mantenimiento de los trenes, así como también las obras civiles accesorias o complementarias (Art. 22).

En cuanto a las obras de superestructura del Metro de Caracas, el Proyecto establece que su instalación completa, con todos sus elementos, estará íntegramente a cargo del concesionario. A esos efectos, se incluyen en las obras de superestructura y forman parte de las instalaciones: las vías férreas y sus accesorios; el sistema de electrificación para la tracción de trenes; los sistemas de comunicaciones y de control de la marcha y de la seguridad de los trenes; los vehículos de propulsión eléctrica que constituyen los trenes y aquellos vehículos no destinados a pasajeros que se utilizan para el mantenimiento y otras funciones propias de la operación; los equipos e instalaciones de ventilación y de climatización, incluyendo enfriamiento de aire y plantas de refrigeración; los equipos para el cobro de pasajes; las escaleras mecánicas; las instalaciones eléctricas auxiliares para iluminación y energía de otros equipos que así lo requieren; y todos los equipos y materiales necesarios para la señalización y nomenclatura para información de los usuarios, conforme a las especificaciones del Proyecto elaborado en la Oficina Ministerial del Transporte del Ministerio de Obras Públicas (Art. 21). Por último, el Proyecto dispone entre sus normas de carácter transitorio que la concesión que la Administración Metropolitana de

Transporte otorgue para la explotación del Metro de Caracas, será sometida a la aprobación del Ministerio de Obras Públicas (Art. 29), en virtud de que el Proyecto del mismo se ha elaborado en la Oficina Ministerial del Transporte de dicha institución. En esta forma se asegura la continuidad de los criterios técnicos indispensables para el correcto desarrollo del Proyecto.

APENDICE

PROYECTO DE LEY DE COORDINACION DEL TRANSPORTE, TRANSITO Y CIRCULACION EN EL AREA METROFOLITANA DE CARACAS *

(Octubre, 1971)

* Para la elaboración del Proyecto, del cual fue ponente el autor, se tomaron en consideración los documentos indicados en la Nota N° 164. El texto que se publica fue el aprobado por el Consejo de Asesoría Jurídica de la Administración Pública de la Procuraduría General de la República.

EL CONGRESO DE LA REPUBLICA DE VENEZUELA
DECRETA

la siguiente:

LEY DE COORDINACION DEL TRANSPORTE,
TRANSITO Y CIRCULACION EN EL AREA
METROPOLITANA DE CARACAS ¹⁶⁸

TITULO I

DISPOSICIONES FUNDAMENTALES

Artículo 1º La presente ley regula todo lo relativo al régimen de planificación, organización, dirección, coordinación, operación y con-

168. El Proyecto está precedido de la siguiente Nota Informativa:

"El anteproyecto de "Ley de Coordinación del Transporte, Tránsito y Circulación en el Area Metropolitana de Caracas" que se adjunta, busca regular íntegramente la problemática del transporte colectivo y del tránsito y circulación en el Area Metropolitana de Caracas".

"Constitucionalmente, las competencias en materia de transporte urbano, tránsito y circulación, puede decirse que son concurrentes entre el Poder Nacional y el Poder Municipal. Por ello, una Ley Nacional como la proyectada tiene en cuenta la manifestación de voluntad de las municipalidades del Distrito Federal y del Distrito Sucre del Estado Miranda emitida por sendos Acuerdos N° 4476 de 22 de agosto de 1967 y N° 20 de 26 de agosto de 1968, respectivamente, en los cuales se dispuso lo siguiente:

"Solicitar del Poder Nacional, la creación con carácter urgente, de una entidad con personalidad jurídica de derecho público, con facultades de Autoridad Metropolitana de Transporte, en cuya dirección tengan igual participación tanto el Ejecutivo Nacional como cada una de las dos Municipalidades que integran actualmente el Area Metropolitana de Caracas. Dicha entidad deberá tener la responsabilidad de la planificación, dirección y ejecución de la política de transporte y circulación en el Area Metropolitana. Dada la participación que en la misma tendrían tanto la República como las Municipalidades que tienen jurisdicción en el Area Metropolitana, dicha entidad sería la máxima autoridad en materia de transporte en la zona".

"En virtud de ello, las Municipalidades señaladas en los referidos Acuerdos declararon su voluntad: "de adherirse al referido organismo o Autoridad Metropolitana de Transporte, e iniciar los estudios necesarios para determinar el alcance y las medidas de la participación en la entidad cuya creación se propone al Poder Nacional".

trol del transporte, tránsito y circulación en el área metropolitana de Caracas.

Artículo 2º Se declara de utilidad pública y de interés social lo referente al transporte, tránsito y circulación y, en particular, la ejecución de toda clase de obras de superficie o subterráneas del sistema metropolitano de transporte.

Artículo 3º A los fines de la presente ley, el Ejecutivo Nacional determinará el ámbito del área metropolitana de Caracas y promoverá la adhesión de otras Municipalidades de la Región Capital, a la Administración Metropolitana de Transporte.

TITULO II

DE LA ADMINISTRACIÓN METROPOLITANA DE TRANSPORTE

CAPITULO I

Disposiciones generales

Artículo 4º Se crea la Administración Metropolitana de Transporte con personalidad jurídica y patrimonio propio e independiente del Fisco Nacional.

Artículo 5º La Administración Metropolitana de Transporte tendrá competencia en todo lo relativo a la planificación, organización, dirección, coordinación, regulación y control del transporte, tránsito y circulación en el área metropolitana de Caracas.

Artículo 6º El patrimonio de la Administración Metropolitana de Transporte estará integrado por los siguientes bienes:

- 1) Los que actualmente están afectados al funcionamiento de la Oficina Ministerial de Transporte que determine el Ejecutivo Nacional, así como los que se le incorporen o adquieran por cualquier título.
- 2) Las cantidades percibidas por concepto de tasas, precios y cánones por el uso de instalaciones, y por los demás servicios que preste con motivo del transporte y tránsito terrestre en el área me-

tropolitana de Caracas y las que le fueren transferidas en virtud de leyes y ordenanzas municipales.

- 3) Los ingresos por concesiones y autorizaciones.
- 4) Los ingresos provenientes de la aplicación de las sanciones establecidas en la presente ley.
- 5) Los intereses y dividendos por cualquier título.
- 6) El producto obtenido en operaciones y negociaciones que realice.
- 7) Las subvenciones y donaciones.
- 8) Los aportes establecidos en la Ley de Presupuesto y en las respectivas ordenanzas de presupuesto de las municipalidades, y
- 9) Cualquier otro ingreso autorizado por leyes, reglamentos y ordenanzas.

Artículo 7º La Administración Metropolitana de Transporte tendrá las prerrogativas que el Título Preliminar de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional atribuye al Fisco Nacional, gozará de inmunidad tributaria y estará exenta de todos los impuestos, tasas y contribuciones.

Artículo 8º La Administración Metropolitana de Transporte estará regida por un Consejo Metropolitano de Transporte y por un Director General.

CAPÍTULO II

Del Consejo Metropolitano de Transporte

Artículo 9º El Consejo Metropolitano de Transporte estará integrado por el Director General quien lo presidirá y por sendos representantes de los Ministros de Obras Públicas y de Comunicaciones; del Gobernador del Distrito Federal y de las Municipalidades del área metropolitana de Caracas que designen los respectivos Concejos.

Las faltas temporales o accidentales de los miembros del Consejo Metropolitano de Transporte serán suplidas en la forma que determine el reglamento de la presente ley.

Artículo 10. El Consejo Metropolitano de Transporte tendrá las siguientes atribuciones:

- 1) Aprobar los planes de transporte y tránsito del área metropolitana de Caracas y los planes y programas de inversiones;
- 2) Establecer las normas conforme a las cuales deben ser ejecutados los planes de transporte y tránsito del área metropolitana de Caracas.
- 3) Aprobar el otorgamiento y revocación de las concesiones de transporte que deba realizar la Oficina Metropolitana de Transporte.
- 4) Establecer y modificar las tarifas de los servicios de transporte colectivo, los de estacionamientos públicos y privados y las derivadas del uso de instalaciones destinadas al transporte.
- 5) Aprobar el presupuesto anual de la Administración Metropolitana de Transporte a propuesta del Director General.
- 6) Dictar las normas que requiera la organización y el funcionamiento del transporte, tránsito y circulación en el área metropolitana de Caracas; y
- 7) Dictar su reglamento interno.

Artículo 11. El Consejo Metropolitano de Transporte estará asesorado por una Junta Consultiva del Transporte Metropolitano, integrada por especialistas calificados en transporte y tránsito, por representantes de empresas prestadoras del servicio y por representantes de los usuarios, designados en la forma que determine el reglamento de la presente ley.

CAPITULO III

De la Oficina Metropolitana de Transporte

Artículo 12. La Oficina Metropolitana de Transporte será la máxima autoridad ejecutiva del transporte, tránsito y circulación en el área metropolitana de Caracas. Esta Oficina estará dirigida por el Director General, de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República, y contará con el personal técnico, administrativo y subalterno que sea necesario para su funcionamiento. El

Presidente de la República designará igualmente al Subdirector General quien asistirá y suplirá al Director General en el ejercicio de sus funciones.

Artículo 13. Corresponde a la Oficina Metropolitana de Transporte:

- 1) Adoptar las decisiones tendientes a la regulación del transporte, tránsito y circulación.
- 2) Determinar los servicios de transporte colectivo necesarios y otorgar y revocar las correspondientes concesiones.
- 3) Establecer las rutas de circulación y medios de transporte adecuados, y determinar el número de unidades que deban servir las así como las normas de seguridad que sean pertinentes.
- 4) Fijar los itinerarios y frecuencias de los distintos medios de transporte, inclusive los destinados al transporte extraurbano que se inicien o terminen en el área metropolitana de Caracas.
- 5) Autorizar la construcción e instalación de terminales de transporte colectivo y regular su funcionamiento, inclusive los destinados al transporte extraurbano.
- 6) Inspeccionar los servicios y actividades relativas al transporte, tránsito y circulación.
- 7) Promover la fusión o asociación de empresas de transporte colectivo y su coordinación con otros medios de transporte; y
- 8) Todas las necesarias para la ejecución de la presente ley no atribuidas al Consejo Metropolitano de Transporte.

Artículo 14. Las decisiones de la Oficina Metropolitana de Transporte serán recurribles por ante el Consejo Metropolitano de Transporte, en el lapso de diez días contados a partir de su notificación al interesado.

Artículo 15. El Director General presidirá el Consejo Metropolitano de Transporte, tendrá a su cargo la administración de la Oficina, actuará como agente del Ejecutivo Nacional en todo lo relativo al transporte, tránsito y circulación en el área metropolitana de Caracas, y tendrá las siguientes atribuciones:

- 1) Organizar las direcciones, divisiones, departamentos y demás unidades para la regulación del transporte, tránsito y circulación;
- 2) Conocer y resolver acerca de todos los actos, operaciones y negocios que interesen directamente a la Administración Metropolitana de Transporte.
3. Representar a la Administración Metropolitana de Transporte y resolver sobre el otorgamiento de poderes para asuntos judiciales o extrajudiciales;
- 4) Nombrar, contratar, organizar, dirigir y remover los empleados que la Administración Metropolitana de Transporte requiera;
- 5) Delegar, bajo su responsabilidad, en determinados funcionarios de la Oficina Metropolitana de Transporte, la facultad de decidir y firmar por él, en los actos, contratos y negocios que les señale;
- 6) Ordenar los pagos y autorizar los ingresos de la Administración Metropolitana de Transporte de acuerdo con lo previsto en el reglamento de la presente ley;
- 7) Imponer las sanciones a que se refieren los ordinales 1 y 2 del artículo 23;
- 8) Ejecutar las decisiones del Consejo Metropolitano de Transporte; y
- 9) Las demás que le confieran la ley y el reglamento.

CAPITULO IV

De los organismos coadyuvantes

Artículo 16. Las autoridades de policía municipal del área metropolitana de Caracas colaborarán con la Administración Metropolitana de Transporte en la vigilancia de la aplicación de la presente ley.

A tal efecto, la policía, municipal o metropolitana deberán mantener un cuerpo especializado para las funciones de policía de

tránsito, que actuará conforme a las normas técnicas que determine la Administración Metropolitana de Transporte.

TITULO III

DEL SISTEMA METROPOLITANO DE TRANSPORTE

Artículo 17. El transporte colectivo en el área metropolitana de Caracas constituirá un sistema unitario en el que la red de superficie permanezca enlazada con la subterránea, ampliándose sucesivamente este enlace con todas las líneas de transporte terrestre.

Artículo 18. Para la explotación de servicios de transporte colectivo se requerirá una concesión de la Administración Metropolitana de Transporte, cuyo otorgamiento y revocación se ajustará a las normas que establezca.

Artículo 19. Todas las concesiones de transporte colectivo para el área metropolitana de Caracas se entenderán otorgadas con la condición expresa de que los concesionarios formen una asociación con el exclusivo objeto de obligarse al cumplimiento del plan general de transporte previsto en esta ley y relacionarse para toda clase de actos y contratos con la empresa del Metro de Caracas.

Las empresas públicas y de economía mixta dedicadas al transporte colectivo en la propia área metropolitana de Caracas deberán pertenecer a dicha asociación.

Artículo 20. La concesión para el Metro de Caracas será otorgada a una empresa de economía mixta en la cual la República tenga una participación no inferior al 45% ni superior al 75% del capital social. En ella participarán preferentemente las Municipalidades a que se refiere el artículo 3º de esta ley y eventualmente la asociación de empresas prevista en el artículo anterior, así como los particulares. La Empresa concesionaria estará sujeta a los controles administrativos que determine la Administración Metropolitana de Transporte, sin perjuicio de aquellos de carácter financiero que correspondan a otro organismo.

El reglamento de la ley establecerá los porcentajes que de los beneficios de la empresa se destinarán a un fondo de reserva para la ampliación y mejoras del sistema metropolitano de transporte.

Artículo 21. Para el funcionamiento del Metro de Caracas, la República sufragará la mitad del costo de las obras de infraestructura y la otra mitad la sufragarán las Municipalidades a que se refiere el artículo 3º de esta ley. A este efecto, el Ejecutivo Nacional suscribirá con dichas Municipalidades un convenio en el que establezca la forma y oportunidad en que las mismas harán el aporte que les corresponde.

Las obras de superestructura del Metro de Caracas, así como su instalación completa, con todos sus elementos, estarán íntegramente a cargo del concesionario. Se incluyen en las obras de superestructura y forman parte de las instalaciones: las vías férreas y sus accesorios; el sistema de electrificación para la tracción de trenes; los sistemas de comunicaciones y de control de la marcha y de la seguridad de los trenes; los vehículos de propulsión eléctrica que constituyen los trenes y aquellos vehículos no destinados a pasajeros que se utilizan para el mantenimiento y otras funciones propias de la operación; los equipos e instalaciones de ventilación y de climatización, incluyendo enfriamiento de aire y plantas de refrigeración; los equipos para el cobro de pasajes; las escaleras mecánicas; las instalaciones eléctricas auxiliares para iluminación y energía de otros equipos que así lo requieren; y todos los equipos y materiales necesarios para la señalización y nomenclatura para información de los usuarios, conforme a las especificaciones del proyecto.

Artículo 22. Serán dependencias del dominio público nacional, las infraestructuras del Metro de Caracas, compuestas por los túneles; las estructuras subterráneas, elevadas o a nivel para estaciones de pasajeros; las estructuras elevadas o explanaciones que constituyen el firme de las vías en aquellas partes del trayecto en que la línea se construya en la superficie; los terrenos que ocupen y aquellos otros donde se ubiquen los patios de estacionamiento y talleres de reparación y mantenimiento de los trenes, así como también las obras civiles accesorias o complementarias.

TITULO IV

DE LAS SANCIONES

Artículo 23. Las infracciones a las disposiciones de esta ley o de sus reglamentos serán penadas con multas de acuerdo a las siguientes cuantías:

- 1) De quinientos a cincuenta mil bolívares a quienes cobren tarifas superiores a las establecidas conforme al ordinal 4 del artículo 10.
- 2) De quinientos a cien mil bolívares a quienes quebranten las disposiciones referentes a las materias contempladas en los ordinales 3, 4 y 5 del artículo 13.
- 3) De veinte a diez mil bolívares, por cualquiera otra infracción a otras normas de esta ley o sus reglamentos.

Las multas a que se refieren los ordinales anteriores se aplicarán sin perjuicio de las acciones civiles que puedan derivarse de los contratos mediante los cuales se hayan otorgado las respectivas concesiones.

Artículo 24. Cuando el sancionado no cancelare la multa impuesta, ésta se convertirá en arresto, a razón de un día de arresto por cada veinte bolívares, a cuyo efecto se tendrá en cuenta lo dispuesto en el artículo 51 del Código Penal. Si la sanción pecuniaria no pagada se impusiera a una persona jurídica, la conversión se aplicará en la persona de sus administradores.

Artículo 25. Las sanciones establecidas en los ordinales 1 y 2 del artículo 23 serán impuestas por el Director General, y las establecidas en el ordinal 3 del mismo artículo, por las autoridades que determine el reglamento de la presente ley.

Artículo 26. De las multas impuestas en virtud del ordinal 3 del artículo 23 podrá apelarse ante el Director General dentro de los cinco días hábiles siguientes a la notificación. El Director General, resolverá la apelación dentro de los treinta días hábiles siguientes al recibo del expediente.

Artículo 27. Las multas impuestas por el Director General serán apelables ante el Consejo Metropolitano de Transporte dentro de los mismos términos y lapsos previstos en el artículo anterior.

Artículo 28. El reglamento de la ley determinará las circunstancias para fijar el monto de las sanciones de acuerdo con la gravedad de la infracción, así como del procedimiento para aplicarlas.

TITULO V

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Artículo 29. La concesión que la Administración Metropolitana de Transporte otorgue para la explotación del Metro de Caracas, será sometida a la aprobación del *Ministerio de Obras Públicas*.

Artículo 30. Los gastos de funcionamiento de la Administración Metropolitana de Transporte durante el resto del ejercicio presupuestario correspondiente a 1971 serán por cuenta del Ministerio de Obras Públicas con cargo a las Partidas de la Oficina Ministerial del Transporte.

Dada, firmada y sellada en el Palacio Federal Legislativo, en Caracas, a los días del mes de de mil novecientos setenta y uno.

INDICE



PROLOGO	IX
---------------	----

PRIMERA PARTE

EL AREA METROPOLITANA DE CARACAS

I. INTRODUCCION	7
II. EL GOBIERNO DE LAS AREAS METROPOLITANAS	9
III. LA PROBLEMÁTICA ADMINISTRATIVA EN EL AREA METROPOLITANA DE CARACAS	17

SEGUNDA PARTE

LAS COMPETENCIAS NACIONALES Y MUNICIPALES EN MATERIA DE TRANSPORTE URBANO Y TRANSITO Y CIRCULACION TERRESTRE EN EL AREA METROPOLITANA DE CARACAS

I. INTRODUCCION	27
II. ANTECEDENTES LEGALES	28
1. Primera Etapa: 1909-1922	29
A. <i>Constitución de 1909</i>	29
B. <i>Reglamento Municipal del Departamento Libertador del Distrito Federal de 1913</i>	30
C. <i>Constitución de 1914</i>	31
D. <i>Decreto Orgánico del Distrito Federal de 1915</i>	31
E. <i>Ordenanza sobre Vehículos del Distrito Federal de 1920</i>	31
2. Segunda Etapa: 1922-1925	32
A. <i>Constitución de 1922</i>	32
B. <i>Ordenanza del Distrito Federal de 1922</i>	33
C. <i>Ordenanza del Distrito Federal de 1924</i>	34

3.	Tercera Etapa: 1925-1929	35
	A. <i>Constitución de 1925</i>	35
	B. <i>Ley de Tráfico Terrestre de 1926</i>	36
	C. <i>Reglamento de la Ley de Tráfico Terrestre de 1926</i> ...	38
	D. <i>Ley Orgánica del Distrito Federal de 1927</i>	38
	E. <i>Ordenanza sobre Tráfico Urbano de Vehículos en el Distrito Federal de 1927</i>	39
	F. <i>Ley de Tránsito Terrestre de 1927</i>	40
	G. <i>Reglamento de la Ley de Tránsito Terrestre de 1927</i>	40
	H. <i>Constitución de 1928</i>	40
	I. <i>Ley de Tránsito Terrestre de 1928</i>	41
	J. <i>Reglamento de la Ley de Tránsito Terrestre de 1928</i> ..	42
4.	Cuarta Etapa: 1929-1936	42
	A. <i>Constitución de 1929</i>	42
	B. <i>Ley de Tránsito Terrestre de 1930</i>	43
	C. <i>Reglamento de la Ley de Tránsito Terrestre de 1930</i> ...	45
	D. <i>Ordenanza sobre circulación urbana de vehículos en el Distrito Federal de 1930</i>	46
	E. <i>Ordenanza sobre circulación urbana de vehículos en el Distrito Federal de 1933</i>	48
5.	Quinta Etapa: 1936-1953	48
	A. <i>Constitución de 1936</i>	48
	B. <i>Ley Orgánica del Distrito Federal de 1936</i>	49
	C. <i>Ordenanza sobre Tránsito Urbano del Distrito Federal de 1938, reformada parcialmente en 1941</i>	49
	D. <i>Ordenanza sobre Tránsito Urbano del Distrito Federal de 1942, vigente</i>	50
	E. <i>Constitución de 1947</i>	51
	F. <i>Decreto N° 253 de 31 de agosto de 1949</i>	52
6.	Sexta Etapa: 1953-1961	53
	A. <i>Constitución de 1953</i>	53
	B. <i>Ley de Tránsito Terrestre de 1955 y sus Reglamentos de 1956</i>	57
	C. <i>Ley de Tránsito Terrestre de 1960</i>	62
7.	Séptima Etapa: 1961-1971	63
	A. <i>Constitución de 1961</i>	63
	B. <i>Reglamento de la Ley de Tránsito Terrestre de 1962</i> ..	65
	C. <i>Ley de Tránsito Terrestre de 1962</i>	66
	D. <i>Reglamento de la Ordenanza sobre Dirección Municipal de Transporte de 19 de agosto de 1971</i>	67

III.	EL REGIMEN DE LA CONSTITUCION DE 1961 Y LA DELIMITACION DE COMPETENCIAS ENTRE EL PODER NACIONAL Y EL PODER MUNICIPAL, EN MATERIA DE CIRCULACION, TRANSITO Y TRANSPORTE TERRESTRES	68
1.	Introducción	68
2.	Las competencias en materia de circulación	69
	A. <i>Principios generales</i>	69
	B. <i>Consecuencias de las competencias en materia de circulación</i>	72
	a. En materia de regulación (reglamentación) de la circulación	72
	b. En materia de autoridades de policía de tránsito ..	74
	c. En materia de ingresos por concepto de tránsito terrestre urbano	76
3.	Las competencias en materia de transporte terrestre	78
	A. <i>Principios generales</i>	78
	B. <i>Consecuencias de las competencias en materia de transporte terrestre</i>	82
	a. En materia de regulación (reglamentación) del servicio público de transporte terrestre	82
	b. En materia de concesión del servicio público	83
	c. En materia de policía del servicio público de transporte terrestre	90
IV.	CONCLUSION: ANALISIS DE LA CONSTITUCIONALIDAD O INCONSTITUCIONALIDAD DE ALGUNAS NORMAS VIGENTES EN MATERIA DE TRANSITO, CIRCULACION Y TRANSPORTE TERRESTRES	91
1.	Introducción	91
2.	La Ley de Tránsito Terrestre de 26 de junio de 1962	92
3.	El Reglamento de 8 de enero de 1962 de la Ley de Tránsito Terrestre, modificado el 4 de marzo de 1969	94
4.	La Ordenanza sobre Tránsito Urbano del Distrito Federal de 30 de abril de 1942	95

TERCERA PARTE

LA COORDINACION DEL TRANSPORTE COLECTIVO Y DEL TRANSITO Y CIRCULACION EN EL AREA METROPOLITANA DE CARACAS

I.	INTRODUCCION	99
II.	LOS ESFUERZOS DE COORDINACION EN EL AREA METROPOLITANA DE CARACAS	101

III.	LA ORDENACION DEL TRANSPORTE, TRANSITO Y CIRCULACION EN EL AREA METROPOLITANA DE CARACAS	116
1.	Aspectos Generales	116
2.	La Administración Metropolitana de Transporte	118
	A. <i>Introducción</i>	118
	B. <i>Patrimonio de la Administración Metropolitana de Transporte</i>	119
	C. <i>El Consejo Metropolitano de Transporte</i>	120
	D. <i>La Oficina Metropolitana de Transporte</i>	122
	E. <i>Los organismos coadyuvantes</i>	124
	F. <i>Las sanciones</i>	124
3.	El Sistema Metropolitano de Transporte	125

APENDICE

	PROYECTO DE LEY DE COORDINACION DEL TRANSPORTE, TRANSITO Y CIRCULACION EN EL AREA METROPOLITANA DE CARACAS (Octubre, 1971)	129
--	--	-----

OTRAS OBRAS DEL AUTOR

- Las Instituciones Fundamentales del Derecho Administrativa y la Jurisprudencia venezolana*, Colección Tesis de Doctorado, Vol. IV. Facultad de Derecho, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1964.
- El Régimen Jurídico Administrativo de la Nacionalidad y Ciudadanía venezolana*, Colección de Publicaciones del Instituto de Derecho Público, Vol. I. Facultad de Derecho, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1965.
- Estudio sobre la Delimitación de Competencias entre el Poder Nacional y el Poder Municipal en materia de Tránsito y Transporte Terrestres*. Gobernación del Distrito Federal, Caracas, 1965.
- La Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Interés Social (Jurisprudencia-Doctrina Administrativa-Legislación)*. Colección Publicaciones del Instituto de Derecho Público. Vol. II. Facultad de Derecho. Universidad Central de Venezuela. Caracas, 1966.
- Las Empresas Públicas en el Derecho Comparado (Estudio sobre el régimen de las actividades industriales y comerciales del Estado)*. Colección Monografías de la Facultad de Derecho de la Universidad Central de Venezuela, Vol. XXXVI. Caracas, 1967.
- Les Entreprises Publiques en Droit Comparé*, Colección de Cursos de la Faculté Internationale pour l'enseignement du Droit Comparé. París, 1968.
- El Régimen de Gobierno Municipal en el Distrito Federal venezolano*. Gobernación del Distrito Federal. Caracas, 1968.
- Los Problemas Constitucionales de la Integración Económica Latinoamericana*. Banco Central de Venezuela, Caracas, 1968.
- El Control de las Actividades Económicas del Estado en el Derecho venezolano*. Contraloría General de la República. Caracas, 1969.
- El Proceso de Reforma Administrativa en Venezuela*. Oficina Central de Información. Caracas, 1970.
- Problemas Institucionales del Area Metropolitana de Caracas y del Desarrollo Regional y Urbano*. CAP. Caracas, 1971.
- Derecho y Desarrollo*. Colección Derecho y Desarrollo, N° 1. Facultad de Derecho, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1971.
- El Proceso de Regionalización y la Reforma Administrativa en los Estados y Municipalidades*. Corporación de los Andes, Mérida, 1971.
- El Estatuto de los Funcionarios Públicos en la Ley de Carrera Administrativa*. CAP. Caracas, 1971 (En prensa).

ESTE LIBRO SE TERMINO DE
IMPRIMIR EL 16 DE DICIEMBRE
DEL AÑO MIL NOVECIENTOS
SETENTA Y UNO, EN LAS
PRENSAS VENEZOLANAS DE
EDITORIAL ARTE, EN LA
CIUDAD DE CARACAS