

ESTUDIO SOBRE LA DELIMITACION DE
COMPETENCIAS ENTRE EL PODER
NACIONAL Y EL PODER MUNICIPAL
EN MATERIA DE TRANSITO Y
TRANSPORTE TERRESTRES.

(Con especial referencia a la Municipalidad del
Distrito Federal).

POR EL Dr. ALLAN-RANDOLPH BREWER C.

Profesor de Derecho Administrativo en la Universidad Central de Venezuela.

CARACAS, 1965

NOTA LIMINAR

Podríamos dividir en tres grandes grupos los problemas que confronta el Distrito Federal y concretamente la ciudad de Caracas. Esos problemas tienen cada uno un origen o causa definida. A nuestro juicio las tres grandes causas son:

- a) Las de orden social, con sus aspectos, múltiples, que se reflejan en la conducta de los ciudadanos y cuyo denominador común es el de educación defectuosa.
- b) Las de orden económico, materializadas en una desproporción del ingreso local frente a las exigencias colectivas.
- c) Las de orden administrativo, que se caracterizan por el estigma común de la burocracia ineficiente: los escasos recursos disponibles no son expresados a su rendimiento máximo y se despilfarra el dinero en mala organización, mecanismos anticuados y bajo rendimiento de los funcionarios. Los factores negativos de organización y de mecanismos inoperantes, tienen bastante que ver con los instrumentos jurídicos inadecuados, con la duplicidad de funciones y con la colisión entre las normas constitucionales, las leyes y las ordenanzas.

Una labor paciente, metódica y, al mismo tiempo, enérgica, es la única vía para ir encauzando la vida colectiva hacia normas y medios más racionales que se traduzcan en un creciente bienestar común. Es necesario ir remendando pa-

cientemente, una por una, todas las roturas que ha ocasionado la falta de sistematización y la imprevisión ante un crecimiento que ha marchado mucho más rápido que la imaginación y la voluntad de los gobernantes y de los legisladores.

El estudio que hoy ofrecemos del joven jurista Dr. Brewer Carías, enfoca la irregular situación que confronta el Municipio en materia de circulación. De allí se concluye que la circulación, el tránsito dentro de las ciudades, es materia que compete a la policía local. En el Distrito Federal tenemos cerca de 8.000 agentes de policía, con un costo de cerca de noventa millones de bolívares al año. Con este enorme esfuerzo, esos millares de agentes están de brazos cruzados ante uno de los problemas más irritantes para la colectividad. Hay que esperar la intervención de una eficiente pero escasa policía especial, dependiente del Ministerio de Comunicaciones, para atender a los centenares de casos diarios que ocurren en la ciudad. Este es un ejemplo típico del desperdicio de recursos económicos y humanos. Hemos dado instrucciones a la Comandancia de Policía y a la Escuela de Policía, de que se intensifique la preparación de nuestros agentes en materia de tránsito. Confiamos que este trabajo, especialmente destinado a llamar la atención de las autoridades nacionales y municipales, a los legisladores y dirigentes políticos, cumplirá su objetivo de invitar a una pronta reforma de los instrumentos legales, que ponga punto final a las colisiones existentes y delimite la respectiva competencia entre los Poderes Nacional y Municipal.

RAUL VALERA

Gobernador del Distrito Federal

I N T R O D U C C I O N

1. — Nos ha sido solicitada por el Gobernador del Distrito Federal Dr. Raúl Valera, opinión en relación a la delimitación precisa de las respectivas competencias entre el Poder Nacional y el Poder Municipal, en materia de tránsito terrestre (circulación) y en materia de transporte terrestre.

Al efecto es necesario señalar desde un 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.

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 Código Civil (Art. 539), 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, corresponde ser regulado y controlado por la autoridad municipal; en cambio, el uso de las vías carreteras nacionales, corresponde 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 cual será el objeto fundamental de este dictamen. Para ello, sin embargo, habremos de estudiar detalladamente diversos antecedentes, cuyas características especiales son de indispensable estudio, para lograr una conclusión justa y razonable.

PRIMERA PARTE
ANTECEDENTES

I. — INTRODUCCION

2. — Al analizar el problema de la distribución de competencias en materia de regulación del uso (tránsito y transporte) de las vías del dominio público entre el Poder Nacional y el Poder Municipal, es necesario analizar los antecedentes que sobre la misma se han planteado en el ámbito nacional y municipal, con especial referencia al régimen del Distrito Federal, y en el derecho comparado.

II. — ANTECEDENTES EN EL SISTEMA NORMATIVO VENEZOLANO

1. — INTRODUCCION

3. — El análisis de los antecedentes normativos nacionales sobre la materia ha de 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 serán analizados en las siguientes etapas:

1ª Etapa:	1909 - 1922
2ª Etapa:	1922 - 1925
3ª Etapa:	1925 - 1929
4ª Etapa:	1929 - 1936
5ª Etapa:	1936 - 1953
6ª Etapa:	1953 - 1961
7ª Etapa:	1961 -

2. — PRIMERA ETAPA: 1909 - 1922

A. — Constitución de 1909

4. — 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 (véase en Recopilación de Leyes y Decretos de Venezuela, Tomo

XXXII, págs. 173 a 193) 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”.

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 la 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 (Artículo 12, Ordinal 3º) “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”. 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”.

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

5. — Fué 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, Velocipedos, Motocicletas, Camiones y Carros que circulen en el Departamento Libertador" y el "Reglamento de Automóviles", publicados en Gacetas Municipales N^o 1376 de 17 de mayo de 1913 al N^o 1381 de 29 de mayo de 1913.

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

En relación a los automóviles, el Reglamento respectivo de la misma fecha establecía normas sobre las condiciones para su circulación (Artículos 1^o a 10^o), sobre la circulación de los mismos (Artículos 11^o a 18^o), sobre el estacionamiento (Artículos 19^o y 20^o), sobre la transferencia (Artículo 21^o) y sobre las penas por infracción del mismo (Artículo 22^o).

Del análisis del contenido de dichos reglamentos se deduce que en materia de circulación, tránsito y transporte urbano la competencia era total, en cuanto a su regulación, de las municipalidades.

C. — Constitución de 1914

6. — Tanto el Estatuto Constitucional Provisorio de 19 de Abril de 1914 (Artículo 5^o, Ordinal 9^o) como la Constitución de 13 de junio del mismo año (Artículo 19^o, Ordinal 9^o), en el Título referente a las "Bases de la Unión", (Véanse en Índice Constitucional de Venezuela del Dr. Ulises Picón Rivas, Caracas, 1944, págs. 570 y 591), coinciden en atribuir y "reservar al Poder Federal toda jurisdicción legislativa y ejecutiva concerniente a: 1^o Correos, telégrafos y teléfonos; 2^o 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

7. — 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 del Distrito Federal de 1920

8. — 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 1920, 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. 1); de los dueños y empresarios (Art. 2); de los conductores (Art. 3); deberes de los conductores (Art. 4); de las estaciones (Arts. 5 a 11); de las tarifas (Arts. 12 a 18); de los inspectores y colectores de tranvías, omnibus, 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.

3. — SEGUNDA ETAPA: 1922 a 1925

A. — Constitución de 1922

9. — 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 aun más la orientación de la primera etapa.

En efecto, el Artículo 19, Ordinal 9º de la Constitución de 1922 (Véase en Ulises Picón Rivas, Índice Constitucional de Venezuela, pág. 631) 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 ellos obras especiales. Son caminos nacionales los que atraviesan un Estado o Territorio o el Distrito Federal y pasen de sus límites. Único: 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

10. — 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 1922 publicada en Gaceta Municipal Extraordinaria de 13 de septiembre del mismo año. 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 vehículos (Art. 1); los dueños y empresarios de vehículos de servicio (Art. 2); los conductores (Art. 3); los deberes de los conductores (Art. 4); las estaciones (Arts. 5 a 11); de las tarifas (Arts. 12 a 18); los inspectores y colectores de tranvías, omnibus, 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 motociclos (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

11. — 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-omnibus o Autobuses, Carros, Bicielos y Motociclos que circulan en los Departamentos Libertador y Vargas", en uso, asimismo, 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. 1); los dueños y empresarios de vehículos (Art. 2); los conductores (Art. 3); los deberes de los conductores (Art. 4); las estaciones (Arts. 5 a 11); las tarifas (Arts. 12 a 18); los inspectores y colectores de tranvías, omnibus, 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 26); los bicicletas y motociclos (Arts. 63 a 72); la numeración de vehículos (Arts. 73 y 74); las patentes (Art. 75); las penas (Arts. 76 a 79); y la Inspección General (Arts. 80 y 81).

Del análisis de las anteriores normas constitucionales y municipales dictadas en esta segunda etapa, se desprende en forma aun 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.

4. — TERCERA ETAPA: 1925 - 1929

A. — Constitución de 1925

12. — 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 vista (Véase en Ulises Picón Rivas, Índice Constitucional de Venezuela, cit. pág. 660).

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, es como sigue:

- a) En materia de circulación, el Poder Federal tiene competencia para regularla en los caminos nacionales.
- b) En materia de transporte, el Poder Federal puede regularlo en los caminos nacionales, y por ferrocarriles, así como lo relativo a los cables aéreos de tracción. Las municipalidades tienen facultad, en cambio, para regular en materia de tranvías y cables de tracción urbanos.

B. — Ley de Tráfico Terrestre de 1926

13. — 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 terrestre. (Véase en "Leyes y Decretos Reglamentarios de los Estados Unidos de Venezuela, Tomo XVII, Caracas 1944, págs. 717 a 722).

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 Distrito 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 urbana (Véase N^o 12). 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 declara que era perfectamente constitucional, pues los municipios no tenían facultad constitucional para regular la materia de tránsito terrestre (Véase Nos. 32 y 40).

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 aminorar la velocidad siempre que ésta pueda ser causa de peligro para 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

14. — Este Reglamento de fecha 16 de septiembre de 1926 (Véase en "Leyes y Decretos Reglamentarios de los Estados Unidos de Venezuela, Tomo XVII, Caracas, 1944, Págs. 722 a 727) dictado para desarrollar las normas de la Ley, sigue los mismos lineamientos de ella en materia de circulación. En esta forma, regula detalladamente la circulación por

caminos nacionales, y deja 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 realice "en poblado".

En forma más general aun, 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

15. — Por otra parte la Ley Orgánica del Distrito Federal de 31 de mayo de 1927 que deroga la de 1915 (Véase N° 7), contiene una disposición similar a la de la Ley derogada, en el sentido de atribuir competencia 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

16. — Conforme a los lineamientos legales y constitucionales anteriormente vistos, el Concejo Municipal del Distrito Federal dictó con fecha 30 de julio de 1927 una Ordenanza sobre Tráfico Urbano de Vehículos en el Distrito Federal (Gaceta Municipal N° 3599 de 30 de julio de 1927), "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" (Véase N° 13).

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, omnibus, etc. (Arts. 13 y 14); las bicicletas y motocicletas (Arts. 15 a 18); los dueños de garages (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 Inspección 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 (Véase Nos. 12 y 13). Consecuencia de la anterior regulación, es la posibilidad que la Ordenanza otorga al Gobernador del Distrito Federal para "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

17. — En líneas generales, la Ley de Tránsito Terrestre de 26 de julio de 1927 (Véase en Leyes y Decretos Reglamentarios de los Estados Unidos de Venezuela", tomo XVII, Caracas, 1944, págs. 705 a 710), sigue las mismas directrices de la Ley de 1926 (Véase N° 13) 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

18. — En el mismo sentido que el Reglamento anterior de 1926, el Reglamento de la Ley de Tránsito Terrestre de 14 de noviembre de 1927 (Véase en "Leyes y Decretos Reglamentarios de los Estados Unidos de Venezuela", Tomo XVII, Caracas 1944, págs. 711 a 716), establecía que la circulación en poblado se regía por las Ordenanzas Municipales, imponiéndole a los conductores de vehículos la obligación de cumplir estrictamente sus disposiciones (Art. 28).

H. — Constitución de 1928

19. — La Constitución de 23 de mayo de 1928 (Véase en Ulises Picón Rivas, Índice Constitucional de Venezuela, pág. 694) 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 analizada (Véase N° 12) atribuyendo a las municipalidades 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 nacio-

nales y en materia de transporte por ferrocarriles y cables de tracción.

I. — Ley de Tránsito Terrestre de 1928

20. — El Congreso de los Estados Unidos de Venezuela, con fecha 19 de julio de 1928 (Véase en "Leyes y Decretos Reglamentarios de los Estados Unidos de Venezuela", Tomo XVII, Caracas, 1944, págs. 693 a 698), dictó una nueva regulación sobre tránsito terrestre siguiendo asimismo, en líneas generales, la misma orientación que la Ley de 1926 (Véase N^o 13).

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

En efecto, el Artículo 3^o 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 2^o 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 le sean aplicables", respetando así la distribución de competencias que la Constitución de 1925 había hecho (Véase N^o 12).

J. — Reglamento de la Ley de Tránsito Terrestre de 1928

21. — Por su parte, el Reglamento de la Ley de 17 de septiembre de 1928 (Véase en "Leyes y Decretos Reglamentarios de los Estados Unidos de Venezuela", Tomo XVII, Caracas, 1944, págs. 699 a 705), 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 vehiculos 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”.

5. — CUARTA ETAPA: 1929 - 1936

A. — Constitución de 1929

22. — La regulación constitucional del texto fundamental de 29 de mayo de 1929 (Véase en Ulises Picón Rivas, Op. cit. pág. 728), puede decirse que es la misma, en materia de utilización del dominio público vial, que la establecida en las anteriores Constituciones a partir de 1925 (Véase Nos. 12 y 19).

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 limites; los cables aéreos de tracción y las vías férreas, aunque estén dentro de los limites 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... 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 1925 (Véase Nº 12).

B. — Ley de Tránsito Terrestre de 1930

23. — También en líneas generales, la Ley de Tránsito Terrestre de 15 de julio de 1930 (Véase en “Leyes y Decretos Reglamentarios de los Estados Unidos de Venezuela”, Tomo XVII, Caracas, 1944, págs. 677 a 683), sigue los mismos lineamientos, en cuanto a la distribución de competencias que las leyes anteriores (Véase Nos. 13, 17 y 20).

Sin embargo, el Artículo 2º de la Ley precisaba aun 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”.

“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 Federal.

C. — Reglamento de la Ley de Tránsito Terrestre de 1930

24. — El Reglamento de la Ley de 1930 dictado el 30 de julio del mismo año sigue, asimismo, los lineamientos de la normativa anterior (Véase en “Leyes y Decretos Reglamentarios de los Estados Unidos de Venezuela”, Tomo XVII, Caracas, págs. 685 a 691). 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

25. — 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 1930 (Véase Nº 24), el Concejo Municipal del Distrito Federal dictó la Ordenanza sobre circulación urbana de vehículos de 15 de diciembre de 1930 (Gaceta Municipal Nº 4136 de 3 de enero de 1931).

Dicha Ordenanza contenía regulación específica sobre los siguientes 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 inspectoria 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 le 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

26. — 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 vehículos (Gaceta Municipal N° 4564 de 28 de septiembre de 1933).

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 urbano (Véase N° 25).

6. — QUINTA ETAPA: 1936 - 1953

A. — Constitución de 1936

27. — 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 “organizar 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 urbanos (Véase Nº 49) haciendo así ella misma, una excepción al principio general.

B. — Ley Orgánica del Distrito Federal de 1936

28. — Conforme a la normativa de la Constitución de 1936, el Congreso Nacional dictó en 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

29. — El Concejo Municipal del Distrito Federal, en uso de la Atribución 2ª del Artículo 41 de la Ley Orgánica del

Distrito Federal 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 1941 (Véase en Gaceta Municipal N° 5845 de 16 de diciembre de 1941).

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 inspectorías de vehículos (Arts. 111 a 114); del Inspector Técnico del Tránsito (Arts. 115 a 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

30. — 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, aun vigente.

El ámbito de aplicación de dicha Ordenanza, dictada bajo el marco de los dispositivos constitucionales de 1936 (Véase N° 27), 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, esta 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 garages (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

31. — La Constitución de 5 de julio de 1947 precisó la distribución de competencia hasta ahora vista, 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 (Véase N° 47).

Por otra parte, el Artículo 138, Ordinal 16 de la propia Constitución, aclaraba que era de la competencia 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 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 caminos nacionales (Véase Nos. 9 y sig.). 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

32. — 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 señale el Decreto de su creación (Ley de 1926, Art. 45, Parágrafo Unico; Ley de 1927, Artículo 55; Ley de 1928, Artículo 56; Ley de 1930, Artículo 60; Véanse Nos. 13, 17 y 20).

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 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 1952 (Véase N° 40).

7. — SEXTA ETAPA: 1953 - 1961

A. — Constitución de 1953

33. — 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 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”. 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.

En relación al tránsito, 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 competencia. 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 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 solo 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

34. — Fue bajo la vigencia de estas normas de la Constitución de 1953, y con el evidente aniquilamiento que aquellas hacían de la autonomía municipal, que se dictó la Ley de Tránsito Terrestre de 22 de agosto de 1955.

En relación a esta Ley, el profesor Roberto Goldschmidt (La Ley de Tránsito Terrestre de 1960, Publicaciones del Ministerio de Justicia, Caracas, 1961, pág 5 y sig.) 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 hubiese 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 constituiría un progreso en relación a la Ley anterior de fecha 15 de julio de 1930, por 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 (caminos 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 tenía en materia de tránsito, y que conforme a la Ordenanza sobre Tránsito Urbano vigente para ese momento (la de 1942, véase N° 30) modificada por acuerdo de 27 de diciembre de 1954 (véase en Compilación Legislativa Municipal, Tomo III, pág. 1488), 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 1949 (Decreto N° 253 de 31 de agosto de 1949), se había creado la Inspectoría Nacional de Tránsito a la cual estaban sometidas todas las autoridades de tránsito (Véase N° 32).

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.

Pervivió sin embargo, por ser una atribución de orden constitucional (Art. 21, Ordinal 4º, letra "a" de la Constitución de 1953), 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 2º). 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. 1º). 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 si 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 le 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 "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 solo 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 visto como el Reglamento Nº 15 de la Ley de Tránsito Terrestre estableció que las concesiones de transporte urbano debía darlas 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 respectiva (Art. 16), por lo que, la misma competencia que el Reglamento Nº 15 otorgaba a los Concejos Municipales, quedaba reducida al mínimo (Véase Nº 49).

C. — Ley de Tránsito Terrestre de 1960

35. — La Ley de Tránsito Terrestre de 16 de agosto de 1960, (Gaceta Oficial Nº 26.333 de 17 de agosto de 1960), 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 Nº 671 Extraordinario, de 20 de febrero de 1961) siguieron en vigencia los 17 Reglamentos dictados en 1956 respecto a la Ley de 1955.

8. — SEPTIMA ETAPA: 1961...

A. — Constitución de 1961

36. — 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 de que el proyecto atribuye a estas entidades” dice la exposición de motivos (Véase en Revista de la Facultad de Derecho, Nº 21, 1961, pág. 378) de la Constitución. Ahora bien, 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 Poder Nacional, conforme a la Constitución vigente, para regular y reglamentar la circulación urbana. Sobre esto, sin embargo, hablaremos más adelante (Véase Nº 44).

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 (Véase Nº 43).

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 cuya 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 (Véase N° 47). 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 (Véanse Nos. 27, 31 y 33), de "transporte 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" (Véase en Revista de la Facultad de Derecho. N° 21, Caracas, 1961, pág. 378).

Como conclusión y conforme a los lineamientos generales de nuestra evolución legislativa y jurisprudencial (Véase esta última en Nos. 39 y sig.) 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 circulación (Véanse Nos. 43 y sigs.)
- b) En materia de transporte terrestre corresponde a las municipalidades lo relativo al transporte urbano y al Poder Nacional lo relativo al transporte extraurbano (Véanse Nos. 47 y sigs.).

B. — Reglamento de la Ley de Tránsito Terrestre de 1962

37. — Por Decreto N° 681 de 8 de enero de 1962 (Gaceta Oficial Extraordinaria N° 745 de 25 de enero de 1962), el Eje-

cutivo Nacional dictó el Reglamento de la Ley de Tránsito Terrestre de 1960, reformada 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 1956 (Véase N° 34).

C. — Ley de Tránsito Terrestre de 1962

38. — 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".

Esta aclaratoria, sin embargo, materialmente no ha significado nada pues el Reglamento de 1962 (Véase N° 37) que está vigente, 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 (Véanse Nos. 51 y sigs.) analizaremos detalladamente la incongruencia entre la Ley, el Reglamento de 1962 y la normativa constitucional de 1961.

III. — ANTECEDENTES EN LA JURISPRUDENCIA VENEZOLANA.

1. — SENTENCIA DE LA CORTE FEDERAL Y DE CASACION DE 21 DE NOVIEMBRE DE 1937

39. — 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 interesante 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 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 necesidades 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 como 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).

2. — SENTENCIA DE LA CORTE FEDERAL Y DE CASACION DE 4 DE JUNIO DE 1952

40. — 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 (Véase N° 32).

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 2º; que el espíritu de la Ley citada es 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 aquéllas 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 Nº 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”:

“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 encaminadas a resolver los problemas relativos al tránsito...”.

“El Artículo 3° 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 extra-urbano, 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 3° del Decreto N° 253 y la competencia atribuida a los Concejos Municipales en el Artículo 2° 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 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”.

“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 Nº 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 Nº 253”.

“El ya transcrito Artículo 3º del Decreto Nº 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 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 concurriesen 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).

IV. — ANTECEDENTES EN EL DERECHO COMPARADO

41. — El problema de la delimitación de competencias entre el Poder Nacional y el Poder Municipal, para la regula-

ción del tránsito por las 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 esa 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 viabilidad local, sino que impone 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”.

SEGUNDA PARTE

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

I. — INTRODUCCION

42. — 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 (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 cual 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.

II. — LAS COMPETENCIAS EN MATERIA DE CIRCULACION.

1. — PRINCIPIOS GENERALES

43. — 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, 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" (Ediciones De Palma Editor, Buenos Aires, 1961, págs. 29 y sigs.) 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 a que debe hacer frente la administración con referente a la regulación (policía) del tránsito, debe ser triple: a) asegurar una circulación continua y rápida de los vehículos; b) 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 (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 (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 1936 (Véase Nos. 9, 12, 19, 22 y 27), 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 urbano (Véase N° 31).

Ahora bien, si bien es cierto que las constituciones venezolanas de 1922 a 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 1952 (Véase N° 40), 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 Federal (Véase Nos. 7 y sigs.), de las leyes del tránsito terrestre (véase Nos 13, 17, 20 y 23) y de las respectivas Ordenanzas. 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 1949 (Véase N° 32).

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 1936, (Véase Nos. 9 y sig.), es evidente que la competencia en esta materia le corresponde por dos razones.

En primer lugar, porque si el Artículo 136, Ordinal 21° 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 urbano;
- 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).

2. — CONSECUENCIAS DE LAS COMPETENCIAS EN MATERIA DE “CIRCULACION”

A. — En materia de regulación (reglamentación) de la circulación

44. — 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 solo 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 de circulación,

corresponda al Poder Nacional, quedando sólo como competencia local (municipal) 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" (Véase Rafael Bielsa, Principios de Régimen Municipal, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1962, pág. 236). 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 la República si cada Concejo Municipal dictara sus propias normas de circulación aplicables en sus territorios. Es más, la tendencia general actualmente, no solo 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 tráfico automotor interamericano" de 10 de junio de 1960 (Véase en Gaceta Oficial Extraordinaria N° 632 de 14 de julio de 1960), y la Ley aprobatoria de la "Convención sobre circulación por carretera" de 30 de enero de 1962 (Véase en Gaceta Oficial N° 792 Extraordinaria de 15 de junio de 1962).

Por tanto, y siendo competencia del Poder Nacional según el Artículo 136, Ordinal 25° 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 respectivo.

Esta por otra parte, fue la norma de distribución de competencia en materia de regulación del 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 concreto (Véase Nos. 13, 17, 20 y 23).

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 siguientes aspectos destacados por el Profesor R. Bielsa (Véase en su obra "Derecho Administrativo", Tomo III, Buenos Aires, 1956, pág. 421):

"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 a 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, etc. 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".

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 utilizaciones de aquellas, especialmente las de carácter especial" (Véase en su Tratado de Derecho Administrativo, Tomo II, Montevideo 1959, pág. 303).

B. — En materia de autoridades de policía de tránsito

45. — 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 ("Policía Municipal", Buenos Aires, 1963, pág. 29) 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".

Siendo por tanto bienes del dominio público municipal, las vías urbanas, el uso general de las mismas —sin más limitaciones que las que deriven del derecho de los demás y del orden público y social— (Artículo 43 de la Constitución) debe ser controlado por la autoridad que tiene jurisdicción sobre dichos bienes, es decir, por la autoridad municipal (Cfr. Sayagués Laso, op. cit., Tomo II, pág. 303).

Por el contrario, la circulación por bienes del dominio público nacional (caminos 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 municipal (Cfr. Ives de Oliveira, Curso de Derecho Municipal, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1960, pág. 177), 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 terrestre 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 1949 (Véase N° 32). 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 1955 (Véase N° 34) 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 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, véase en N° 34) 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" (Art. 30), 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

46. — 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, camionetas, 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 solo 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 (Art. 31) "las multas que impongan las autoridades municipales y las demás que legalmente les sean atribuidas", 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 Ordenanzas (Véanse Nos. 5, 8, 10, 11, 16, 25, 26, 29 y 30) como en las diversas Leyes de Tránsito Terrestre. En todos esos casos, la autoridad que imponía la multa era la autoridad municipal, y la autoridad que percibía el ingreso era también la municipal. Fue solo 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 (Artículos 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" 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.

III. — LAS COMPETENCIAS EN MATERIA DE TRANSPORTE TERRESTRE

1. — PRINCIPIOS GENERALES

47. — Por transporte ha de entenderse el “traslado o conducción de personas o cosas entre dos lugares” según el Diccionario de Derecho 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” (Véase Doctrina Administrativa. Dictámenes de la Consultoría Jurídica. 1959-1963. Ministerio de Justicia, Caracas, 1965, pág. 269), es forzoso concluir, como tradicionalmente se ha considerado en el Derecho Público (Cfr. 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), que el transporte terrestre, “cuando se ejercita por cuenta ajena mediante el pago de una retribución” (Véase S. Royo-Villanova. Elementos de Derecho Administrativo, Tomo II, Valladolid, 1955, pág. 691) 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 interesen a los municipios o no.

En relación a esto, y refiriéndose a los servicios públicos de competencia local, Francisco Campos (Derecho Administrativo, Río de Janeiro, 1943, pág. 170 citado por Ives de Oliveira, Curso de Derecho Municipal, Buenos Aires, 1960, pág. 147) 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 lo 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 municipio, a éste le cabrá organizarlo y administrarlo, y por lo tanto, conceder o delegar su explotación”.

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 Nacional.

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 cuando un servicio de transporte es urbano o extraurbano 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 extraurbano 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 aquella, ni el hecho de que se bajen dentro de la ciudad, pasajeros o mercancías cuyo lugar de procedencia esté fuera de los límites de aquella” (Véase en “Doctrina Administrativa. Dictámenes de la Consultoría Jurídica 1959-1963, Caracas, 1965, pág. 275).

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 vista. 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 de competencia municipal como lo hicieron las Constituciones de 1947 (Véase N° 31) y 1953 (Véase N° 33), 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 (Véase en Gaceta Forense, Segunda Etapa, N° 19, pág. 56) sostuvo el carácter municipal de un servicio público que guardara “completa analogía con los servicios que enumera concretamente dicha disposición constitucional” (Artículo 21, Ordinal 1° de la Constitución de 1953 equivalente al Artículo 30 de la Constitución de 1961), 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”.

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” (Véase en “Tratado de los modos de gestión de las corporaciones locales”, Madrid 1960, pág. 189).

2. — CONSECUENCIAS DE LAS COMPETENCIAS EN MATERIA DE TRANSPORTE TERRESTRE

A. — En materia de regulación (reglamentación) del servicio público de transporte terrestre

48. — 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 prestación (Cfr. Ives de Oliveira, Curso de Derecho Municipal, Buenos Aires, 1960, pág. 147). 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 reglamentación (Véase N° 44) 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” (Artículo 136, Ordinal 25 de la Constitución). En este sentido, la Procuraduría General de la República, en Dictámen 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 general, cuales 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, en materia sobre la cual puede dictar normas el poder reglamentador, normas éstas del 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”.

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.

B. — En materia de concesión del servicio público

49. — 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 le 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 establece 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, permite la intervención del Ejecutivo Nacional en la concesión del servicio público municipal (Véase N° 34), lo que en nuestro criterio es improcedente.

El Concejo Municipal del Distrito Federal, por ello, ha solicitado a la Corte Suprema de Justicia, la nulidad por inconstitucionalidad, de dicha norma. En dicho proceso, aun no concluido, el Procurador General de la República ha emitido el Dictámen N° 2577 (Sección de Asesoría del Estado) de fecha 23 de julio de 1962, en el cual se 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 le 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 colectivos, 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".

"Si, 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 cual 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 éstos 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, si 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.

“Párrafo 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 quien 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”. (Véase parte de este Dictámen en “Doctrina de la Procuraduría General de la República 1962”. Caracas, 1963, págs. 125 y 130; subrayado nuestro).

Por tanto, y aparte de estar conformes con los razonamientos transcritos del Dictámen de la Procuraduría, 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 solo respecto al de autobuses.

C. — En materia de policía del servicio público de transporte terrestre

50. — 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 (Véase “Principios de Régimen Municipal”, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1962, págs. 248 y 249) 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 aun renunciar el ejercicio de esas atribuciones que emanan del poder de policía, no solo 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". (Subrayado nuestro).

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 urbano.

TERCERA PARTE

**CONCLUSION: ANALISIS DE LA CONSTITUCIONALIDAD
O INCONSTITUCIONALIDAD DE ALGUNAS NORMAS
VIGENTES EN MATERIA DE TRANSITO Y
TRANSPORTE TERRESTRES.**

I. — INTRODUCCION

51. — Como conclusión de lo anteriormente analizado en relación a la distribución de competencias entre el Poder Nacional y el Poder Municipal en materia de tránsito y transporte terrestres, creemos conveniente analizar, aunque ello no ha sido el objeto fundamental del presente dictamen, la constitucionalidad o inconstitucionalidad de algunas normas vigentes en la materia contenida en la Ley de Tránsito Terrestre de 1962 (Véase N° 38) en el Reglamento de la Ley de Tránsito Terrestre, de 1962 (Véase N° 37) y en la Ordenanza sobre Tránsito Urbano del Distrito Federal de 1942 (Véase N° 30). 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.

II. — LA LEY DE TRANSITO TERRESTRE DE 26 DE JUNIO DE 1962

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

1. — 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 anotados (Véase N° 44), deben contener las Ordenanzas Municipales en materia de circulación urbana.
2. — 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 urbana (Véase N° 45). 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.

3. — 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 la 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 municipales (Véase N° 46) 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.

III. — EL REGLAMENTO DE 8 DE ENERO DE 1962 DE LA LEY DE TRANSITO TERRESTRE

53. — En relación al vigente Reglamento de 8 de enero de 1962 de la Ley de Tránsito Terrestre, es necesario hacer las siguientes observaciones particulares.

1. — 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 inconstitucional (Véase N° 52).

2. — 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 urbano (Véase Nos. 47 y sigs.) por lo que dicha norma es asimismo inconstitucional.
3. — 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, desconoce asimismo la competencia plena de las municipalidades en materia de transporte urbano, y debe considerarse por tanto, inconstitucional (Véase N° 49).
4. — 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 de policía de tránsito, debe considerarse asimismo inconstitucional (Véase N° 52), 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 (Véanse Nos. 45 y 46).

IV. — LA ORDENANZA SOBRE TRANSITO URBANO DEL DISTRITO FEDERAL DE 30 DE ABRIL DE 1942

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

1. — 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 (Véase N° 44).

2. — 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 (Véase N° 44).

En dicho capítulo solo 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.

3. — 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 (Véase N° 44).
4. — 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 garages (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).

Queda así expuesta la opinión solicitada, salvo otra mejor fundada en derecho.

Caracas, agosto de 1965.

Dr. Allan-Randolph Brewer C.

INDICE

	Pág.
NOTA LIMINAR	5
INTRODUCCION	7
PRIMERA PARTE: ANTECEDENTES.	
I.—Introducción	13
II.—Antecedentes en el sistema normativo venezolano	13
1.—Introducción	13
2.—PRIMERA ETAPA: 1909-1922	
A.—Constitución de 1909	13
B.—Reglamento Municipal del Departamento Libertador del Distrito Federal de 1913	14
C.—Constitución de 1914	15
D.—Decreto Orgánico del Distrito Federal de 1915	16
E.—Ordenanza del Distrito Federal de 1920	16
3.—SEGUNDA ETAPA: 1922-1925	
A.—Constitución de 1922	17
B.—Ordenanza del Distrito Federal de 1922	17
C.—Ordenanza del Distrito Federal de 1924	18
4.—TERCERA ETAPA: 1925-1929	
A.—Constitución de 1925	19
B.—Ley de Tráfico Terrestre de 1926	19
C.—Reglamento de la Ley de Tráfico Terrestre de 1926	21
D.—Ley Orgánica del Distrito Federal en 1927	22
E.—Ordenanza sobre Tráfico Urbano de Vehículos en el Distrito Federal de 1927	22
F.—Ley de Tránsito Terrestre de 1927	23
G.—Reglamento de la Ley de Tránsito Terrestre de 1927	23
H.—Constitución de 1928	23
I.—Ley de Tránsito Terrestre de 1928	24
J.—Reglamento de la Ley de Tránsito Terrestre de 1928	24
5.—CUARTA ETAPA: 1929-1936	
A.—Constitución de 1929	25
B.—Ley de Tránsito Terrestre de 1930	25
C.—Reglamento de la Ley de Tránsito Terrestre de 1930	26
D.—Ordenanza sobre Circulación Urbana de Vehículos en el Distrito Federal de 1930	27
E.—Ordenanza sobre Circulación Urbana de Vehículos en el Distrito Federal de 1933	28

	<u>Pág.</u>
III.—Las competencias en materia de transporte terrestre	62
1.—Principios generales	62
2.—Consecuencias de las competencias en materia de transporte terrestre	65
A.—En materia de regulación (reglamentación) del servicio público de transporte terrestre	65
B.—En materia de concesión del servicio público	66
C.—En materia de policía del servicio público de transporte terrestre	70
 TERCERA PARTE: CONCLUSION. — ANALISIS DE LA CONSTITU- CIONALIDAD O INCONSTITUCIONALIDAD DE LAS NORMAS VIGENTES EN MATERIA DE TRANSITO Y TRANSPORTE TERRESTRES	
I.—Introducción	75
II.—La Ley de Tránsito Terrestre de 26 de junio de 1962	75
III.—El Reglamento de 8 de enero de 1962 de la Ley de Tránsito Terrestre	76
IV.—La Ordenanza sobre Tránsito Urbano del Distrito Federal de 30 de abril de 1942	77