

# **DELIMITACION DE COMPETENCIAS ENTRE LA AUTORIDAD METROPOLITANA DE TRANSPORTE COLECTIVO Y LAS AUTORIDADES NACIONALES DE TRANSPORTE Y TRANSITO TERRESTRE**

Manuel Rachadell  
*Profesor de Finanzas Públicas,  
Universidad Central de Venezuela*

## **I. INTRODUCCION**

En fecha 29 de julio de 1982 los Concejos Municipales del Distrito Federal y Distrito Sucre del Estado Miranda, "en uso de las atribuciones que les confieren los artículos 28 y 30 de la Constitución Nacional y los artículos 7 y ordinal 5º, 26 y 36 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, y los artículos 29, ordinal 1º y 41 ordinal 2º de la Ley Orgánica del Distrito Federal", suscribieron el Acuerdo Conjunto que dio origen a la mancomunidad que se denominó "Autoridad Metropolitana de Transporte Colectivo", a la cual se asignó competencia en "todo lo relativo a la planificación, operación, administración, regulación y control en materia de transporte colectivo urbano de pasajeros, en jurisdicción del Distrito Federal y Distrito Sucre del Estado Miranda y de los otros Municipios que se incorporen a la misma" (art. 3º del Acuerdo, publicado en la *Gaceta Municipal del Distrito Federal* Extra 595, del 19-8-82).

Como consecuencia de la constitución de la mancomunidad mencionada, el ente autónomo que de allí surgió asumió las competencias que correspondían a las municipalidades que suscribieron el Acuerdo, en lo relativo al transporte colectivo urbano de pasajeros. Ahora bien, en nuestro ordenamiento jurídico también se atribuyen competencias al Poder Nacional, particularmente al Ministerio de Transporte y Comunicaciones en materia de tránsito, circulación y transporte terrestres, por lo cual se hace necesario delimitar las competencias que la Constitución y las leyes asignan al Poder Nacional y al Poder Municipal en este aspecto.

En el pasado, la ausencia de una clara definición de ámbitos entre los dos niveles aludidos produjo situaciones de conflicto institucional entre ellos, y dio origen a importantes estudios sobre la materia. En la actualidad, la existencia de nuevos instrumentos normativos aplicables en relación al tránsito y al transporte, tales como la Ley Orgánica de Régimen Municipal, la Ley Orgánica de la Administración Central y el Reglamento de la Ley de Tránsito Terrestre, así como la constitución de la Autoridad Metropolitana de Transporte Colectivo, hacen necesaria una revisión del estado de las competencias respectivas, a fin de que la mancomunidad pueda ejercer sus atribuciones sin interferencias, en beneficio de la colectividad.

## **II. ANTECEDENTES**

En el Reglamento de la Ley de Tránsito Terrestre, del 8 de enero de 1962, se establecía que los concejos municipales otorgarían concesiones para operar líneas de autobuses públicos cuando el servicio que debían prestar era urbano, mientras que tal competencia correspondía al Ejecutivo Nacional, por órgano del Ministerio de

Comunicaciones, cuando el servicio era extraurbano (art. 55). Esa disposición recogía la tradición del país en cuanto a la distribución de competencias en materia de concesión del servicio público de transporte terrestre de pasajeros. No obstante, en el artículo 57 del mismo Reglamento se establecía 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 de Tránsito Terrestre”.

El Concejo Municipal del Distrito Federal estimó que esta norma constituía una invasión del Poder Nacional en la competencia que le correspondía a las autoridades municipales conforme a la Constitución y procedió a solicitar la nulidad del artículo 57, antes transcrito, por inconstitucionalidad, ante la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia.

En su sentencia del 6 de mayo de 1970 la Corte dio la razón a las autoridades municipales, declaró la nulidad de la norma objeto de la impugnación y expresó:

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

Con motivo de este litigio diversos especialistas en derecho administrativo y en la materia municipal expresaron su opinión, en el mismo sentido de la decisión de la Corte.

Entre los trabajos más importantes sobre el tema, merecen citarse:

1. Allan R. Brewer-Carías:

- A. *Estudio sobre la delimitación de competencias entre el Poder Nacional y el Poder Municipal en materia de Tránsito y Transporte Terrestre*, publicado por la Gobernación del Distrito Federal, Caracas 1965.
- B. *Aspectos Institucionales del Transporte y Tránsito en el Area Metropolitana de Caracas*. Editorial Fondo Común. Caracas, 1971. En este trabajo se reproduce parcialmente el anterior, que se encontraba agotado.
- C. “La Integración del Area Metropolitana de Caracas y la Coordinación de los Servicios de Transporte Urbano”. *Revista Taller de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la UCV*. Nº 20, Caracas, 1966. Publicado también en la *Revista de la Facultad de Derecho UCV* Nº 35, Caracas, 1967.

2. Antonio J. Parra García:

“La Problemática del Transporte de Pasajeros en Caracas y la creación de una Autoridad Metropolitana del Transporte” (mimeografiada). Tesis de grado en la Escuela Nacional de Administración Pública, 1970.

3. Luis Torrealba Narváez:  
 "Definición de la Competencia Municipal en materia de Transporte Urbano" (mimeografiado). Documento para la Primera Convención de Síndicos Municipales. AVEC, 1971.
4. Magdalena Salomón de Padrón:  
 "Servicio Público de Transporte Urbano de Personas en el Distrito Federal". Estudio de Caracas. UCV. Volumen VIII, tomo I. Caracas, 1972, pp: 205 a 258.

Por otra parte, se hicieron diversos estudios para la creación de una Autoridad Metropolitana de Transporte, bajo forma de establecimiento público o instituto autónomo (Brewer-Carías, 1966), se dictó un decreto estableciendo la figura del Comisionado de Transporte para el Area Metropolitana de Caracas (Decreto N° 1.255 del 26-11-68), el cual no llegó a entrar en funcionamiento; se prepararon diversos proyectos de ley, particularmente el "Proyecto de Ley de Coordinación del Transporte Colectivo en el Area Metropolitana de Caracas", elaborado en la Oficina Ministerial de Transporte del MOP (1971), con base en los estudios del Profesor Antonio Moles Caubet, y el "Proyecto de Ley de Coordinación del Transporte, Tránsito y Circulación en el Area Metropolitana de Caracas", del cual fue ponente Allan R. Brewer-Carías.

En fecha 16 de agosto de 1967 el Concejo Municipal del Distrito Federal aprobó un Acuerdo donde solicitaba del Poder Nacional "la creación, con carácter urgente, de una entidad con personalidad jurídica de derecho público, con facultades de Autoridad Metropolitana de Transporte, en cuya dirección tengan igual participación tanto el Ejecutivo Nacional como cada una de las dos Municipalidades que integran actualmente el Area Metropolitana de Caracas" (Véase: Allan R. Brewer-Carías, *op. cit.*, bajo letra A, p. 109 y ss.).

Asimismo, el Concejo Municipal del Distrito Sucre del Estado Miranda adoptó el 26 de agosto de 1968 un Acuerdo en el mismo sentido y el 24 de abril de 1974 acordó: "celebrar los Acuerdos y Convenios de Mancomunidad para integrar los servicios y elementos normativos comunes que correspondan al Area Metropolitana, Distrito Federal y Distrito Sucre del Estado Miranda y que son los siguientes: 1º Servicio de Transporte Urbano..." (Véase: *Compilación Legislativa Municipal del Distrito Sucre del Estado Miranda*, Petare, 1979, pp. 599 a 602).

El 18 de agosto de 1978 se promulgó la Ley Orgánica de Régimen Municipal, la cual regula la figura de las Mancomunidades (arts. 26 al 29) previstas en la Constitución (art. 28) y define las materias propias de la competencia municipal.

Todos estos antecedentes sirvieron de base para la constitución de la "Autoridad Metropolitana de Transporte Colectivo" bajo forma de mancomunidad, cuyas competencias son el objeto del presente estudio.

### III. REGULACION CONSTITUCIONAL Y LEGAL DE LAS COMPETENCIAS

En la Constitución de 1961 se dispone que:

"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... circulación..." (art. 3º).

Asimismo, nuestra Carta Magna prescribe que:

"Es de la competencia del Poder Nacional: ... 2º Lo relativo al transporte terrestre..." (art. 136).

Esta asignación escueta de competencias en nuestra Constitución ha obligado tanto a los estudiosos de la materia como a la Corte Suprema de Justicia, a hacer un esfuerzo interpretativo para determinar los aspectos de la circulación, el tránsito y el transporte que son materias propias de la vida local y los que corresponden por su índole o naturaleza al Poder Nacional.

Las normas legales más importantes sobre esta materia son las siguientes:

A. En relación a las competencias nacionales, la Ley de Tránsito Terrestre dispone, en su artículo 1º, que:

“La presente Ley regula todo lo relacionado con el tránsito terrestre por las vías públicas o privadas destinadas al uso público permanente o causal, con las excepciones establecidas o que se establezcan por leyes especiales”.

Por su parte, la Ley Orgánica de la Administración Central establece en su artículo 33:

“Corresponde al Ministerio de Transporte y Comunicaciones la planificación y la realización de las actividades del Ejecutivo Nacional en los sectores de transporte y comunicaciones y, en particular, las siguientes actividades:

2. La regulación y control de la circulación, tránsito y transporte terrestre...
3. La prestación de los servicios de transporte terrestre...
7. La formulación de normas técnicas para la construcción y mantenimiento de las obras de infraestructura vial y para el manejo y administración de los terminales de pasajeros para los diversos tipos de transporte.
9. La fijación de tarifas y fletes sobre los servicios especificados en este artículo”.

B. En relación a la competencia municipal, la Ley Orgánica de Régimen Municipal consagra en su artículo 7º, que:

“Son de la competencia propia del Municipio las siguientes materias:

- 5º Transporte colectivo de pasajeros y demás materias relativas a la circulación urbana”.

#### IV. DEFINICION DE AMBITOS EN MATERIA DE TRANSITO Y TRANSPORTE

De las normas transcritas se desprende que el problema de la delimitación de competencias entre el Poder Nacional y el Poder Municipal no ha sido resuelto en las leyes que se han dictado en los últimos años, y que la necesidad de interpretar los ámbitos que corresponden a ambos niveles continúa estando planteada.

En efecto, en la Ley de Tránsito Terrestre no se delimita la competencia del Poder Nacional, en relación a las atribuciones de los entes locales, aun cuando se dejan a salvo “las excepciones establecidas o que se establezcan por leyes especiales”.

La situación es más compleja en lo que respecta a la Ley Orgánica de la Administración Central, en la cual no se reconoce la posibilidad de competencias municipales en materia de circulación, tránsito y terrestre y en la fijación de tarifas sobre los servicios municipales de transporte de pasajeros.

Ahora bien, las leyes mencionadas están sujetas a la Constitución de la República y no pueden contradecir sus normas. En nuestra Carta Fundamental se reconoce que la “circulación” es una materia propia de la vida local y que la enumeración de dichas materias es de carácter puramente enunciativo y no limitativo. En este sentido, la sentencia de la Corte Suprema de Justicia del 6 de mayo de 1970, en relación al servicio público de transporte de pasajeros en el área urbana, expresó:

“... En uso de la potestad que el Municipio tiene para ejercer el gobierno y administración de los intereses peculiares de la entidad, a él corresponde atender al establecimiento, organización y desarrollo de ese servicio público en la forma que estime más conveniente a las comunidades y ello comprende, principalmente, el derecho de elegir el orden o sistema que ha de guiar la prestación del servicio, es decir, si ésta ha de hacerse por administración directa o delegada por medio de una concesión...”

Por otra parte, la Ley Orgánica de la Administración Central no toma en cuenta que la Ley Orgánica de Régimen Municipal, conforme a su artículo 1º,

“... tiene por objeto desarrollar los principios constitucionales referentes a la organización, gobierno, administración, funcionamiento y control de los Municipios y demás entidades locales determinadas en esta Ley”.

Conforme a lo expresado, es necesario entender que en el artículo 67 de la Ley Orgánica de la Administración Central, cuando se definen las competencias del Ministerio de Transporte y Comunicaciones, debe considerarse tácitamente incluida la expresión: “dejando a salvo las atribuciones de los municipios y demás entes locales en las materias de su competencia”, pues de lo contrario dicho dispositivo sería inconstitucional.

Por otra parte, en abono de la tesis de que el servicio de transporte público de pasajeros en el área urbana es de la competencia municipal, es conveniente no olvidar que el mismo se desarrolló en las calles y avenidas, las cuales pertenecen al dominio público municipal.

Aun cuando no existe discrepancia en cuanto a reconocer la competencia municipal en esta materia, se hace aun necesario precisar los ámbitos respectivos de los poderes nacional y municipal en lo relativo a la regulación de la circulación y a la prestación del servicio de transporte de pasajeros.

#### A. *La regulación de la circulación o el tránsito*

En primer lugar es oportuno observar que, en la actualidad, las expresiones “tránsito”, “tráfico” o “circulación” son equivalentes cuando se enfocan como actividad administrativa de policía.

En segundo lugar, la doctrina nacional y extranjera es unánime en reconocer que, en los Estados contemporáneos, la regulación o policía de tránsito corresponde al Poder Nacional por su índole o naturaleza. Según Brewer-Carías: “Sería imposible circular por la República si cada Concejo Municipal dictara sus propias normas de circulación aplicables en sus territorios” (*Aspectos Institucionales...* p. 72).

En tercer lugar, la Constitución reconoce a los municipios competencia en lo relativo a la “circulación” (art. 30) como materia propia de la vida local, por lo cual se hace necesario determinar en qué aspectos puede ejercerse la potestad municipal, sin chocar con la regulación de carácter nacional.

En este sentido, acogemos el criterio que expresa el profesor argentino Rafael Bielsa (*Derecho Administrativo*, tomo III, Buenos Aires, 1956, cit. por Brewer-Carías) sobre las siguientes competencias municipales en materia de regulación del tránsito:

“Dictar órdenes especiales restrictivas o prohibitivas del uso normal respecto de algunos, para beneficiar a la generalidad y conformar determinadas partes del dominio público a su destino (v. g.: prohibir el tránsito de camiones o de carros en determinadas calles); suspender momentáneamente el uso del dominio público para facilitar a la colectividad otra forma de uso (Prohibición de tránsito de carruajes en determinadas zonas, las que deben ser limitadas, para uso de

peatones); suspender, momentánea y circunstancialmente el tránsito en la vía pública frente a determinadas casas o establecimientos por consideraciones excepcionales (partidas de féretros, etcétera, en caso de posible aglomeración o desorden); suspender totalmente el uso general con el objeto de reparar la vía pública o hacer posible el funcionamiento de un servicio público”.

La enumeración que antecede del profesor Bielsa es perfectamente aplicable a nuestro país, pues se refiere a la circulación o tránsito como materia propia de la vida local, está conforme con el carácter de propietario que corresponde al Municipio en relación a las calles y avenidas, es compatible con la policía de orden público que es de naturaleza municipal y responde a las tradiciones de la competencia municipal en Venezuela.

#### B. *El servicio público de transporte de pasajeros*

Cuando la Constitución prescribe que es de competencia del Poder Nacional lo relativo al Transporte Terrestre (art. 36, ord. 20), debe entenderse que se refiere al transporte extra-urbano. En efecto, y tal como lo ha hecho notar Brewer (Aspectos Institucionales... p. 80), en el ordinal 21 del mismo artículo constitucional se reserva 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”.

El mismo principio es aplicable en relación al servicio de transporte de pasajeros, y la Corte Suprema de Justicia lo ha reconocido así, al interpretar la Constitución en su sentencia del 6-5-70, en la cual, además expresó:

“...por el hecho mismo de que la circulación es materia propia de la vida local cuya organización compete al Municipio en ejercicio de su autonomía, el Concejo Municipal tiene la libre gestión de ese servicio público”.

Por otra parte, en la Reforma del Reglamento de la Ley de Tránsito Terrestre, de fecha 14 de mayo de 1981, se mantiene el artículo 55 en los mismos términos anteriores así:

“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 extra-urbano”.

Conforme a lo expresado, la doctrina, la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia en su interpretación más autorizada de la Constitución y la reglamentación del Ejecutivo Nacional, están contestes en reconocer que el servicio público de transporte de pasajeros es una materia propia de la vida local, derivada de la competencia municipal sobre circulación que consagra el artículo 30 de la Constitución; y que reafirma la Ley Orgánica de Régimen Municipal en su artículo 7º, ordinal 5º, al desarrollar los preceptos constitucionales. Adicionalmente, en lo que respecta al Distrito Federal, en la Ley Orgánica que lo rige, se determina como de la competencia del Municipio, las “vías y medios de comunicación y tránsito urbano y vecinal” (art. 29, ordinal 1º).

## V. CONTENIDO DE LAS ATRIBUCIONES MUNICIPALES EN RELACION AL SERVICIO PUBLICO DE TRANSPORTE DE PASAJEROS EN EL AREA URBANA

Conforme a la Constitución, "la autonomía del Municipio comprende: la libre gestión de las materias de su competencia" (art. 29). Luego, el servicio de transporte de pasajeros corresponde a la libre gestión de los municipios y demás entes locales que se crearen, en conformidad con la Constitución y la Ley Orgánica de Régimen Municipal. En el caso que examinamos, dada la transferencia de atribuciones que han efectuado los Concejos Municipales del Distrito Federal y del Distrito Sucre del Estado Miranda hacia la Autoridad Metropolitana de Transporte Colectivo, creada en los términos del Convenio de Mancomunidad del 29 de julio de 1982, corresponde a este ente la libre gestión de "todo lo relativo a la planificación, operación, administración, regulación y control en materia de transporte colectivo urbano de pasajeros, en jurisdicción del Distrito Federal y Distrito Sucre del Estado Miranda y de los otros Municipios que se incorporen a la misma".

En este orden de ideas, se transfieren a la Autoridad Metropolitana, las competencias que correspondían a la Dirección Municipal del Transporte del Distrito Federal reguladas por la Ordenanza sobre Dirección Municipal de Transporte del 15 de julio de 1970 y por el Reglamento de la Ordenanza sobre Dirección Municipal de Transporte, dictado por el Gobernador del Distrito Federal según Decreto N° 15, del 19 de agosto de 1971. Asimismo, desde la suscripción del Convenio de Mancomunidad, la Autoridad Metropolitana asume las competencias que ejercía en esta materia la Comisión de Servicios Públicos del Concejo Municipal del Distrito Sucre del Estado Miranda.

En efecto, la creación de una Autoridad única para ejercer las competencias municipales en la jurisdicción, se fundamenta, de acuerdo a los considerandos iniciales del Acuerdo en:

"Que es competencia de los Municipios la prestación del servicio público de transporte colectivo de pasajeros y demás materias relativas a la circulación urbana", y

"Que la prestación de dicho servicio en el Distrito Federal y Distrito Sucre del Estado Miranda presenta actualmente deficiencias que afectan a la colectividad, lo cual, según los estudios realizados, se debe principalmente a la falta de un organismo centralizador de dicha actividad con poder de decisión que cuente, en cuanto a su competencia, con un estatuto jurídico idóneo".

Como consecuencia de la unificación de competencias realizada en virtud del Acuerdo de Mancomunidad a que nos referimos, corresponde a la Autoridad Metropolitana de Transporte Colectivo, todo lo relativo a la prestación directa del servicio mancomunado, así como la regulación, otorgamiento, aprovechamiento y supervisión de las concesiones que se otorguen para el transporte colectivo urbano de pasajeros.

Estas competencias se refieren, entre otras, a las siguientes actividades:

### A. Definición de las rutas que serán objeto de concesión

Sólo la Autoridad Metropolitana de Transporte Colectivo puede determinar, en conformidad con los estudios que realice, las rutas que se requieran para satisfacer las necesidades de la colectividad en la jurisdicción.

En la reglamentación que se dicte al efecto, deberán determinarse los procedimientos para la fijación de rutas y para acordar la extensión de rutas cuando las necesidades del servicio así lo requieran.

### B. *Otorgamiento de las concesiones*

Corresponde a la Autoridad Metropolitana de Transporte Colectivo, en la reglamentación que dicte a estos fines, determinar las condiciones que deben cumplir los aspirantes a obtener la concesión, los procedimientos para otorgar la misma, las garantías que deben prestar, las características de las personas jurídicas que aspiren a la concesión (sociedades anónimas, cooperativas, asociaciones civiles u otras), las obligaciones y derechos de los concesionarios, la duración de la concesión, el horario en la prestación del servicio, la extinción de la misma, las sanciones por las infracciones a los deberes y obligaciones del concesionario, entre otros aspectos.

### C. *La regulación de las líneas*

Según se trate de líneas de autobuses colectivos, por puesto y periféricas, es competencia de la Autoridad Metropolitana de Transporte Colectivo, regular las características de los vehículos que aspiren a integrar una línea, como una condición para el otorgamiento de las concesiones. En este aspecto, como veremos luego, existe interferencia del Poder Nacional sobre las competencias municipales.

Las líneas de taxis están excluidas de la regulación metropolitana dado que, por la posibilidad de prestar sus servicios fuera de la jurisdicción de la mancomunidad, se considera un servicio de transporte extra-urbano, el cual compete al Poder Nacional.

### D. *La regulación de las paradas*

La Autoridad Metropolitana es la única competente para establecer las paradas que deben respetar los vehículos colectivos, por puesto y periféricos que obtengan una concesión de ruta.

Del mismo modo, es atribución de la Mancomunidad, la concesión de permisos o el otorgamiento de concesiones para explotar comercialmente las paradas, determinar las condiciones de su participación en los beneficios económicos del concesionario, regular todas las condiciones del contrato: tamaño y características de las construcciones a ser ubicadas en las paradas, mantenimiento de las mismas, restricciones en cuanto a la publicidad a ofrecer, duración del permiso, y cualquier otro aspecto inherente o conexo.

### E. *La regulación de las tarifas*

En el Distrito Federal y el Distrito Sucre del Estado Miranda, la fijación de las tarifas que deben pagar los usuarios del servicio de transporte de pasajeros mediante vehículos colectivos, por puesto y periféricos, pertenece a la competencia de la Autoridad Metropolitana de Transporte Colectivo, en virtud de haber asumido ésta las atribuciones de las Municipalidades que acordaron mancomunar dicho servicio. De igual modo, los cambios en las tarifas no pueden ser decididos sin autorización de la Mancomunidad.

Como consecuencia del ejercicio de esta competencia, corresponde al Organismo mencionado, la fijación de políticas y la determinación de condiciones para el pago del subsidio que acuerde el Ejecutivo Nacional a las empresas de Transporte Colectivo Urbano en el Area Metropolitana.

#### F. La supervisión del servicio de transporte

Siendo el servicio de transporte colectivo de pasajeros competencia municipal, la supervisión de la prestación de dicho servicio por parte de los concesionarios y de las condiciones de operación de las unidades del transporte, también competen a la Autoridad Metropolitana de Transporte Colectivo.

### VI. PARTICIPACION DE AUTORIDADES NACIONALES EN LA REGULACION DEL SERVICIO DE TRANSPORTE DE PASAJEROS EN EL AREA URBANA

Como hemos señalado, el establecimiento de las normas de circulación tanto urbanas como extra-urbanas es de la competencia del Poder Nacional. En tal virtud, el Ejecutivo Nacional, a través de Decretos reglamentarios de la Ley de Tránsito Terrestre, y el Ministerio de Transporte y Comunicaciones en cuanto a la supervisión del cumplimiento de las normas de circulación, son las autoridades competentes en lo relativo al tránsito en las vías públicas y a la policía administrativa del tránsito, con las excepciones que hemos indicado sobre los aspectos de la circulación que constituyen materias propias de la vida local. En este sentido, es también del resorte del Poder Nacional la concesión de permisos y licencias para los conductores y la expedición de placas para las unidades automotores, así como la percepción de las tasas por estos conceptos.

En cuanto al transporte extra-urbano o inter-urbano, la regulación del mismo, la definición de rutas, el otorgamiento de concesiones, la reglamentación sobre las líneas, el establecimiento de las paradas, la fijación de las tarifas y la supervisión del servicio es de la competencia del Poder Nacional, por órgano del Ministerio de Transporte y Comunicaciones. El servicio que se presta a través de los taxis, como antes se indicó, se considera un servicio extra-urbano, y en tal virtud su regulación, supervisión y demás aspectos corresponden al Ministerio de Transporte y Comunicaciones.

Por último, cuando las líneas de transporte tienen la forma de sociedades cooperativas, la constitución y supervisión de sus aspectos administrativos y financieros se hace a través de la Superintendencia de Cooperativas, dependiente del Ministerio de Fomento.

### VII. LAS INTERFERENCIAS EN RELACION A LA COMPETENCIA MUNICIPAL

A pesar de la posición definitiva de la Corte Suprema de Justicia en reconocer el carácter local del servicio de transporte de pasajeros en el área urbana, como una atribución de competencias derivadas de la Constitución, en las normas legales y reglamentarias emanadas del Poder Nacional no se ha hecho la reserva expresa de las áreas que corresponden a las autoridades locales y, en algunos casos, hay una invasión evidente sobre la competencia municipal.

En cuanto a la Ley de Tránsito Terrestre, hemos expresado que según su artículo 1º, dicha 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*". La remisión a las leyes especiales permite considerar que quedan a salvo las competencias municipales en esta materia, aun cuando en la Ley de Tránsito no exista una reserva expresa en este sentido.

Ahora bien, nos interesa destacar particularmente, la situación que plantea la Ley Orgánica de la Administración Central y el reglamento de la Ley de Tránsito Terrestre.

### A. *La Ley Orgánica de la Administración Central*

Hemos indicado precedentemente que en el artículo 33 de la Ley Orgánica de la Administración Central se enumeran, entre las actividades que corresponden al Ministerio de Transporte y Comunicaciones, "la regulación y control de la circulación, tránsito y transporte terrestre" (ordinal 2º); la prestación de los servicios de transporte terrestre..." (ordinal 3º) y "la fijación de tarifas y fletes sobre los servicios especificados en este artículo" (ordinal 9º).

Asimismo hemos opinado que las normas mencionadas deben interpretarse en el sentido de que se refieren a las actividades de circulación, tránsito y transporte terrestre que correspondan al Poder Nacional, pero no, por supuesto, en relación a las materias que competen a la vida local, las cuales hemos analizado en las líneas anteriores.

En efecto, si se interpretara que las normas a que nos referimos atribuyen competencia al Poder Nacional sobre materias propias de la vida local, dichas normas serían inconstitucionales, porque no pueden invadir la competencia originaria del Poder Municipal que le confiere la Constitución.

Ahora bien, la Ley Orgánica de la Administración Central no es una Ley atributiva de competencias materiales, como no lo era tampoco el Estatuto Orgánico de Ministerios, sino que distribuye entre las reparticiones ministeriales las competencias que corresponden al Ejecutivo conforme a las leyes sustantivas. Este criterio ha quedado definitivamente consagrado en la sentencia de la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia de fecha 7 de julio de 1981, en la cual nuestro Máximo Tribunal decidió que:

"...el objeto de aquel Estatuto Orgánico, como el de esta Ley Orgánica, es la *organización* de la administración central del Estado, a través de sus Ministerios y demás órganos que la integran, para lo cual se atribuye, a cada uno de estos Despachos, la gestión de determinadas materias, es decir, un sector de la múltiple actividad estatal. De modo que las normas de aquellos textos son meramente distributivas y especificativas de la competencia administrativa del Estado... En otras palabras, estas normas organizativas sólo atribuyen competencias formales a los diversos Despachos, y no competencias materiales, pues éstas provienen de los ordenamientos reguladores de los diferentes asuntos encomendados por la norma organizativa a cada uno de aquellos Despachos. Considerar lo contrario es un error común en la Administración Pública Venezolana". (Véase: Revista de Derecho Público, Nº 8, 1981, p. 96).

Conforme a lo expresado, la asignación de actividades que se establece en el artículo 33 de la Ley Orgánica de la Administración Central debe estar respaldada por una norma atributiva de competencia válidamente establecida. Ahora bien, no existe ninguna norma legal que permita al Ministerio de Transporte y Comunicaciones asumir funciones que corresponden al nivel municipal, y si existiera ésta, también sería inconstitucional, por lo cual la única interpretación posible del artículo 33 ejusdem, es que las actividades asignadas al Ministerio de Transporte y Comunicaciones son las que no coliden con las potestades de los entes locales.

### B. *El reglamento de la Ley de Tránsito Terrestre*

En este instrumento, cuya última modificación es del 14 de mayo de 1981, se incluyen normas que, definitivamente, invaden la competencia municipal en relación al servicio de transporte de pasajeros en el área urbana.

A título de ejemplo, nos permitimos indicar algunas de las disposiciones que tienen tal característica:

a) La clasificación de los vehículos colectivos en Minibuses (art. 28) y Autobuses (art. 45), hecha no a los fines de regular su circulación, sino a objeto de que los primeros sean concesionarios del servicio "por puesto" (art. 36, numeral 5º), en tanto que los segundos operen en líneas de colectivos (arts. 49 y 55), no corresponde al Poder Nacional, sino a las autoridades municipales, pues se trata de la organización del servicio de transporte público de pasajeros y de la regulación de las condiciones que deben reunir las unidades que sean concesionarias de las diferentes modalidades del servicio.

b) La regulación de los deberes del personal de los autobuses públicos, no en cuanto a las licencias que deben portar y a las normas de circulación (por el canal derecho, por ejemplo) sino en lo relativo a la correcta prestación del servicio en relación a los pasajeros, no es competencia del Poder Nacional, sino de las autoridades municipales. En efecto, en el artículo 51 del reglamento que comentamos se dispone que el personal de autobuses públicos deberá: "prestar servicio decentemente presentado, o sea, en correctas condiciones de aseo personal y vistiendo de uniforme limpio", uniforme éste que "será aprobado por la Dirección de Tránsito Terrestre" (ordinal 1º), "mantener la mayor decencia en el servicio" (ordinal 2º), "mantener su vehículo en perfectas condiciones de aseo, seguridad, funcionamiento y estado de conservación interior y exterior" (ord. 3º); "llevar monedas fraccionadas en cantidad no inferior a Bs. 10,00" (ord. 4º); tomar las medidas necesarias para guardar el orden permanente entre los pasajeros" (ord. 5º).

En todos estos casos, la regulación no se refiere a las condiciones de circulación o tránsito sino a la prestación de un servicio público municipal, como lo es el de transporte de pasajeros en el área urbana, por lo cual la reglamentación del mismo es una materia propia de la vida local.

El señalamiento que antecede no contiene un juicio de valor sobre la conveniencia u oportunidad de las disposiciones comentadas, sino una opinión sobre el órgano competente para dictarlas. Es más, justo es reconocer que el Poder Nacional ha sancionado tales disposiciones debido a la falta de ejercicio de sus competencias por parte de las autoridades municipales, lo cual había creado un vacío normativo, en perjuicio de los intereses colectivos.

Sin embargo, la creación de la Autoridad Metropolitana de Transporte Colectivo en el Area Metropolitana de Caracas y el inicio de sus funciones, debe traducirse en que este Organismo recupere para las Municipalidades de la jurisdicción sus facultades normativas, que asuma la vigilancia, supervisión y control de la prestación del servicio por los concesionarios y que imponga las sanciones a que haya lugar por las deficiencias que se observan en el funcionamiento del mismo.