

AUTONOMIA MUNICIPAL EN VENEZUELA

LA REPUBLICA DE VENEZUELA
EN SU NOMBRE,

LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

EN SALA
POLITICO-ADMINISTRATIVA

Magistrado-Ponente: Dr. Saúl Ron.

Los doctores Luis Torrealba Narváez y Jesús Gómez Jiménez, procediendo con el carácter de Síndico Procurador Municipal del Distrito Federal y abogado adjunto a la Sindicatura Municipal, respectivamente, y en representación de la Municipalidad del mismo Distrito, ocurrieron a la Corte para demandar la nulidad del artículo 57 del Reglamento de la Ley de Tránsito Terrestre, por ser violatorio de los principios constitucionales contenidos en los artículos 29, 30, 117 y 118 de la Constitución vigente; y, la nulidad, por ilegalidad, de la misma norma reglamentaria, por ser ella contraria al espíritu, propósito y razón de la Ley de Tránsito Terrestre, "vulnerando así la subordinación que debe existir entre el Reglamento y la Ley respectiva, según lo establecido en el numeral 10º del artículo 190 de la Constitución".

Admitida la demanda se notificó de ella al Procurador General de la República, quien oportunamente envió su dictamen. Se hizo relación de las actas, se llamó a informes y se dijo "Vistos".

Dicen los actores que la autonomía del Municipio consagrada en el artículo 29 de la Constitución comprende: 1º "La elección de sus autoridades;

2º La libre gestión en las materias de su competencia; y 3º La creación, recaudación e inversión de sus ingresos..." Artículo 30. 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, abasto, circulación, cultura, salubridad, asistencia social, institutos populares de crédito, turismo y policía municipal".

A continuación expresan que "estando comprendida entre la competencia de las Municipalidades la materia de la circulación, es indudable que la persona jurídica Municipio o sus órganos, tienen competencia para todo lo relativo a la circulación de vehículos dentro de la jurisdicción de su propio territorio". Que con arreglo al artículo 39 de la Ley Orgánica del Distrito Federal, es de la competencia del Municipio el servicio de tránsito urbano y vecinal y que como consecuencia de lo previsto en esta Ley, la prestación de los servicios públicos que tienen por objeto satisfacer una necesidad colectiva que se relacione directamente con la vida local, es necesariamente un servicio municipal y su creación, prestación y organización es una facultad que corresponde a la Municipalidad.

Los exponentes añaden que conforme al artículo 1º de la Ley de Tránsito Terrestre, esta "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". Que el artículo 10 *ejusdem* reza: "las normas sobre organización y distribución del tránsito terrestre serán establecidas en el Reglamento de esta Ley". Que los citados artículos demuestran que fue intención del legislador ordenar y regir el tránsito en forma general, cuidando, en acatamiento a las normas constitucionales, de no invadir la competencia de los Municipios. Que por tal motivo, la referida Ley nada dice en su articulado respecto a las concesiones de servicio público de pasajeros, por considerar el legislador que tal materia es de la exclusiva competencia de los Municipios, y dejar, en consecuencia, sometido al ordenamiento municipal, todo lo referente al tránsito urbano.

El escrito de demanda en su parte final expresa que en virtud de la atribución que tiene el Presidente de la República de reglamentar total o parcialmente las leyes, sin alterar su espíritu, propósito y razón, el reglamento tiene que subordinarse a las normas constitucionales y a la ley respectiva la cual limita su alcance. Que a pesar de lo dicho, el Reglamento de

la Ley de Tránsito Terrestre, promulgado el 8 de enero de 1962 establece en su artículo 57 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 de Tránsito Terrestre".

Que en tal virtud, los Concejos Municipales están obligados a otorgar, por mandato reglamentario, la concesión de transporte público colectivo de pasajeros al particular o persona jurídica que obtenga la buena pro de un órgano del Poder Público Nacional, el cual es extraño en la referida materia a la estructura del Municipio, "ya que la distribución de competencia entre las distintas ramas del Poder Público, tiene base constitucional". Que el referido artículo del Reglamento de Ley de Tránsito Terrestre pauta que los Concejos Municipales o el Ejecutivo Nacional, según sea el caso, es decir, según sea el servicio público municipal o nacional, otorgarán la concesión, acata la definición de atribuciones de la Constitución y las funciones propias del Municipio previstas en los artículos 29 y 30 de la Carta, pero que no sucede lo mismo cuando establece, sin dejar a salvo la autonomía municipal, que los "Concejos otorgarán la concesión a la empresa que haya obtenido la buena pro del Ministerio de Comunicaciones, por órgano de la Dirección del Tránsito Terrestre". Que el requisito de la buena pro otorgada por parte de un órgano del Poder Nacional, como lo es el Ministerio de Comunicaciones, "es violatorio de la autonomía y competencia del Municipio" y, por ende, de los artículos 29, 30, 117, 118 y 190 de la Constitución. Por tales motivos solicitan de la Corte: 1º La nulidad por inconstitucionalidad, del artículo 57 del Reglamento de la Ley de Tránsito Terrestre; 2º A todo evento, la nulidad, por ilegalidad, del citado artículo 57, por ser contrario al espíritu, propósito y razón de la Ley de Tránsito Terrestre.

Para decidir, la Corte observa:

La norma impugnada de nulidad que se ha transcrito admite que el servicio de transporte puede ser municipal, pues al hablar del otorgamiento de la concesión se refiere a los Concejos Municipales o al Ejecutivo Nacional, según sea el caso. Esta disposición reglamentaria concuerda con la que establece el artículo 55 del mismo Reglamento, según la cual "para poder operar líneas de autobuses públicos, sus propietarios deberán obtener previamente la concesión que les otorgarán los Concejos Municipales cuando el servicio que deban prestar sea urbano o el Ejecutivo Nacional, por órgano del Ministerio de Comunicaciones, cuando el servicio sea extraurbano".

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

Como se advierte, la división del servicio en dos categorías, urbano y 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. En tal virtud, por el hecho mismo de que la circulación es materia propia de la vida local cuya organización compete al Municipio en ejercicio de su autonomía, el Concejo Municipal tiene la libre gestión de ese servicio público.

En consecuencia, en uso de la potestad que el Municipio tiene para ejercer el gobierno y administración de los intereses peculiares de la entidad, a él corresponde atender al establecimiento, organización y desarrollo de ese servicio público en la forma que estime más 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 esta ha de hacerse por administración directa o delegada o por medio de una concesión y en este caso, tiene libertad el Concejo para gestionar el perfeccionamiento del contrato, decidiendo, por medio de la "buena pro", cuál de las distintas ofertas es la más favorable o conveniente al interés colectivo.

De todo lo expuesto se concluye, que el artículo 57 del Reglamento de la Ley de Tránsito Terrestre, al obligar a los Concejos Municipales a

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

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

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

Publíquese, regístrese y comuníquese. Archívese el expediente.

Dada, firmada y sellada en la Sala de Audiencias de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, en Caracas a los seis días del mes de mayo de mil novecientos setenta. Años 161º de la Independencia y 112º de la Federación.

El Presidente,
J. M. Padilla

El Vicepresidente,
Martín Pérez Guevara.

Saúl Ron.
Magistrado-Ponente

J. Barrios E.
Magistrado.

Miguel Angel Landáez.
Magistrado.

Enrique Sánchez Risso.
Secretario.

En seis de mayo de mil novecientos setenta, a las 11:50 de la mañana se publicó la anterior sentencia.

JURISPRUDENCIA ANOTADA

Competencia municipal en materia de tránsito urbano. Con fecha 7 de mayo de 1970 la Corte Suprema de Justicia de la República de Venezuela, en Sala Político-Administrativa, dictó sentencia en la cual declaró la nulidad del artículo 57 del Reglamento de la Ley de Tránsito Terrestre, que, a juicio de aquélla, colidía con los artículos 29, 30, 117 y 118 de la Constitución. La declaración de nulidad había sido pedida por la Municipalidad del Distrito Federal, por haber estimado este cuerpo que el artículo anulado menoscaba la autonomía municipal.

La disposición reglamentaria anulada se refería al otorgamiento de las concesiones para operar líneas de autobuses destinados a servir al público. En efecto, otra disposición de ese mismo Reglamento —el artículo 55— ordena que dichas concesiones serán otorgadas por los Concejos Municipales, cuando el servicio que deban prestar sea urbano, y por el Ejecutivo Nacional por órgano del Ministerio de Comunicaciones, en el caso de ser extraurbano. El artículo que originó el litigio —el 57— disponía 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 por el Ministerio de Comunicaciones por órgano de la Dirección del Tránsito Terrestre”. En cumplimiento de esta última disposición, en toda concesión del servicio de autobuses, fuera o no de carácter urbano, la elección del contratista correspondía al Ministerio de Comunicaciones. El Concejo Municipal del Distrito Federal consideró que ese artículo cercenaba su círculo de competencia, y por eso, solicitó la declaración de su nulidad.

En Venezuela corresponde a la Corte Suprema de Justicia la potestad de defender la integridad de la Constitución contra las posibles violaciones de la misma en que incurran las ramas legislativa y ejecutiva del Poder Público. Sobre esto, la Carta Fundamental contiene disposiciones expresas: de una parte, el ordinal 3º del artículo 215 atribuye a la expresada Corte la función de declarar la nulidad total o parcial de las leyes nacionales y demás actos de los cuerpos legislativos que colidan con la Constitución; y de la otra, el ordinal 6º del artículo citado atribuye a la Corte la función de declarar la nulidad de los reglamentos y demás actos del Ejecutivo Nacional cuando fueren violatorios de la Constitución. Conforme a la atribución citada en primer término, la Corte ejerce el control activo y absoluto de la constitucionalidad de las leyes y demás actos provenientes de los

cuerpos legislativos nacionales, ya sea por motivos de procedimiento o de forma, ya en razón de que el contenido mismo de los actos contradiga algún precepto constitucional. La declaración de la Corte, si fuere en el sentido de la nulidad, produce en estos casos efectos *erga omnes*, esto es, la ley declarada nula pierde toda eficacia jurídica, y no podrá, por lo tanto, ser en lo sucesivo válidamente invocada en ningún proceso. También produce efectos *erga omnes* la sentencia de la Corte declarativa de la nulidad de un reglamento o de otro acto del Ejecutivo Nacional, por violación de la Constitución. Como esta prescribe que, al dictar los reglamentos de ejecución de las leyes, el Poder Ejecutivo cuidará de no alterar el espíritu, propósito y razón de la ley reglamentada, la jurisprudencia de la Corte Suprema ha establecido reiteradamente que la contradicción entre el reglamento y la ley respectivo constituye una infracción de la Constitución. Cualquier otra violación de esta última en los reglamentos y demás actos del Ejecutivo Nacional puede servir de fundamento a la Corte para la declaración de nulidad, conforme al ordinal 6º anteriormente citado. Este ha sido la atribución ejercida por el Alto Tribunal al dictar la sentencia que ha dado origen a estos comentarios.

La doctrina del fallo comentado se resume a continuación. "Como se advierte —expone la sentencia— 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 este 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". De tales consideraciones, desprende la Corte que el transporte colectivo como servicio público local es 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 en el artículo 29, ordinal 2º de la Constitución. Agregan los jueces que, en consecuencia, en uso de la potestad que el Municipio tiene para ejercer el gobierno y administración de los intereses peculiares de la entidad, le 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 sistema u orden que ha de guiar la prestación del servicio, es decir, si este ha de hacerse por administración directa o delegada o por medio de una concesión, y en este caso, tiene la libertad el Concejo para gestionar el perfeccionamiento del contrato, decidiendo por medio de la buena pro, cuál de las distintas ofertas es más favorable o conveniente al interés colectivo. La Corte deduce de tales premisas que el artículo 57 del Reglamento de la Ley de Tránsito Terrestre, al obligar a los Concejos Municipales a otorgar la concesión de transporte colectivo al concesionario que obtenga la buena pro de un órgano del Ejecutivo Nacional, quebranta el principio de la autonomía municipal, consagrado en los artículos 29 y 30 de la Constitución y viola las normas relativas a la definición de las atribuciones del Poder Público, y a la división de las funciones entre las distintas ramas de ese poder. En razón de esos vicios, la Corte, como antes se dijo, declaró nulo el mencionado artículo 57.

Como puede observarse, la Corte tomó en cuenta en la elaboración de su doctrina, la disposición contenida en el artículo 55 del citado Reglamento, que divide el servicio de transporte colectivo en dos categorías, urbano y extraurbano, y el artículo 29 de la Ley Orgánica del Distrito Federal, que menciona, entre las materias de la competencia del Municipio, el tránsito urbano y vecinal.

Son universalmente conocidos dos sistemas acerca de la fijación de la competencia municipal, a saber: el sistema anglosajón, denominado de la "enumeración concreta", aplicado principalmente en Inglaterra y los Estados Unidos del Norte, conforme al cual las atribuciones de los Municipios son única y exclusivamente las que les son conferidas expresamente por la ley; y el sistema francés, o de la cláusula general, consagrado en Francia por el artículo 61 de la Ley Municipal del 5 de abril de 1884, según el cual el "Concejo Municipal regula a través de sus deliberaciones los asuntos del Municipio", lo que significa que la ley confía a las autoridades locales el cuidado de determinar el dominio de sus propias intervenciones, pero no discrecionalmente, sino bajo el control de los tribunales.

Es lo cierto que en Francia existen servicios públicos municipales por determinación directa de la ley, y servicios públicos municipales por determinación indirecta de la ley.

Entre los primeros figuran los de policía, asistencia y pompas fúnebres, que en virtud de leyes especiales han sido atribuidos expresamente al Municipio.

Entre los segundos, los que hayan sido creados por los concejos municipales en uso de la atribución que les confiere la disposición anteriormente citada de la ley nacional del 5 de abril de 1884. Estos servicios sólo pueden ser creados para dar satisfacción a aquellas necesidades que tengan relación con la vida local. Como antes se señaló, las decisiones que al respecto adopten los concejos municipales quedan sujetas al control de los órganos jurisdiccionales, los cuales velarán por que los concejos en sus deliberaciones no asuman tareas propias de las autoridades nacionales o departamentales, ni invadan con sus intervenciones en el dominio económico, la zona reservada a la libre iniciativa de los particulares.¹

En España la Ley de Régimen Local, de 24 de junio de 1955, tras de enumerar los fines a los que "la autoridad municipal se dirigirá principalmente", agrega: "cualesquiera otras obras o servicios que tengan por objeto el fomento de los intereses y la satisfacción de las necesidades generales y de las aspiraciones ideales de la comunidad municipal". "En los términos expresados —según el Catedrático Entrena Cuesta— la ley española ha acogido el sistema francés de la cláusula general".²

La consagración de tal sistema no significa que en España los gobiernos municipales tienen plenitud de atribuciones para crear y regular todas las tareas de interés general, llamadas a dar satisfacción a las necesidades de la comunidad local. La cláusula general ha sido establecida por una ley: la Ley de Régimen Local. Sobre ella prevalecerán las disposiciones de una ley especial que encomiende al Estado o la provincia determinados servicios encaminados a atender fines municipales. Si una actividad determinada que un municipio aspire a emprender en interés de la comunidad local no está regulada por ley, se entiende que en virtud de la cláusula general empleada, cae dentro de la competencia municipal. En otros términos: compete a los gobiernos municipales emprender y llevar a cabo tareas que tengan por objeto dar satisfacción a las necesidades locales, siempre que tales asuntos no hayan sido atribuidos por ley al Estado o la Provincia. En el silencio de la ley, rige la cláusula general contenida en el artículo 101 de la ley de Régimen Local.

En Venezuela, como luego se verá, la determinación de la competencia municipal se hace con arreglo al sistema de la "cláusula general"; pero existe profunda diferencia en cuanto al régimen jurídico de Venezuela al respecto

1. Ver: André de Laubadère, *Traité*, 2ª ed., N° 1.062.

2. Ver: Rafael Entrena Cuesta, *La Competencia Municipal*, Ponencia presentada al IV Congreso Hispano-Luso-Americano-Filipino de Municipios, 1967.

y el régimen establecido en Francia y España sobre esa misma materia. Esta honda diferencia proviene de dos circunstancias, a saber: que en Venezuela la delimitación de la competencia de las entidades territoriales se hace en la propia Constitución, y además, que entre nosotros la Constitución tiene supremacía sobre las leyes, garantizada por el control antes indicado, ejercido por la Corte Suprema. La Constitución señala minuciosamente los asuntos que corresponden a la competencia del Poder Nacional; también los que incumben a la competencia del poder de los Estados, y en fin, las materias atribuidas a la competencia municipal. Como ninguna ley, general o especial, podría, bajo sanción de nulidad, contradecir las normas constitucionales, es evidente que no existe en derecho la posibilidad de que la ley alguna pueda contrariar las expresadas reglas relativas a la distribución de competencia entre las entidades estatales.

Por eso, entre nosotros es preciso indagar principalmente la mente de la Constitución para fijar el deslinde de competencias entre las entidades territoriales actuantes en el cuadro de nuestra vida pública.

En Venezuela la Constitución dictada en 1893 y las siguientes hasta la promulgada en 1922 inclusive, establecieron la obligación de los Estados miembros de la Unión Federal, de reconocer en sus respectivas constituciones la autonomía del Municipio y su independencia de los poderes públicos de la Nación y del Estado; pero no señalaron en forma alguna las tareas, servicios o materias propias de la competencia municipal. Por vez primera hallamos este señalamiento en la Constitución dictada en 1925, cuyo artículo 18 atribuye a los Municipios: organizar sus servicios de policía, abastos, cementerios, ornamentación municipal, arquitectura civil, alumbrado público, acueductos, tranvías urbanos y *demás de carácter municipal*. (Subrayado nuestro). Esto significa la aparición del procedimiento enunciativo o sistema de la cláusula general, que hasta hoy ha persistido. Según el artículo 30 de la Constitución de 1961, en actual vigor, son 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. (Subrayados nuestros). Agrega el texto constitucional que la ley podrá atribuir a los municipios competencia exclusiva en determinadas materias, así como imponerles un mínimo obligatorio de servicios.

El sistema enunciativo o de la cláusula general, por hallarse consagrado en la Carta Fundamental, no ofrece en Venezuela el inconveniente, advertido

en otros países, de su debilidad, por ser en ellos de origen meramente legal. Ninguna ley podría en Venezuela confiar al Gobierno Nacional o de los Estados con exclusión del Municipio, asuntos de orden municipal, comprendidos expresa o implícitamente en la disposición constitucional antes mencionada (Artículo 30).

No siempre, sin embargo, es tarea fácil la de determinar el área de las competencias del Municipio, y la de deslindarla de los campos que corresponden a las demás entidades estatales territoriales. Basta observar la existencia de numerosos asuntos atribuidos, aunque desde puntos de vista diferentes, a distintas entidades. Así, entre las materias propias de la competencia del Poder Nacional aparecen la conservación de la paz pública y la policía y entre las materias de la competencia del Municipio, la policía municipal; entre las primeras, el establecimiento, coordinación y unificación de las normas y procedimientos técnicos para obras de ingeniería, arquitectura y urbanismo, y entre las segundas, el urbanismo; también entre las primeras, las directivas y bases de la educación nacional, y entre las segundas, la cultura; y en fin, a una y otra esfera de competencia están atribuidos el transporte, la salud pública, el turismo y los institutos de crédito.

En todos estos casos nos hallamos frente a situaciones de competencia compartida entre el Poder Nacional, y el Poder de los Municipios. Tanto el uno como el otro tienen la facultad de intervenir en las actividades mencionadas; pero no del mismo modo. Cada una de las entidades expresadas tiene facultades para regir aspectos diferentes de las materias enumeradas. El aparte único del artículo 30 de la Constitución dispone que la ley podrá atribuir a los Municipios competencia exclusiva en determinadas materias; de este modo reconoce que sobre los asuntos antes mencionados no ha pretendido el constituyente conferir a los Municipios facultades exclusivas.

El jurista español Jaime Pereira García procura señalar a grandes rasgos una norma de competencia municipal, diciendo, como lo han expresado tradicionalmente las leyes españolas, que abarca "todo aquello que afecta los intereses peculiares de los pueblos", expresión con la que ofrecen gran parecido las que emplea nuestra Constitución en su artículo 30 antes citado, al referirse a "los intereses peculiares de la entidad", y a "las materias propias de la vida local".³

Del conjunto de disposiciones constitucionales resulta claro que la legislación acerca de las materias anteriormente indicadas en las cuales intervienen

3. Ver: Jaime Pereira García, *La Competencia Municipal y la del Estado*, Ponencia presentada al Congreso antes mencionado.

Nación y Municipio, corresponde a la competencia del Poder Legislativo Nacional. Por eso, el Congreso, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales, ha dictado, entre otras, la Ley de Tránsito Terrestre, destinada a regular en todo el territorio nacional lo relacionado con el tránsito terrestre, y cuya aplicación corresponde al Ejecutivo Nacional por órgano del Ministerio de Comunicaciones.

La Constitución, según antes se dijo, atribuye al Municipio, entre las materias propias de la vida local, la relativa a la "circulación", término que ha venido a sustituir la expresión "tranvías urbanos", empleada en Constituciones anteriores. De allí no podría desprenderse, como en forma un tanto excesiva lo afirmaron en el proceso comentado los representantes de la Municipalidad, que "estando comprendida entre la competencia de las Municipalidades la materia de la circulación, es indudable que la persona jurídica Municipio o sus órganos *tienen competencia para todo lo relativo a la circulación de vehículos dentro de la jurisdicción de su propio territorio*" (subrayado nuestro). Como toda porción del suelo venezolano corresponde a algún Municipio, si se impone de manera exclusiva la competencia del Poder Municipal en lo referente a la circulación de vehículos en el territorio de cada Municipio, se haría ilusoria la competencia conferida por la Constitución al Poder Nacional en lo atinente al tránsito terrestre.

Es necesario coordinar, como juiciosamente lo ha propuesto el ya citado Jaime Pereira García, los servicios municipales del tránsito rodeado con los del Estado, esto es, con los del Poder de la Nación. Según dicho expositor, Estado y Municipio deben compartir la competencia de la regulación del tránsito en las ciudades y en las vías interurbanas, "puesto que habrá que determinar para toda la Nación un conjunto de normas que abarquen desde los principios reguladores de un plan viario, que ha de tenerse en cuenta en los planes de urbanismo, hasta los preceptos preventivos de accidentes y las señales de balizamiento; pero al mismo tiempo no han de olvidarse las características peculiares de cada ciudad, por razón de las costumbres populares, de la estructura de aquélla (ciudades llanas o con pendientes pronunciadas, de vías anchas o estrechas, etc.), del clima, de su carácter industrial o residencial, etc.; y para todo esto es necesario que también el Municipio tenga su competencia, principalmente ejecutiva, es decir, para llevar a la práctica la reglamentación tanto estatal como local".⁴

Al Municipio corresponde, como es natural, en materia de circulación, cuanto concierne a los intereses peculiares del ámbito local. Mal podrían

4. Jaime Pereira García, Ponencia citada.

los Concejos Municipales intervenir en las concesiones para operar líneas de autobuses que hayan de prestar servicios a través de diversos Estados de la Unión. En cambio, cuando se trata de líneas que comuniquen lugares ubicados dentro de los límites de un Distrito Municipal, es evidente, a nuestro parecer, que la competencia de este último es, en tal caso, exclusiva.

Si bien consideramos que no puede la Administración Nacional 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, afirmamos que está ciertamente dentro de las facultades del Ejecutivo Nacional, 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 han de ser observadas en los vehículos destinados a ese efecto, pues ello encuentra cabida dentro de los propósitos de la Constitución y de la Ley de Tránsito Terrestre, y por ende, es materia sobre la cual puede dictar normas el Poder Ejecutivo, en ejercicio de su potestad reglamentaria.

Planteada como fue ante la Corte la cuestión relativa a la inconstitucionalidad del artículo 57 del citado reglamento, sobre el alegato de corresponder al Municipio el servicio de circulación de vehículos dentro del ámbito local, procedió juiciosamente el Alto Tribunal, al utilizar como fuentes subsidiarias, preceptos de nuestro ordenamiento jurídico de rango inferior a la Carta Fundamental, para establecer el deslinde entre las facultades que en materia de transporte corresponden a la Nación, y al Municipio. Nos referimos a las citas que en la sentencia se hacen, del artículo 55 del citado Reglamento y del artículo 29, de la Ley Orgánica del Distrito Federal. Pudo también haber recurrido al antecedente constitucional anteriormente aludido, esto es, que en Constituciones anteriores se haya mencionado entre las materias de la competencia municipal, en vez de "circulación" a "tranvías urbanos", lo que revela que siempre ha existido el propósito de confiar al Municipio el servicio de transporte circunscrito dentro de los términos municipales. Dentro de ese ámbito limitado, y desde luego, con subordinación a la Ley Nacional de Tránsito Terrestre y a las disposiciones ejecutivas que la reglamenten, los órganos municipales deben ejercer la libre gestión de los servicios de transporte colectivo, tal como lo ha declarado en decisión acertada el más alto tribunal de Venezuela.

ELOY LARES MARTÍNEZ
Profesor titular de Derecho
Administrativo en la
Universidad Central de Venezuela