

LA REGULACIÓN DEL SISTEMA METROPOLITANO DE TRANSPORTE (METRO)

Víctor Rafael HERNÁNDEZ-MENDIBLE*

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *El régimen jurídico del sistema metropolitano de transporte.* III. *La naturaleza del servicio del sistema metropolitano de transporte.* IV. *Las infraestructuras públicas del sistema metropolitano de transporte.* V. *La ocupación del territorio y el sistema metropolitano de transporte.* VI. *El operador del sistema metropolitano de transporte.* VII. *El estatuto de los usuarios del sistema metropolitano de transporte.* VIII. *El orden jurisdiccional competente para conocer de los asuntos que surgen con motivo de la operación del sistema metropolitano de transporte.* IX. *Consideraciones finales.*

I. INTRODUCCIÓN

Los sistemas metropolitanos de transportes son aquellos integrados por las infraestructuras, las redes y los servicios de transporte rápido masivo de personas o pasajeros, que se prestan dentro del ámbito geográfico de una ciudad o área metropolitana y sus áreas circunvecinas.

* Doctor en Derecho; profesor de Derecho de la regulación económica en la Universidad Católica Andrés Bello (Venezuela); profesor invitado en la Universidad Externado de Colombia y en la Universidad de La Sabana (Colombia). Es miembro del Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo, de la Asociación Iberoamericana de Estudios de Regulación, de la Asociación Española e Iberoamericana de Profesores e Investigadores de Derecho Administrativo; fundador de la Asociación Internacional de Derecho Administrativo y de la Asociación Iberoamericana de Derecho Administrativo y miembro de honor de la Asociación Mexicana de Derecho Administrativo. Premio Mención Especial en el I Concurso Iberoamericano “Ángel Ballesteros” de Estudios y Buenas Prácticas Locales, otorgado por la Unión Iberoamericana de Municipalistas, Guayaquil, Ecuador, noviembre de 2006. www.hernandezmendible.com

Estos sistemas persiguen garantizar la prestación de los servicios de transporte masivo de personas, de manera segura, accesible, rápida, regular, continua, confiable, económica y de la mejor calidad. No obstante, debe advertirse que dichos sistemas permiten distinguir varias categorías de servicios: uno, que se gestiona de manera exclusiva o preeminente bajo la modalidad de prestación subterránea, aunque se admite la combinación con la prestación superficial; y otro, que se gestiona de manera exclusiva en la superficie. La primera categoría es comúnmente conocida como el metro, metropolitano o subterráneo, según la denominación aplicada en los distintos países; en tanto que la segunda categoría es conocida como tranvía, transmilenio, trolebús, autobuses (articulados o no), así como cualquier otra modalidad que establezcan las autoridades administrativas locales, conforme al respectivo ordenamiento jurídico.

No puede dejar de mencionarse que existe una tercera categoría de servicios que se presta a través de una especie de teleféricos, funiculares o cabinas, que se desplazan de manera aérea, a través de cable, desde la superficie a zonas más elevadas de la ciudad, y que pueden tener conexión con los servicios subterráneos o superficiales, los cuales son designados en algunas ciudades como metrocables.

En Venezuela, en la actualidad el sistema metropolitano de transporte se encuentra integrado por dos de las categorías antes mencionadas, estando conformada la primera por el Metro de Caracas, el Metro de Los Teques, el Metro de Maracaibo y el Metro de Valencia; y la segunda por el sistema de transporte masivo de Mérida (Trolmérida) y el sistema de transporte masivo de Barquisimeto (Transbarca).

Actualmente, se ha estudiado la posibilidad de desarrollar y ya se ha iniciado la ejecución de las obras de infraestructura para la construcción de la tercera categoría de transporte masivo de pasajeros (metrocable) en las zonas de montañas, colinas o cerros adyacentes a la ciudad de Caracas, que se encuentran ocupados por desarrollos urbanos no planificados, conocidos como barrios o asentamientos no controlados, en donde viven personas de pocos ingresos económicos, pero que constituyen un alto porcentaje de la población de la ciudad.

Para no exceder los límites de esta exposición, el presente análisis se circunscribirá al sistema metropolitano de transporte subterráneo comúnmente conocido como “Metro” y su complemento en la superficie denominado “metrobus”, los cuales cuentan con una compleja regulación que amerita una atención, actualmente inexistente por los operadores jurídicos.

En aras de una mayor claridad en la exposición de las ideas, se dividirá el presente trabajo en los siguientes aspectos, a saber: el régimen jurídico del sistema metropolitano de transporte (II); la naturaleza del servicio en el sistema metropolitano de transporte (III); la infraestructura pública en el sistema metropolitano de transporte (IV); la ocupación del territorio y el sistema metropolitano de transporte (V); el operador del sistema metropolitano de transporte (VI); el estatuto de los usuarios en los servicios del sistema metropolitano de transporte (VII); el orden jurisdiccional competente para conocer de los asuntos que surgen con motivo de la operación del sistema metropolitano de transporte (VIII), y las consideraciones finales (IX).

II. EL RÉGIMEN JURÍDICO DEL SISTEMA METROPOLITANO DE TRANSPORTE

Al igual que sucede con casi todas las actividades económicas en las cuales se encuentra presente el interés general, el transporte de personas en las ciudades está sometido a una intensa regulación del Estado, que tiene como fuente originaria la Constitución de la República, como norma suprema y fundamento de todo el ordenamiento jurídico.

En efecto, siendo Venezuela un Estado federal, en el marco de la distribución de competencias previsto en la Constitución, se debe comenzar analizando las atribuidas al Poder Federal, lo que permite apreciar que le corresponde la regulación del transporte terrestre de carácter nacional, así como el sistema de vialidad y los ferrocarriles nacionales.¹ Esta primera aproximación no permite determinar que el poder federal tenga atribuida competencia sobre el sistema metropolitano de transporte.

No obstante, la realidad es que el Congreso de la República expidió la Ley de los Sistemas Metropolitanos de Transporte,² que regula el funcionamiento y la explotación de los sistemas metropolitanos de transporte de personas,³ que será prestado por la administración pública nacional.⁴

Ello produce como consecuencia una intervención del poder federal no sólo en la regulación, sino en la gestión de los sistemas de transporte

¹ Artículos 156.26 y 156.27 de la Constitución.

² *Gaceta Oficial* del 29 de abril de 1983.

³ Artículo 1 de la Ley de los Sistemas Metropolitanos de Transporte.

⁴ Artículo 4 de la Ley de los Sistemas Metropolitanos de Transporte.

de personas, conocidos como “Metro”, que se construyen y explotan en el territorio nacional.

Ahora bien, para la gestión del sistema metropolitano de transporte, la administración pública nacional constituye sociedades mercantiles, cuya titularidad accionarial ejerce de manera mayoritaria, dando origen a las denominadas empresas del Estado, que se encuentran sometidas en su régimen jurídico a la Ley Orgánica de la Administración Pública,⁵ y de manera complementaria por las disposiciones del Código de Comercio.⁶

La existencia de una empresa pública para la gestión del sistema metropolitano de transporte tiene como implicaciones jurídicas que toda la contratación que realice la misma se encuentra sometida a la Ley de Licitaciones⁷ y sus reglamentos,⁸ en tanto que lo referido a la ejecución de las infraestructuras lo regula el Decreto que estatuye las Condiciones Generales de Contratación para la Ejecución de Obras.⁹

El régimen de los bienes públicos se somete a la Ley de Conservación y Mantenimiento de los Bienes Públicos,¹⁰ y el manejo económico-financiero debe realizarse ajustado a la Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público¹¹ y sus reglamentos,¹² así como el control fiscal se realiza con sujeción a la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y el Sistema de Control Fiscal.¹³

⁵ *Gaceta Oficial* del 17 de octubre de 2001.

⁶ Artículo 100 de la Ley Orgánica de la Administración Pública.

⁷ *Gaceta Oficial* del 13 de noviembre de 2001.

⁸ El Reglamento parcial de la Ley de Licitaciones para la adjudicación directa en caso de contratación de obras, servicios, o adquisición de bienes, conforme al plan excepcional de desarrollo económico y social que se establezca para fomentar la pequeña y mediana industria y demás empresas alternativas como las asociativas, cooperativas y microempresas autogestionables, deban ser ejecutados en un plazo no mayor de ciento ochenta (180) días hábiles, publicado en la *Gaceta Oficial* del 13 de mayo de 2003, y el Reglamento parcial de la Ley de Licitaciones fue publicado en la *Gaceta Oficial* del 14 de noviembre de 2005.

⁹ *Gaceta Oficial* del 16 de septiembre de 1996.

¹⁰ *Gaceta Oficial* del 28 de agosto de 2007.

¹¹ *Gaceta Oficial* del 11 de abril de 2007.

¹² El Reglamento núm. 1 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público, sobre el sistema presupuestario, publicado en la *Gaceta Oficial* del 12 de agosto de 2005, y el Reglamento núm. 2, de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público, sobre el sistema de crédito público, publicado en la *Gaceta Oficial* del 28 de enero de 2005.

¹³ *Gaceta Oficial* del 17 de diciembre de 2001.

Por otra parte, en lo concerniente a la prestación del servicio de transporte de pasajeros, se deben considerar tanto las disposiciones de la Ley de los Sistemas Metropolitanos de Transporte como en lo concerniente al régimen de metrobús, son aplicables tanto la Ley de Tránsito y Transporte Terrestre¹⁴ y su reglamento¹⁵ como la resolución que establece la normativa que rige la colocación de anuncios publicitarios en vehículos que circulan por la red vial nacional.¹⁶

A lo anterior se suman las normas de autorregulación dictadas por la empresa operadora del servicio de transporte,¹⁷ con la finalidad de asegurar la seguridad y comodidad de los usuarios, la prevención de accidentes de cualquier naturaleza, así como la preservación del patrimonio de la misma y también la regularidad y normalidad del servicio.¹⁸

Finalmente, pero no por ello menos importante, se tiene que todo el marco jurídico de la extinción de la propiedad privada y la transferencia al dominio público, a los fines de la construcción de las infraestructuras para la prestación de los servicios de transporte de pasajeros, se rige por la Ley de Expropiación por causa de Utilidad Pública o Social.¹⁹

III. LA NATURALEZA DEL SERVICIO DEL SISTEMA METROPOLITANO DE TRANSPORTE

La naturaleza jurídica del sistema metropolitano de transporte es realmente compleja, porque éste se encuentra compuesto por infraestructuras, redes, servicios y bienes muebles organizados para la realización de una actividad gestionada públicamente, que persigue mediante el uso de vías exclusivas, satisfacer las necesidades de transporte colectivo rápido de las personas, dentro de las ciudades metropolitanas.²⁰

¹⁴ *Ibidem*, 26 de noviembre de 2001.

¹⁵ *Ibidem*, 26 de junio de 1998.

¹⁶ Resolución 046, publicada en la *Gaceta Oficial* del 20 de agosto de 2007.

¹⁷ Artículo 13 de la Ley de los Sistemas Metropolitanos de Transporte.

¹⁸ Las normas del usuario de metro, las normas del usuario de metrobús y las normas técnicas de funcionamiento: las normas de tránsito de trenes, las normas de mantenimiento y las normas de seguridad.

¹⁹ *Gaceta Oficial* del 1o. de julio de 2002.

²⁰ El artículo 2 de la Ley de los Sistemas Metropolitanos de Transporte considera “Sistemas Metropolitanos de Transporte o Metros, aquellos sistemas rápidos de transporte colectivo de personas, que utilizan trenes sobre vías de uso exclusivo que circulan en el ámbito de una ciudad o área metropolitana y sus alrededores”.

Ahora bien, siendo el sistema metropolitano de transporte de naturaleza jurídica compleja, no sucede lo mismo con el servicio que se presta dentro del sistema, dado que la ley lo considera como un servicio público, que será prestado por la administración pública nacional.²¹

Ello lleva a analizar qué implica esta declaración de servicio público, y de manera sucinta debe señalarse que gracias a las sentencias del Consejo de Estado francés y del Tribunal de Conflictos de aquel país, la doctrina científica creyó concluir que el derecho administrativo encontraba su unidad en la noción de servicio público, llegando a considerar que el derecho administrativo era el derecho de los servicios públicos, lo que permitió considerar que allí donde está el servicio público se debía aplicar el derecho administrativo, o, dicho en sentido inverso, el derecho administrativo tenía su razón de ser en la regulación del servicio público, lo que arrojaba como consecuencia la competencia de juez administrativo para solucionar los conflictos que pudieran plantearse, por ser éste el llamado a aplicar el derecho administrativo.

Por supuesto que una concepción tan simple y reduccionista era insostenible para la construcción del derecho administrativo como rama científica con autonomía, lo que se patentizó luego de la primera crisis surgió en el intento por construir la noción de servicio público.²²

Basado en estas premisas, el origen de la institución del servicio público se ha relacionado con el ejercicio de la función pública administrativa, es decir, la presencia de una actividad calificada como servicio público suponía una actividad administrativa, sujeta al derecho administrativo, y por ende al control del juez administrativo.

²¹ Artículo 4 de la Ley de los Sistemas Metropolitanos de Transporte.

²² Considera Jean Rivero, "...que el *servicio público no necesariamente requiere, para su gestión, el derecho administrativo*. Él utiliza, según su naturaleza y según el objeto que él persigue, ya sea procedimientos de la gestión privada, es decir, del derecho civil y comercial, ya sea aquellos de la gestión pública, es decir, los del derecho administrativo. Y éstos extienden su dominio más allá del campo de los servicios públicos. En estas condiciones ya no es posible encontrar en la noción de servicio público, ni el campo de aplicación del derecho administrativo ni su principio de explicación, ya que **las necesidades del servicio público pueden, según el caso, recibir satisfacción tanto por el derecho privado como por el derecho público. Parece ser que los recientes esfuerzos por tratar de restaurar la noción en su rol anterior tropieza con una evolución que sobrepasa, en mucho, los problemas puramente jurídicos**". *Derecho administrativo*, Caracas, Universidad Central de Venezuela, 1983, p. 35. (Las cursivas son del texto original y las negritas son mías).

Esta idea se encuentra en las conclusiones del comisario de gobierno Romieu, en el caso Terrier,²³ quien formula el siguiente principio: “Todo lo concerniente a la organización y el funcionamiento de los servicios públicos propiamente dichos, generales o locales, sea que la administración actúe por vía de contrato, sea que proceda por vía de autoridad, constituye una operación administrativa, que es por su naturaleza de la competencia administrativa”.

Sin entrar en la definición jurídica de servicio público, que jamás ha satisfecho a la totalidad de la doctrina científica —y cuya precisión en nada contribuye a los fines del presente análisis—, sí existe coincidencia en los tres elementos que identifican a una actividad como servicio público.²⁴

El primero es el elemento subjetivo u orgánico, que lleva a considerar que en una actividad declarada servicio público debe existir una titularidad pública, a través de la *publicatio*, es decir, la declaración formal de la titularidad estatal, mediante un acto jurídico de naturaleza constitucional o legal.²⁵

La titularidad estatal de los servicios públicos conduce a que éstos se consideren —en principio— una responsabilidad del Estado, que éste debe prestar directamente, pero que no excluye la posibilidad de que puedan ser prestados por los particulares, previa obtención de la correspondiente habilitación administrativa:²⁶ contrato de concesión de servicio público o acto administrativo de licencia.

El segundo es el elemento objetivo, material o teleológico, que persigue la búsqueda de la satisfacción de una necesidad de interés general, razón que justifica la asunción de la titularidad pública sobre la actividad de servicio público. Si el interés general no estuviera presente, no existi-

²³ Long, M. *et al.*, Consejo de Estado francés, sentencia Terrier, del 6 de febrero de 1903. *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, 10a. ed., París, Sirey, 1993, pp. 66-68.

²⁴ Rivero, J., *op. cit.*, nota 22, p. 183.

²⁵ Tribunal Supremo de Justicia en Sala Constitucional, en sentencia 825, del 6 de mayo de 2004.

²⁶ La Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa, en sentencia del 5 de octubre de 1970, señaló que “el régimen económico del Estado es el propio de una economía mixta, en el cual la actividad productiva la comparten los sectores públicos y privados, es posible que un servicio pase del sector público al sector privado para que sea explotado como actividad comercial o industrial con fines de lucro, o que el Estado se responsabilice directamente o por medio de un órgano controlado por él, entre otros motivos por razones de conveniencia nacional según dice el constituyente”.

ría razón alguna para la asunción de la titularidad sobre dicha actividad. El interés general sería así la causa legitimante que utilizaba el poder público para asumir la realización de las actividades de indispensable prestación para la sociedad, con la finalidad de satisfacer las necesidades básicas de las personas. Ello no obsta que se considere que la satisfacción del interés general no es un monopolio del Estado, y que éste también puede ser satisfecho por los particulares en ejercicio de sus derechos y libertades públicos, aunque bajo el control, supervisión y vigilancia del Estado.

El tercero es el elemento formal o normativo, que supone el establecimiento de un régimen jurídico especial, de derecho público, derogatorio del derecho común, en las relaciones jurídicas que se establecen entre el prestador del servicio público y los usuarios de éste. Este régimen especial se aplicaría con independencia de que el servicio público fuera prestado de manera directa o indirecta por su titular.

Hay que señalar que sobre este tercer elemento, algún sector de la doctrina científica considera que más que un criterio identificador de una actividad como servicio público, es una consecuencia de tal declaratoria.²⁷

Estos postulados elaborados en la cuna del derecho administrativo, y que fueron aceptados tanto por la jurisprudencia²⁸ como por la doctrina científica,²⁹ permiten reconocer que el servicio público en su concepción tradicional supone que estando presente una actividad que persigue la satisfacción del interés general, el Estado debe asumir la titularidad de la misma, por considerar que en principio es el único llamado a satisfacer tal interés en ejercicio de la función pública administrativa y bajo la aplicación del régimen jurídico de derecho público, que rige a toda la actividad administrativa.

Los tres elementos mencionados, tradicionalmente han permitido identificar la existencia de un servicio público. No obstante, los mismos

²⁷ Rivero, J., *Derecho administrativo*, Caracas, UCV, 1984; Laubadère, A. de, *Traité de droit administratif*, Paris, 1981, t. 3.

²⁸ La Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa, en sentencia del 30 de julio de 1963, al analizar el servicio público estableció que es “aquella actividad administrativa destinada a dar satisfacción a las necesidades de interés general [*elemento material*], dentro de un régimen especial que atañe en forma propia al Derecho Público [*elemento formal*], y los empleados del órgano administrativo que lo prestan son funcionarios públicos [*elemento orgánico*]”. Los corchetes y cursivas son míos.

²⁹ Araujo Juárez, J., “El régimen jurídico de los servicios económicos de interés general”, *El derecho público a comienzos del siglo XXI. Estudios en homenaje al profesor Allan R. Brewer Carías*, Madrid, Civitas, 2003, t. II, pp. 1970 y 1971.

no sirven para identificar actualmente a los servicios públicos competitivos, que tienen un marco jurídico distinto y que en la realidad del derecho administrativo venezolano han tenido una evolución propia, tal como se ha destacado en otras oportunidades.³⁰

En consecuencia, la naturaleza jurídica del servicio que presta el sistema metropolitano de transporte es de un servicio público exclusivo y excluyente,³¹ porque se encuentra presente la titularidad pública (gestión exclusiva de la administración pública nacional) que persigue la satisfacción de un interés general (transporte rápido y masivo de pasajeros) y se encuentra sometido a un régimen jurídico distinto del derecho común (derecho administrativo).

IV. LAS INFRAESTRUCTURAS PÚBLICAS DEL SISTEMA METROPOLITANO DE TRANSPORTE

Conforme a lo establecido en la Constitución y en la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Interés Social, el legislador declara que los sistemas metropolitanos de transporte son de utilidad pública,³² declaración ésta que constituye la causa justificante del decreto de afectación de los bienes inmuebles que serán expropiados, decreto que debe dictar el Ejecutivo Nacional con la finalidad de transferir la propiedad privada al dominio público, a los fines de la ejecución de la proyectada construcción de las infraestructuras del Metro.

³⁰ Hernández-Mendible, V. R., “Régimen de los servicios públicos municipales (especial referencia a los servicios públicos domiciliarios)”, *Temas de derecho administrativo. Libro homenaje a Gonzalo Pérez Luciani*, Caracas, Tribunal Supremo de Justicia, 2002, pp. 961-1029; “Los servicios públicos competitivos y la libertad de empresa”, *Estudios en homenaje a don Jorge Fernández Ruiz*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2005, pp. 313-346, y “La actividad de servicio público y la regulación bancaria”, *II Jornadas sobre Derecho Administrativo. Las formas de la actividad administrativa*, Caracas, FUNEDA, 2005, pp. 87-94.

³¹ Brewer-Carías, A. R., “Comentarios sobre la noción del servicio público como actividad prestacional del Estado y sus consecuencias”, *Revista de Derecho Público*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, núm. 6, 1981, p. 68; y del mismo autor, “El régimen constitucional de los servicios públicos”, *El nuevo servicio público. Actividades reservadas y regulación de actividades de interés general*, Caracas, FUNEDA, 2002, pp. 25 y 26.

³² Artículo 5 de la Ley de los Sistemas Metropolitanos de Transporte.

1. *Los tipos de infraestructuras del sistema metropolitano de transporte*

Las infraestructuras que se requieren para el funcionamiento del Metro se ejecutan por tramos subterráneos, en la superficie y aéreos o elevados.

a) Las infraestructuras de los tramos subterráneos se ejecutan usando dos tipos:

El primero son los túneles, para cuya construcción se tienen en cuenta las características geológicas del suelo que se va a intervenir: si se trata de un suelo blando, se procede a realizar una perforación y a ejecutar una construcción de túneles circulares gemelos, cada uno de una sola vía, mediante el empleo de máquinas excavadoras; en tanto que cuando se trata de un suelo rocoso se procede a la excavación y la construcción de túneles de herradura de doble vía, mediante el empleo del tradicional método minero.

El segundo son las trincheras, que requieren la realización de una excavación previa que tiene como soporte muros colados, que permiten mantener la trinchera abierta durante la construcción, evitándose los desplazamientos de tierra que puedan afectar las infraestructuras cercanas. Posteriormente se construyen las secciones en forma de caja de doble celda, en concreto armado, soportadas en hierro y revestidas de madera.

b) Las infraestructuras de los tramos de superficie se ejecutan mediante el movimiento de tierra, que permita asentarla, establecer la vía de circulación de los trenes sobre los balastos (que soportan los durmientes y los rieles) y construir las estaciones de pasajeros.

c) Las infraestructuras de los tramos aéreos o elevados se ejecutan mediante el establecimiento de estructuras prefabricadas de concreto, sobre monocolumnas o columnas paralelas, que sustentan tanto las vías de circulación de los trenes, los cables y cabinas, como las estaciones.

d) Las infraestructuras denominadas estaciones se encuentran conformadas por una plataforma o estructura de concreto, que utilizan los pasajeros para ascender o descender de los trenes y cabinas, así como por los torniquetes, pasillos y demás infraestructuras que permiten la entrada y salida de éstas.

2. *Los modos de ejecución de las infraestructuras del sistema metropolitano de transporte*

El Estado puede realizar las infraestructuras públicas directa o indirectamente. Así, la administración pública, para realizar las infraestructuras públicas, puede acudir a la ejecución directa y con cargo a los presupuestos generales del Estado, realizando la ejecución a través de los obreros o trabajadores de las respectivas administraciones, oficinas, gerencias o direcciones de obras o infraestructuras públicas.

La administración pública también puede acudir a la ejecución indirecta, con financiación presupuestaria, utilizando para ello el tradicional contrato de obra pública. Este contrato supone una financiación pública y directa, por la administración pública, que paga al contratista por la ejecución de la obra, conforme a las condiciones establecidas en el contrato.

Esto lleva a analizar el concepto de contrato de obra pública. Éste constituye un contrato de naturaleza administrativa, en virtud del cual la administración contrata exclusivamente la ejecución de una obra pública, con una persona privada u otra persona pública, con capacidad técnica para realizarla, y le paga como contraprestación, por la realización de la obra pública, el precio convenido, con fondos provenientes de los presupuestos generales de la administración.³³

La ejecución de la obra pública mediante este tipo de contrato requiere de financiación presupuestaria, lo que plantea como inconveniente, que al no existir o ser insuficiente la previsión presupuestaria, no se pueda contratar la ejecución de la obra, pues de hacerlo se violaría la Constitución y la Ley Orgánica de la Administración Financiera del sector público.³⁴

Sin embargo, hay que reconocer que existen mecanismos de financiación extrapresupuestarios para la ejecución de las infraestructuras públicas, que han sido estudiados en otra oportunidad.³⁵

³³ Sobre la distinción entre contrato de obra pública y contrato de concesión de obra pública puede consultarse Hernández-Mendible, Víctor R., “Los contratos de obra pública, concesión de obra pública y concesión de servicio público en Venezuela”, *Revista de Derecho Público*, Buenos Aires, Rubinzal-Culzoni, 2007, pp. 343-376.

³⁴ La Ley Orgánica de la Administración Financiera del sector público, publicada en la *Gaceta Oficial* del 11 de abril de 2007.

³⁵ Hernández-Mendible, V. R., “La participación pública y privada en la financiación de las infraestructuras públicas”, *Revista Peruana de Derecho Administrativo Económico*, Lima, Grijley, núm. 2, 2007.

V. LA OCUPACIÓN DEL TERRITORIO Y EL SISTEMA METROPOLITANO DE TRANSPORTE

El derecho de propiedad tiene reconocimiento tanto del ordenamiento jurídico supranacional³⁶ como el nacional,³⁷ aunque admitiéndose en ambos que no se trata de un derecho absoluto, sino que se encuentra sometido a obligaciones, contribuciones y restricciones que establezcan las leyes, cuando razones de utilidad pública o de interés general así lo exijan.

Por otra parte, la regulación de la ocupación del territorio y del urbanismo constituye una competencia del legislador destinada a establecer tanto el marco de actuación de los poderes públicos como las contribuciones, restricciones y obligaciones a que puede someterse la propiedad.³⁸

En este sentido, cabe destacar que se ha establecido legalmente la existencia de un interés nacional en la ordenación urbanística, en razón de lo cual se atribuyó al Poder Nacional la tutela del interés general en esta materia³⁹ y se declaró de utilidad pública e interés social todo lo concerniente a la ejecución de los planes de ordenación urbanística.⁴⁰

En concordancia con lo anterior, se ha declarado de utilidad pública⁴¹ la construcción y funcionamiento de los sistemas metropolitanos de transporte.⁴² Esta declaratoria de utilidad pública habilita una actuación de los poderes públicos en el siguiente sentido: en primer lugar, permite que se pueda proceder a la expropiación de los bienes privados; en segundo término, abre la posibilidad del uso de los bienes del poder público local, y en tercer lugar, permite la posibilidad de constitución de servidumbres sobre

³⁶ Artículos 21.1 y 21.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 17.1 y 17.2 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y XXIII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.

³⁷ Artículos 115 de la Constitución y 545 del Código Civil.

³⁸ Artículo 156.19 y 156.23 de la Constitución.

³⁹ Artículo 4 de la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística, publicada en *Gaceta Oficial* núm. 33.868, del 16 de diciembre de 1987.

⁴⁰ Artículo 5 de la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística.

⁴¹ El artículo 3 de la Ley de Expropiación por causa de utilidad pública o social establece que “Se considerarán como obras de utilidad pública, las que tengan por objeto directo proporcionar a la República en general, a uno o más estados o territorios, a uno o más municipios, cualesquiera usos o mejoras que procuren el beneficio común, bien sean ejecutadas por cuenta de la República, de los estados, del Distrito Capital, de los municipios, institutos autónomos, particulares o empresas debidamente autorizadas”.

⁴² Artículo 5 de la Ley de los Sistemas Metropolitanos de Transporte.

bienes inmuebles. A continuación haré unos comentarios sucintos sobre cada uno de estos aspectos.

1. *La procedencia de la expropiación de los bienes privados*

La expropiación constituye la garantía de que el derecho de propiedad no va a ser sacrificado de manera arbitraria o caprichosa, por un motivo fútil o innoble. Es justamente la institución de la expropiación la que regula las competencias de los poderes públicos y las causas legales que permiten incidir sobre el derecho de propiedad, para imponer obligaciones, establecer restricciones o incluso para producir su extinción, siempre que razones de utilidad pública o interés general así lo exijan.

Dada la incidencia que puede tener la expropiación sobre el derecho de propiedad, se ha reservado al poder público nacional la competencia para establecer el procedimiento expropiatorio, y éste ha exigido la necesidad de intervención de los tres poderes nacionales. Es así como se atribuyó al Poder Legislativo la declaratoria de utilidad pública o interés social,⁴³ para aquellos supuestos distintos de los que la propia ley ha calificado como tales.⁴⁴

Una vez efectuada la previa declaratoria de utilidad pública, el Poder Ejecutivo deberá dictar el decreto de afectación, a través del cual se individualizan los bienes que serán objeto de transferencia forzosa.⁴⁵

En la etapa administrativa del procedimiento expropiatorio se puede llegar a un arreglo amigable sobre el objeto de la expropiación y el justo precio que deberá pagar la autoridad expropiante,⁴⁶ pero en caso de no producirse dicho arreglo ésta deberá instar el juicio expropiatorio ante el órgano jurisdiccional competente en función del territorio donde se encuentre ubicado el bien, salvo en el caso de que el ente que solicita la expropiación sea la República, dado que en este caso la competencia se encuentra atribuida a las cortes de lo Contencioso Administrativo con sede en Caracas.⁴⁷

Una vez establecida la procedencia de la expropiación, puede concertarse el avenimiento sobre el justo precio, pero en caso de no producir-

⁴³ Artículos 7.1 y 13 de la Ley de Expropiación por causa de utilidad pública o social.

⁴⁴ *Ibidem*, artículo 14.

⁴⁵ *Ibidem*, artículo 5.

⁴⁶ *Ibidem*, artículo 22.

⁴⁷ *Ibidem*, artículo 23.

se,⁴⁸ la Comisión de Avalúos deberá realizar el justiprecio,⁴⁹ el cual una vez establecido deberá ser pagado,⁵⁰ y se procederá a la transferencia definitiva de la propiedad sobre el bien expropiado.⁵¹

Ésta constituye una sucinta explicación del procedimiento expropiatorio que debe realizar la República para la adquisición forzosa de los bienes que sean de utilidad pública para la construcción de las infraestructuras del sistema metropolitano de transporte, necesarias para la prestación del servicio público de transporte masivo de pasajeros.

2. *El derecho al uso de los bienes del poder público local*

La legislación establece que los bienes municipales pueden ser de dos categorías: los bienes del dominio privado, que en caso de que sean requeridos para la gestión del sistema metropolitano de transporte pueden ser transferidos voluntariamente conforme a las modalidades permitidas en el ordenamiento jurídico para los bienes que se encuentran en el tráfico jurídico,⁵² o pueden ser objeto de expropiación forzosa en los términos sucintamente mencionados anteriormente; y los bienes del dominio público,⁵³ que según la ley son los ejidos, exceptuadas las tierras de las comunidades indígenas; las vías terrestres urbanas, rurales y de usos comunales, y aquellos que adquieran los municipios mediante expropiación, teniendo como característica que son inalienables e imprescriptibles.⁵⁴

⁴⁸ *Ibidem*, artículo 34.

⁴⁹ *Ibidem*, artículo 35.

⁵⁰ *Ibidem*, artículo 45.

⁵¹ *Ibidem*, artículo 46.

⁵² El artículo 136 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, publicada en la *Gaceta Oficial* del 21 de abril de 2006, establece que “Los municipios no podrán donar ni dar en usufructo, comodato o enfiteusis bienes inmuebles de su dominio privado, salvo a entes públicos o privados para la ejecución de programas o proyectos de interés público en materia de desarrollo económico o social. En cada caso se requerirá, a solicitud motivada del alcalde o alcaldesa, autorización del concejo municipal dada por el voto de las dos terceras (2/3) partes de sus integrantes.

Cuando los inmuebles a que se refiere este artículo dejen de cumplir el fin específico para el cual se hizo la adjudicación, revertirán o se restituirán de pleno derecho al municipio, libres de gravamen y sin pago alguno por parte de la entidad. A fin de promover la transparencia de estos procesos, el alcalde o alcaldesa incluirá en la Memoria y Cuenta Anual, información actualizada sobre el estado de ejecución de los proyectos cuya realización fue causa de adjudicación”.

⁵³ El artículo 132 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal.

⁵⁴ *Ibidem*, artículo 133.

En el caso de los bienes del dominio privado, no existe la menor duda de que conforme a la ley, éstos pueden ser objeto de tráfico jurídico con el operador del sistema metropolitano de transporte para que éste ejecute la construcción de la infraestructura necesaria para la prestación del servicio público de transporte rápido masivo de pasajeros.

En lo que respecta a los bienes del dominio público, resulta evidente que las vías terrestres urbanas van a ser utilizadas para la prestación del servicio público de transporte de pasajeros en superficie denominado metrobús, lo que lleva a obtener la respectiva habilitación administrativa para la utilización de las vías terrestres, con la finalidad de gestionar este servicio a los usuarios.

El derecho a la ocupación del dominio público se encuentra reconocido al operador del sistema metropolitano de transporte por prestar un servicio público. Este derecho genera en la administración pública local titular de los bienes del dominio público, en principio, la obligación de permitir dicha ocupación, porque la propiedad pública tiene como finalidad servir al interés general, y en este caso se trata de ponerla a disposición de la prestación del servicio público de transporte masivo de pasajeros, para lo cual se debe obtener la correspondiente habilitación administrativa, que autoriza no sólo a la ocupación, sino que determina tanto el demanio que se va a ocupar como la ubicación del área física.

No obstante, debe señalarse que la solicitud de ejercicio del derecho a la ocupación del dominio público podría ser rechazada por la administración local titular de dicho dominio cuando exista un interés general de superior valor o una imposibilidad física para la prestación del servicio público, así como cuando se encuentren presentes exigencias medioambientales, de ordenación urbanística o de protección del patrimonio histórico.

3. La constitución de servidumbres sobre bienes inmuebles

Antes se ha señalado que la Constitución garantiza el derecho de propiedad, pero reconoce que éste puede ser sometido a las contribuciones, restricciones y obligaciones que establezca la ley, con fines de utilidad pública o interés social.

Es así como en aquellos casos en que no sea necesaria la expropiación se podrán establecer servidumbres para la construcción y explotación de

las infraestructuras para la prestación de los servicios metropolitanos de transporte, que al no estar regulado de manera expresa en la Ley de los Sistemas Metropolitanos de Transporte se deberá regir por lo dispuesto en la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, y supletoriamente por las disposiciones del Código Civil.⁵⁵

La constitución de servidumbres genera el establecimiento de obligaciones y derechos tanto a favor de los particulares afectados como de los beneficiarios, lo que lleva a realizar una referencia sucinta sobre los mismos.

La imposición de servidumbres constituye una obligación de carácter público, que se impone a terceros, quienes deben permitir que el operador del sistema metropolitano de transporte ocupe bienes y derechos que sean necesarios para la prestación del servicio público.

Las personas que deban soportar la servidumbre tendrán los siguientes derechos:

- a) Recibir una indemnización justa y oportuna, por los daños y perjuicios que le ocasione la constitución de la servidumbre.
- b) Negociar con el beneficiario de la servidumbre, tanto el trazado de la misma como el monto de la justa y oportuna indemnización.

Las personas que deben soportar la servidumbre tienen los siguientes deberes:

- a) Permitir al operador beneficiario de la servidumbre la utilización de los bienes y derechos que la constituyen.
- b) Abstenerse de obstaculizar o impedir el ejercicio de los derechos que otorga la servidumbre al operador beneficiario.

El operador beneficiario de la servidumbre tiene los siguientes derechos:

- a) Ejercer libremente los derechos que se derivan de la constitución de la servidumbre.
- b) Ejercer las acciones administrativas o jurisdiccionales para proteger la servidumbre contra las perturbaciones indebidas.

⁵⁵ Artículo 66 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social.

El operador beneficiario de la servidumbre tiene los siguientes deberes:

- a) Pagar el monto de la indemnización por el daño causado a los sujetos afectados por la constitución de la servidumbre.
- b) Evitar la producción de daños y perjuicios innecesarios a los derechos de los afectados.

Hay que señalar que, en principio, la constitución de la servidumbre *per se* no genera derecho a indemnización a favor del afectado (artículo 42 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social); éste sólo nace cuando la servidumbre produce un daño permanente, que deriva en la pérdida o la disminución de derechos, y tiene su fundamento en el artículo 115 de la Constitución, que reconoce que los derechos y bienes no pueden ser sacrificados sino por razones de utilidad pública e interés general, previo juicio contradictorio y pago de una justa y oportuna indemnización.

El deber de indemnización implica que el operador beneficiario de la servidumbre tiene que recompensar proporcionalmente a la persona afectada, por la reducción, cercenamiento o desmembramiento de las atribuciones jurídicas sobre un bien o derecho,⁵⁶ que le ocasionó una lesión en el uso, goce o disfrute exclusivo del bien, quien así ve reducida la disponibilidad plena y exclusiva de su derecho.

La indemnización debe calcularse teniendo en consideración el grado de afectación permanente al derecho y la disminución de su aprovechamiento económico en relación con el uso para el cual estaba efectiva y originalmente destinado.

El establecimiento del monto de las indemnizaciones debe comprender el daño producido a los derechos de los afectados, el cual debe ser cierto, efectivo, individualizado, actual y cuantificable económicamente.

La indemnización debe considerar, además del valor de la superficie del terreno ocupado por los postes, apoyos, torres, edificaciones y servicios, o por la anchura de la zanja, el importe de la depreciación y el importe de las limitaciones de uso por los daños y perjuicios causados en la ocupación temporal para el depósito de materiales. En todo caso, es indemnizable el importe de las obras necesarias para el restablecimiento del suelo a su normal situación.

⁵⁶ Artículo 41 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social.

El operador beneficiario de la imposición de la servidumbre deberá llegar a un acuerdo con la persona afectada respecto al monto de la indemnización, y en el supuesto de que no logren ponerse de acuerdo se deberá acudir al procedimiento del justiprecio establecido en la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social.

VI. EL OPERADOR DEL SISTEMA METROPOLITANO DE TRANSPORTE

Las empresas del Estado son aquellas sociedades mercantiles en las cuales intervienen los órganos y entes del poder público en su constitución, composición accionarial, dirección y gestión.

El reconocimiento de estas empresas se encuentra establecido a nivel legislativo desde una doble perspectiva: el criterio cuantitativo, que considera como empresas del Estado a aquellas donde los entes (República, estados y municipios, institutos autónomos, empresas del Estado, fundaciones, sociedades civiles) tengan una participación mayor al cincuenta por ciento del capital social,⁵⁷ y el criterio cualitativo, que considera como empresas del Estado, aquellas en las cuales la República ejerce un control decisivo y permanente, en cuanto a su dirección y administración.⁵⁸ Es conforme a estos criterios que se debe determinar cuál es la naturaleza del operador del sistema metropolitano de transporte.

La ley establece que el sistema metropolitano de transporte en la ciudad de Caracas será operado por la Compañía Anónima Metro de Caracas (CAMETRO),⁵⁹ sociedad mercantil que tiene como accionistas a la República de Venezuela, por órgano del Ministerio de Infraestructura,

⁵⁷ El artículo 100 de la Ley Orgánica de la Administración Pública establece que “son empresas del Estado, las sociedades mercantiles en las cuales la República, los estados, los distritos metropolitanos y los municipios, o alguno de los entes descentralizados funcionalmente a los que se refiere esta Ley, solos o conjuntamente, tengan una participación *mayor* al cincuenta por ciento del capital social”; sin embargo, debe señalarse que el artículo 6.8 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del sector público somete a la aplicación de dicho texto jurídico a “las sociedades mercantiles en las cuales la República o las demás personas a que se refiere el presente artículo tengan una participación *igual o mayor* al cincuenta por ciento del capital social”. *Cfr. Gaceta Oficial* del 11 de abril de 2007.

⁵⁸ Artículo 5.24 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, publicada en *Gaceta Oficial* del 20 de mayo de 2004.

⁵⁹ Artículo 31 de la Ley de los Sistemas Metropolitanos de Transporte.

que tiene el 99% de las acciones, el Instituto Autónomo de Ferrocarriles del Estado que tiene el 0.5% de las acciones, y el Centro Simón Bolívar, empresa pública que tiene el 0.5% de las acciones.

La empresa CAMETRO tiene como objeto los estudios, proyectos, construcción, desarrollo, ampliación, mantenimiento, operación y explotación comercial del sistema metropolitano de transporte rápido en la ciudad de Caracas, como en las zonas suburbanas colindantes con la ciudad capital, el cual se encuentra conformado por el servicio subterráneo de trenes, el servicio superficial de trenes y de metrobús, así como el actualmente en construcción servicio de metrocable, todos movidos por energía eléctrica.

Con la finalidad de prestar un servicio público de transporte masivo de pasajeros eficiente, rápido, seguro y asequible, el operador debe establecer la regulación de la operación comercial, es decir, el establecimiento de los horarios de gestión hacia el público, los intervalos de circulación de los trenes, vagones y metrobuses, durante los días laborables, los feriados y los fines de semana.

La empresa CAMETRO realiza varios negocios jurídicos colaterales, que si bien no tienen relación directa con su objeto social, le generan cuantiosos ingresos, que contribuyen al mantenimiento de la gestión del servicio público, aunque hay que advertir que los principales ingresos vienen de los presupuestos generales del Estado, dado que la gestión comercial no permite su autofinanciamiento.

Uno de los negocios es el alquiler de espacios para la publicidad comercial, por constituir el sistema metropolitano de transporte una vitrina para los anunciantes que logran llevar sus mensajes publicitarios a un importante sector de la población, tal como se ha dado cuenta el 28 de septiembre de 2007, en el que se alcanzó a transportar la cifra de un millón setecientos sesenta y un mil pasajeros,⁶⁰ en una ciudad que tiene algo más de cuatro millones y medio de habitantes. El otro negocio es el alquiler de locales en las estaciones del sistema para la instalación de fondos de comercio.

También hay que mencionar que eventualmente el Metro presta asesoría técnica a los proyectos de establecimiento de otros sistemas metropolitanos de transporte. Además, existe el servicio especial de metrobús,

⁶⁰ Esta información fue publicada en www.eluniversal.com, del 29 de septiembre de 2007.

que consiste en la contratación de unidades de transporte terrestre con conductores, para realizar viajes no relacionados con el servicio público de transporte rápido masivo de pasajeros.

1. El régimen de los boletos y tarifas del sistema metropolitano de transporte

El ingreso al sistema metropolitano de transporte que permite adquirir la condición de usuario del servicio público presupone la adquisición de los boletos en los lugares de expedición establecidos por el operador. Al respecto se han establecido dos modalidades: la conocida como venta externa y, por supuesto, la venta interna.

La venta externa consiste en la emisión de los boletos, distribución y venta al por mayor, para luego ser vendidos al detal en los kioscos y locales comerciales distintos de los que integran el sistema metropolitano de transporte, autorizados por el operador, facilitando la adquisición de los potenciales usuarios.

La venta interna se realiza en las instalaciones del sistema metropolitano de transporte, en las ventanillas que se encuentran en cada estación, en las máquinas expendedoras o directamente en las unidades de metrobús.

Además, existe la modalidad de ventas corporativas, que consiste en las ventas al mayor a empresas e instituciones cuyos empleados o personal son usuarios frecuentes del sistema, y se realizan directamente por el operador del sistema.

En cuanto al sistema de boletos, también existen varias modalidades, que se mencionarán seguidamente:

- a) El boleto simple, que permite a los usuarios realizar un viaje dentro del sistema, hacia cualquiera de las estaciones.
- b) El boleto multiabono, cuya adquisición supone un ahorro para los usuarios y permite realizar diez viajes, sin límite de estaciones.
- c) El boleto de ida y vuelta, que permite realizar dos viajes, en teoría, partiendo y regresando a la misma estación, aunque desde el punto de vista práctico tampoco presenta límite de estaciones.
- d) El boleto preferencial estudiantil, que se expide en las estaciones del sistema, únicamente a los estudiantes que presentan su carné vigente o constancia de la institución donde estudian, y que supone el pago de una tarifa significativamente inferior a la que pagan el resto de los usuarios.

- e) El boleto simple integrado permite realizar un viaje en el metro y el metrobús, tanto en las rutas urbanas como en las rutas suburbanas.
- f) El boleto multiabono integrado habilita a los usuarios que los adquieren, a realizar con ese mismo boleto diez viajes completos, en las líneas de trenes y rutas de metrobuses.

Se debe finalizar señalando que el establecimiento y modificación de las tarifas que cobra el operador a los usuarios del sistema metropolitano de transporte le corresponde establecerlo al Ejecutivo nacional, y entran en vigencia en el momento que éste disponga, una vez publicadas en la *Gaceta Oficial*.⁶¹

2. *El régimen de personal que labora en el operador que gestiona el sistema metropolitano de transporte*

El personal que presta servicios en el sistema metropolitano de transporte se encuentra sometido al régimen jurídico de los empleados y obreros,⁶² de allí que resulte totalmente inapropiado considerar que las personas que trabajan en el Metro pueden ser considerados funcionarios públicos.

Ello es así, porque la Ley del Estatuto de la Función Pública no contempla su aplicación a las empresas públicas,⁶³ lo que impide considerar como funcionarios públicos regidos por dicha ley, a quienes trabajan en la empresa pública gestora del sistema metropolitano de transporte.

A lo anterior se suma el hecho de que constitucionalmente la única forma de ingresar a la función pública es previo concurso público,⁶⁴ y en las empresas públicas no se realizan concursos, sino que se ingresa mediante el procedimiento de selección de personal que tenga la gerencia de capital humano y de conformidad con lo señalado en la legislación laboral.

Ello tiene una trascendencia fundamental, porque la aplicación del régimen jurídico laboral a las empresas públicas impone la obligatoria participación de los trabajadores en la dirección de la empresa (cogestión), en los

⁶¹ Artículo 6 de la Ley de los Sistemas Metropolitanos de Transporte.

⁶² El artículo 3 de la Ley de los Sistemas Metropolitanos de Transporte le atribuye competencia al Ejecutivo Nacional para establecer las modalidades de la jornada de trabajo.

⁶³ Artículo 1 de la Ley del Estatuto de la Función Pública, publicada en *Gaceta Oficial* del 6 de septiembre de 2002.

⁶⁴ Artículo 146 de la Constitución.

términos contemplados en la Ley⁶⁵ y su Reglamento.⁶⁶ Esta participación es tan importante, que el ordenamiento jurídico declara la nulidad de las decisiones adoptadas por la junta directiva de la empresa pública, sin la previa convocatoria de los directores laborales, a las reuniones donde se van a producir decisiones relacionadas con la gestión de la empresa.

3. *El derecho a huelga del personal que labora en el sistema metropolitano de transporte*

Al igual que sucede con la mayoría de los derechos, el derecho a huelga tiene reconocimiento supranacional⁶⁷ y nacional, lo que lleva a tener presente que en la empresa gestora del sistema metropolitano de transporte además de regirse por la legislación del trabajo y, por ende, negociar y celebrar convenciones colectivas de trabajo, se pueden producir conflictos colectivos cuya resolución se debe intentar en primer lugar a través de la conciliación, pero en caso de no lograrse puede surgir la posibilidad de que se plantee una huelga de trabajadores en el servicio público, la cual se deberá realizar de conformidad con la Constitución, la Ley Orgánica del Trabajo y su Reglamento.

Ello implica que el Estado, como garante de los derechos constitucionales, en su condición de patrono no debe poner obstáculos al ejercicio del derecho constitucional a la huelga,⁶⁸ y en su condición de regulador social, debe establecer de manera proporcional, adecuada y necesaria tanto los servicios de mantenimiento y seguridad de la empresa,⁶⁹ mientras se desarrolla una huelga en la empresa o en el servicio público respectivo, como los servicios mínimos,⁷⁰ para garantizar la prestación del servicio público de transporte masivo de pasajeros a los usuarios.

⁶⁵ Artículos 610 al 624 de la Ley Orgánica del Trabajo, publicada en *Gaceta Oficial* del 19 de junio de 1997.

⁶⁶ Artículos 203 al 215 del Reglamento General de la Ley Orgánica del Trabajo, publicada en *Gaceta Oficial* del 28 de abril de 2006.

⁶⁷ Artículos 8 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y 8 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”.

⁶⁸ Artículos 97 de la Constitución y 494 al 506 de la Ley Orgánica del Trabajo.

⁶⁹ Artículos 498 de la Ley Orgánica del Trabajo y 178 al 180 del Reglamento General de la Ley Orgánica del Trabajo.

⁷⁰ Artículos 181 al 187 del Reglamento General de la Ley Orgánica del Trabajo.

VII. EL ESTATUTO DE LOS USUARIOS DEL SISTEMA METROPOLITANO DE TRANSPORTE

El ordenamiento jurídico otorga protección a las personas denominadas usuarios de los servicios públicos, surgiendo la misma desde la normativa constitucional y estando definido éste con carácter general por el legislador, como aquella persona natural o jurídica que utiliza, disfruta o se beneficia de los servicios de cualquier naturaleza como destinatario final.⁷¹

El operador del servicio público de transporte masivo de pasajeros tiene la obligación de prestarlo, y los usuarios tienen el derecho subjetivo a la prestación, tal como lo establece la legislación, al indicar entre los derechos (a usar el sistema metropolitano de transporte, previo el pago de una tarifa, así como a la devolución del importe del pago efectuado, en caso de no ser posible transportarlo a su destino)⁷² y las obligaciones (de respetar las normas para preservar la seguridad e integridad del público y de las dependencias e instalaciones, la tranquilidad de los usuarios, así como la continua y eficaz prestación del servicio),⁷³ que corresponden a los usuarios del sistema metropolitano de transporte.

El servicio público se debe prestar según las reglas tradicionales de los servicios públicos: la continuidad, la adaptabilidad o mutabilidad, la neutralidad, la igualdad, la correcta prestación,⁷⁴ la imparcialidad, la transparencia y la participación⁷⁵ y los principios del servicio univer-

⁷¹ Artículo 4 de la Ley de Protección al Consumidor y al Usuario, publicada en la *Gaceta Oficial* del 4 de mayo de 2004.

⁷² Artículo 8 de la Ley de los Sistemas Metropolitanos de Transporte.

⁷³ El artículo 7 de la Ley de los Sistemas Metropolitanos de Transporte dispone que “Toda persona tiene el derecho de servirse de los Sistemas Metropolitanos de Transporte, mediante el pago de la tarifa que corresponda y la obligación de respetar las normas que se establezca para preservar la seguridad e integridad del público y de las dependencias e instalaciones, la tranquilidad de los usuarios, la continua y eficaz prestación del servicio, y la moral, higiene y las buenas costumbres.

En caso de inobservancia de los anteriores deberes, el cuerpo de seguridad del respectivo sistema advertirá al trasgresor y procederá a retirarlo”.

⁷⁴ Fernández Ruiz, J., *Derecho administrativo (servicios públicos)*, México, Porrúa, 1995, pp. 116 y ss.; Rodríguez Rodríguez, Libardo, *Derecho administrativo. General y colombiano*, 15a. ed., Bogotá, Temis, 2007, pp. 557-559.

⁷⁵ Araujo Juárez, J., *Manual de derecho de los servicios públicos*, Caracas, Vadell Hermanos, 2003, pp. 137-160.

sal:⁷⁶ accesibilidad, progresividad, estándares mínimos de calidad⁷⁷ y asequibilidad.

En esencia, las normas de autorregulación del sistema metropolitano de transporte que ha dictado el operador para garantizar las condiciones de seguridad para la protección de los usuarios y prevención de accidentes, la preservación del patrimonio relacionado con la prestación del servicio público, la comodidad y regularidad, así como normalidad del tráfico y el mantenimiento del orden de sus dependencias,⁷⁸ son las conocidas como las normas de los usuarios del metro y las normas de los usuarios del metrobús, todas de obligatorio cumplimiento, que se mencionan a continuación.

1. *Las normas de los usuarios del metro*

Las normas de los usuarios del metro pueden agruparse en cuatro grandes categorías: las normas de seguridad, las normas de limpieza e higiene, las normas de buen funcionamiento y las normas cuya transgresión genera sanciones. A continuación se hará referencia a cada una de estas categorías.

A. *Normas de seguridad*

1. Abstenerse de fumar y no encender fósforos, cerillos o yesqueros dentro de las instalaciones del metro.
2. Mantener apagados los aparatos de sonido para que no interfieran los mensajes que se transmiten por los altavoces.
3. Para tomar fotografías en el andén, debe hacerse sin flash, para no enceguecer a los conductores de los trenes.
4. Abstenerse de ingresar al sistema, aquellas personas que estén bajo los efectos del alcohol u otras drogas.

⁷⁶ Araujo Juárez, J., “Régimen jurídico de los servicios económicos de interés general”, *El derecho público a comienzos del siglo XXI. Estudios en homenaje al profesor Allan R. Brewer Carías*, Madrid, Thomson-Civitas, 2003, t. II, p. 1976.

⁷⁷ El artículo 9 de la Ley de los Sistemas Metropolitanos de Transporte señala que “El transporte de personas se prestará en condiciones de seguridad, comodidad y regularidad en consecuencia, se colocarán a la vista del público todas las indicaciones necesarias y se prestará la usuario la asistencia debida”.

⁷⁸ Artículos 9 y 13 de la Ley de los Sistemas Metropolitanos de Transporte.

5. Mantenerse en el andén alejado de la raya amarilla y atravesarla sólo después de que el tren se ha detenido y haya abierto las puertas.
6. Está absolutamente prohibido ingresar a la vía del tren y a los túneles, porque son áreas peligrosas.

B. Normas de limpieza e higiene

1. Sólo se debe botar la basura en los recipientes disponibles para ello.
2. Ingerir los alimentos y bebidas antes de entrar al metro, a fin de mantener la higiene y la limpieza.
3. Abstenerse de colocar los pies en las paredes, escupir, escribir, dañar o ensuciar las instalaciones o arrojar basura en las vías, vagones y estaciones.

C. Normas de buen funcionamiento

1. Únicamente se permite portar aquellos bultos o paquetes que por su volumen no obstaculicen el tránsito de los demás.
2. No se permite el ingreso de animales al metro, debido a los múltiples inconvenientes que originan.
3. Se debe circular siempre por la derecha y hacerse a un lado cuando se tenga que detener, para no obstaculizar a los demás pasajeros.
4. Sujetarse firmemente al pasamanos derecho de las escaleras mecánicas y dejar libre el lado izquierdo para permitir la libre circulación de otros.
5. Mantener a los niños tomados de la mano y no permitir que se sienten en los peldaños de las escaleras mecánicas, porque podrían resultar heridos.
6. Sólo se permitirá pasar por debajo del torniquete a los niños menores de cuatro años.
7. Conservar el boleto en buen estado para poder entrar y salir del metro. En caso de pérdida o deterioro, se deberá pagar la tarifa máxima.
8. En caso de algún problema, hay que dirigirse al operador, que está capacitado para ayudar.

D. Normas que establecen sanciones

1. Transgredir las instrucciones o impedir el desempeño de los empleados del metro será severamente sancionado.
2. Abstenerse de dar alarmas injustificadas, ya que ello puede acarrear sanciones.
3. Respetar todas las señales del metro y, en particular, aquellas que prohíben el acceso a personas no autorizadas.

2. Las normas de los usuarios del metrobús

Las normas de los usuarios del metrobús pueden agruparse en cuatro grandes categorías: las normas de seguridad, las normas de limpieza e higiene, las normas de buen funcionamiento y las normas cuya trasgresión genera sanciones. A continuación se hará referencia a cada una de estas categorías.

A. Normas de seguridad

1. Abstenerse de fumar en los autobuses del sistema.
2. Debe evitarse distraer la atención del operador mientras el autobús esté en movimiento.
3. Está prohibido el ingreso de personas bajo los efectos del alcohol o cualquier otra droga.
4. Abstenerse de sacar cualquier parte del cuerpo fuera de la unidad.
5. Sujetarse firmemente a las barras fijas del autobús si viaja de pie y mantenerse separado de las puertas, para evitar riesgos.
6. Mantener apagados los aparatos de sonido, para que no interfieran los mensajes del operador.

B. Normas de limpieza e higiene

Se encuentra prohibido consumir alimentos y bebidas en el autobús, por razones de higiene y limpieza.

C. Normas de buen funcionamiento

1. Sólo se permitirá abordar el autobús con aquellos bultos o paquetes que por su volumen no obstaculicen el tránsito de los demás.

2. No se permite el ingreso de animales, debido a los múltiples inconvenientes que originan.
3. Abordar el autobús de manera ordenada, usando la puerta delantera y dirigirse hacia la parte trasera, para facilitar el ingreso de otros pasajeros.
4. Hacer la compra de boletos a bordo del autobús mediante el importe exacto del pasaje.
5. Validar el boleto en la máquina canceladora al abordar el autobús y conservarlo, ya que deberá mostrarse cuando el personal operativo así lo solicite.
6. Anunciar la parada con antelación pulsando los botones de solicitud de la misma, teniendo presente que los autobuses se detendrán sólo en las paradas.
7. Mantener a los niños tomados de las manos para garantizar su seguridad.
8. En caso de algún problema, hay que dirigirse al personal operativo, que está capacitado para orientar.
9. Prestar atención a las informaciones y respetar las señales del sistema metrobús.

D. Normas que establecen sanciones

El uso indebido de las instalaciones, equipos y unidades de transporte será severamente sancionado.

VIII. EL ORDEN JURISDICCIONAL COMPETENTE PARA CONOCER DE LOS ASUNTOS QUE SURGEN CON MOTIVO DE LA OPERACIÓN DEL SISTEMA METROPOLITANO DE TRANSPORTE

El legislador dispuso que todo lo relacionado con los asuntos jurídicos que surjan de la aplicación de la Ley de los Sistemas Metropolitanos de Transporte serán del conocimiento de los tribunales penales, civiles, mercantiles, del trabajo y de lo contencioso administrativo, cada uno actuando en las materias propias de su competencia.⁷⁹

⁷⁹ Artículo 32 de la Ley de los Sistemas Metropolitanos de Transporte.

Sin duda que los asuntos donde se encuentre involucrada la determinación de un hecho punible corresponden al orden jurisdiccional penal.⁸⁰ En el caso de los conflictos surgidos de las relaciones nacidas del contrato individual del trabajo o de las convenciones colectivas, que no correspondan a la conciliación y al arbitraje, son competencia del orden jurisdiccional del trabajo.⁸¹

La situación luce distinta respecto a los asuntos de naturaleza civil o mercantil, pues conforme a la regulación constitucional y legal de la administración pública, al constituir la empresa operadora del sistema metropolitano de transporte una sociedad mercantil cuya titularidad accionarial ostenta el Estado de manera mayoritaria y tiene un control decisivo en la toma de decisiones, conforme al criterio orgánico de control de la administración pública, sea ésta centralizada o descentralizada funcionalmente, existe una vis atractiva para conocer de los conflictos que surjan con respecto a estos entes públicos por el orden jurisdiccional administrativo.⁸²

En atención al criterio material, los actos unilaterales⁸³ dictados en los procedimientos licitatorios, aquellos que alteran relaciones contractuales sujetas al derecho administrativo, las normas emitidas para la regulación del funcionamiento del sistema metropolitano de transporte o de imposición de las sanciones a los usuarios contempladas en la ley, ante los supuestos de infracción de las disposiciones que norman la gestión del servicio, se encuentran sometidas al control de los órganos jurisdiccionales administrativos.

Los conflictos que surjan sobre el cumplimiento, nulidad, validez, interpretación o resolución de los contratos administrativos de construcción de las infraestructuras, de la provisión de las máquinas, vagones o

⁸⁰ Artículos 105 y 106 del Código Orgánico Procesal Penal, publicada en la *Gaceta Oficial* del 4 de octubre de 2006.

⁸¹ Artículo 29 de la Ley Orgánica Procesal del Trabajo, publicada en la *Gaceta Oficial* del 13 de agosto de 2002.

⁸² Artículo 259 de la Constitución.

⁸³ En principio, no se admite que las sociedades mercantiles que realizan actividades públicas emitan actos administrativos; sin embargo, se ha considerado tanto jurisprudencial como doctrinalmente que pueden emitir “actos de autoridad”, que si bien no gozan de la misma naturaleza jurídica, son equiparables a aquellos únicamente a los fines del control jurisdiccional pleno, por el orden jurisdiccional administrativo. *Cfr.* Chavero, Rafael, *Actos de autoridad*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 1996, y Pérez Gómez, Augusto, *Los actos administrativos de origen privado*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 2005.

trenes, autobuses o cabinas, así como de los equipos técnicos, serán del conocimiento del orden jurisdiccional administrativo.⁸⁴

En lo que respecta a la prestación del servicio público de transporte de pasajeros, debe señalarse que tanto la gestión normal y efectiva del servicio que causa un daño material o moral a los usuarios, la gestión defectuosa, ineficiente, irregular, así como la suspensión o interrupción injustificada del servicio que genere reclamos de los usuarios, deberá ser sometida a la competencia de los tribunales del orden jurisdiccional administrativo.⁸⁵

Por último, conforme al criterio formal, cualquier asunto contencioso en el cual se encuentre involucrada la aplicación de normas de derecho administrativo deberán resolverlo los órganos jurisdiccionales administrativos.⁸⁶

IX. CONSIDERACIONES FINALES

El sistema metropolitano de transporte ha producido múltiples efectos positivos en todas aquellas ciudades donde han sido construidos y actualmente prestan sus servicios, beneficios éstos que exceden lo meramente jurídico.

Es así como desde la perspectiva social, el metro ha mejorado el funcionamiento del sistema urbano de transporte, al contribuir al descongestionamiento de las vías de comunicaciones terrestres, lo que ha permitido el aligeramiento del tránsito automotor.

A esto se suma el cambio de la conducta en el comportamiento de las personas, pues las políticas de comunicación corporativa adoptadas por la empresa gestora de las infraestructuras y prestadoras del servicio de transporte han contribuido a transformar a simples usuarios o pasajeros en auténticos y mejores ciudadanos, con mayor sentido de pertenencia, respeto a los derechos y los deberes de los otros y conciencia de la necesidad de preservar los bienes públicos.

Además, el sistema ha contribuido a mejorar la calidad de vida de las personas, pues éstas, al reducir los tiempos de desplazamiento de un lugar a otro en las ciudades, tienen más tranquilidad para salir de sus casas,

⁸⁴ Artículo 5.25 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia.

⁸⁵ Artículo 259 de la Constitución.

⁸⁶ Corte Federal, en sentencia del 3 de diciembre de 1959. *Gaceta Forense*, núm. 26, 2a. etapa, octubre-diciembre de 1959.

regresan más temprano, disminuyen el estrés para llegar a sus trabajos, escuelas o universidades; en fin, pueden disfrutar de mayor libertad para desenvolverse en las actividades que les apetezcan.

Desde el punto de vista cultural, las infraestructuras que conforman el sistema, en especial aquellas que utilizan los usuarios para tener acceso a los trenes que son conocidas como estaciones, sirven para la difusión cultural, al convertirse en instrumentos de expresión artística, como la música, la escultura, la pintura, etcétera, transformando al sistema en su conjunto en un gran museo, galería, sala de exhibición, exposición o concierto, sin perder su finalidad principal. En este sentido, se puede decir que el metro puede contribuir notablemente a la educación masiva y la difusión cultural de las personas que utilizan el sistema.

En el ámbito económico, la reducción de los tiempos de traslado de un lugar a otro se traduce en ahorro de dinero, rebaja de los costos de desplazamiento y, más importante aún, en disminución del consumo de la energía, dado que la energía que requiere el sistema es más económica y menos contaminante.

No puede dejar de mencionarse que los bienes inmuebles colindantes con las zonas de la ciudad que se encuentran ubicadas más cerca al metro tienen mayor valor por el acceso más fácil y rápido a este sistema de transporte; es decir, genera una revalorización por mejora de los inmuebles, que no se limita al incremento de valor de los mismos, sino que también se proyecta en el aumento del pago de los impuestos inmobiliarios.

Si se analiza desde la perspectiva urbanística, el metro cambia el rostro de la ciudad, transformando zonas deshabitadas o poco desarrolladas en zonas habitadas o potencialmente desarrollables; ello produce que aquellos lugares donde no acudían personas por ser muy distantes, inseguros o escasamente desarrollados, se conviertan en lugares cada vez más cercanos, seguros, transitados, visitados o frecuentados y desarrollados.

La expansión del metro contribuye a convertir sitios carentes de valor urbanístico en lugares habitables y estéticamente atractivos, dado que cambia el rostro de los espacios a donde llega, transforma el paisaje de la ciudad contribuyendo a hacerlo más agradable, más armónico y, si se prefiere, más tolerable o sustentable para los habitantes de las ciudades y para los visitantes.

Desde una perspectiva ecológica o medioambiental, el funcionamiento eficiente del sistema de transporte masivo de pasajeros ayuda a disminuir las emisiones de dióxido de carbono (CO₂), que producen los vehículos

automotores que tanto contaminan, mejorando así la calidad del aire que respiran las personas en dichas ciudades, lo que permite contribuir a que el desarrollo se pueda lograr de una manera efectivamente sustentable.

Todo lo anterior permite concluir que el sistema metropolitano de transporte ha contribuido, en las ciudades donde han sido construidas las infraestructuras y se prestan sus servicios, al desarrollo y progreso social, económico, ambiental, cultural y urbanístico, en función de lo cual se puede afirmar que la expansión de este sistema de transporte es el reflejo de la prosperidad en una sociedad.