

Anotaciones sobre el Régimen Jurídico de las Asociaciones de Vecinos

Armando Rodríguez García
*Profesor de Derecho Administrativo
de la Universidad Central de Venezuela
Director del Instituto de Derecho Público.
Universidad Central de Venezuela*

SUMARIO

INTRODUCCION

1. EL ELEMENTO PERSONAL EN LA CONCEPCION DEL MUNICIPIO.
 2. EL RÉGIMEN JURIDICO DE LAS ASOCIACIONES DE VECINOS.
 - 2.1. *Constitución de las Asociaciones.* 2.1.1. Número de Miembros. 2.1.2. Ambito Territorial.
 - 2.1.3. Forma jurídica y estructura organizativa. 2.1.4. Formalidades adicionales. 2.2. *Funcionamiento de las Asociaciones.* 2.2.1. Facultades o "atribuciones". 2.2.2. Limitaciones y deberes.
 3. APRECIACIONES CRITICAS.
- CONCLUSION.

INTRODUCCION

La Ley Orgánica de Régimen Municipal, dictada en 1978 y reformada en 1984, establece un conjunto de disposiciones dirigidas a regular las llamadas Asociaciones de Vecinos.

La incorporación de normas de esta naturaleza en el texto legal indicado se produjo como una respuesta política al surgimiento de reacciones de la comunidad frente a la conducta de los organismos municipales, considerada en muchos casos como atentatoria de los intereses de la colectividad. De esta manera, se pretendió establecer un régimen jurídico que permitiera la participación de los administrados, en forma organizada, en los procesos de toma de decisiones y en la defensa y protección de los intereses colectivos, a través de figuras organizativas que actuarían, en cierto modo como coadyuvantes de la Administración.

Es así como el tema de las Asociaciones de Vecinos, y más concretamente la regulación legal de estos sujetos de derecho, tiene relevancia en el ámbito de estudio que comprende la actividad administrativa del Estado. Por una parte, el régimen jurídico aplicable está contenido en disposiciones propias del Derecho Administrativo, conformando así una materia susceptible de ser analizada bajo los enfoques propios de ésta disciplina. Pero además, se presenta como una fórmula de presencia de los administrados en el actuar jurídico de la Administración, de lo cual derivan vínculos generados directamente por la norma, o derivados de la dinámica de la actuación, que producen consecuencias jurídicas de especial interés por lo novedoso de las características específicas que los rodean.

Así, existen notas que cobran especial significación al aproximarse al estudio de las Asociaciones de Vecinos y el régimen jurídico-administrativo al cual están sujetas.

Su naturaleza jurídica como forma asociativa permite revisar, bajo diversos criterios, el significado de este tipo de entidades. Por una parte, como expresión de la libertad y derecho de asociación consagrado constitucionalmente; por otro lado, su condición de sujeto de derecho, regido por disposiciones generales del derecho común, establecidas en el Código Civil, como marco fundamental para delinear este tipo de personas jurídicas, y con derivaciones propias de tal condición; por último, la existencia de un régimen jurídico adicional, diseñado de manera específica para esta clase de Sociedades Civiles, en razón de los objetivos a los que dirigen su actividad, y de su especial configuración como supuestos agentes o coadyuvantes de la actuación del Sector Público.

Una nota adicional y de relevante interés en el tema, la constituye el elemento constitutivo de las Asociaciones.

Este aspecto del asunto nos pone en contacto con una noción cargada de valores propios en el contexto jurídico-político, cual es la noción de *Vecino*.

El carácter de vecino tiene significado central en el estudio del régimen local, tanto desde el enfoque político, como de la perspectiva jurídica y administrativa.

El estudio de las disposiciones dirigidas a regular la existencia y funcionamiento de las Asociaciones de Vecinos nos permitirá algunas reflexiones de carácter crítico, en relación al insuficiente e inadecuado tratamiento que nuestra legislación ha dado a la noción de *vecino* como expresión de un status administrativo que sirve de soporte conceptual insustituible en la estructuración filosófica del régimen municipal.

En muchas ocasiones el surgimiento de dispositivos consagrados con rango de Ley, sobre asuntos que constituyen áreas de interés inmediato o prioritario de la sociedad, o de grupos o sectores específicos de ésta, es recibido como una solución a los problemas o deficiencias existentes. Este efecto psicológico de respuesta adecuada y oportuna es mas profundo cuando se estimula mediante el manejo político de la decisión adoptada.

Sin embargo, también en muchas oportunidades, el análisis reflexivo y sistemático de las opciones consagradas como solución permite llegar a conclusiones distintas, descubriendo que el alcance de los dispositivos ofrecidos no es el mismo que las expectativas creadas estimaban como requerido, y en algunos casos, paradójicamente, lo que presenta y entiende como solución avanzada, resulta un retroceso o cuando menos un estancamiento al proceso que se pretendió estimular.

En líneas generales, el estudio que se ofrece en las notas siguientes intenta poner de manifiesto, desde una perspectiva de análisis objetivo y sistemático de las normas consagradas en la Ley Orgánica de Régimen Municipal como regulación de las Asociaciones de Vecinos, el verdadero marco jurídico que define la actuación de las mismas, señalando los contrastes existentes entre lo que aparece como objetivos deseados o aspiraciones que provocaron la respuesta del legislador, y lo que efectivamente se establece como plataforma de derecho positivo.

Para ello comenzaremos con unas reflexiones de carácter conceptual sobre el elemento personal como sustrato esencial al concepto de Municipio, y el valor filosófico e histórico de la noción de vecindad en el surgimiento de la institución municipal.

Seguidamente veremos de manera superficial el régimen común o general que se aplica a las formas asociativas de acuerdo al Código Civil, para pasar de inmediato a revisar el conjunto de disposiciones que de manera especial se aplicaría a las sociedades civiles que se constituyan como Asociación de Vecinos.

Por último, expondremos los elementos de carácter crítico a las soluciones consagradas por la Ley, con base en la perspectiva antes indicada.

Debe advertirse que el objetivo central perseguido está en el estudio crítico de las disposiciones normativas reguladoras de las Asociaciones de Vecinos, razón por

la cual el estudio doctrinario guarda una posición de segundo orden, siendo la fuente primordial el propio texto de las normas, sobre el cual versarán los planteamientos analíticos y las afirmaciones críticas correspondientes.

1. EL ELEMENTO PERSONAL EN LA CONCEPCION DEL MUNICIPIO

Estudiar las Asociaciones de Vecinos y el régimen jurídico que se les aplica invita a utilizar como punto de referencia el valor que pueden tener los medios ideados para la disciplina y hacer efectiva la participación que tenga la Sociedad en sus diferentes manifestaciones en los procesos políticos y de decisión de la Administración Pública.

Evidentemente, la participación del ciudadano en los procesos decisorios de gobierno encontrará vías y mecanismos diferentes, en función de lo que su presencia como miembro de la comunidad signifique en relación a los diversos niveles y ámbitos de administración y gobierno. Así, será distinto el grado y la fórmula de establecer los medios de participación en el nivel de administración nacional que en el ámbito municipal. De igual manera, la presencia del ciudadano aisladamente considerado, o a través de grupos organizados de la Sociedad es diferente en la integración y funcionamiento del Estado y de los Municipios.

En ambos casos es necesaria la existencia de un sustrato personal para concebir la entidad (Estado o Municipio) tanto jurídica como políticamente.

En el ámbito municipal, el componente poblacional tiene una significación especial, no sólo por su carácter de elemento constitutivo, sino por el tipo de relación y la fuerza con que este elemento sirve en la concepción y evolución de lo local.

Dentro de esta relación, presencia y valor, juega papel preponderante la noción de lo vecinal, producto de las circunstancias que permiten el surgimiento de la institución municipal, con las características que hoy día tiene.

Históricamente la entidad municipal que conocemos, surge como efecto de la convergencia de un conjunto de factores que delinear su conformación conceptual y explican su existencia como estructura político-administrativa en todas las naciones modernas.

Dentro de estos factores convergentes destacan de manera primordial el localismo y la vecindad, unidos a una concepción ideológica que se expresa a través de la noción del "interés local"¹.

El localismo constituye un modo o sistema de vida caracterizado por el aislamiento de las comunidades asentadas en el territorio, de forma tal que apenas existe una relación o vinculación regular o permanente entre ellas. De esta manera, la mayor y más significativa expresión de la vida humana se produce y desenvuelve dentro de los ámbitos de una comunidad específica.

Esta situación es producto de las circunstancias propias del nivel de desarrollo de la civilización existente a finales de la Edad Media.

Fundamentalmente las limitaciones provenientes de los niveles de desarrollo propios de las comunicaciones y los sistemas de transporte hacen que no exista un adecuado grado de movilidad en la población, desestimulando así, la posibilidad de relaciones entre las comunidades asentadas a distancia mayor a la que puede cubrirse fácil y rápidamente con los medios disponibles para la época. En sentido inverso, se acentúa la relación social en el interior de los núcleos comunales fomentando el surgimiento del sentimiento de vecindad, como veremos seguidamente.

La vecindad es el nexo social que expresa la vinculación que surge entre los miembros de una comunidad sujeta a un sistema de vida aislado. La actividad de la

1. Este punto puede verse con mayor amplitud y profundidad en Rodríguez García, Armando: *Proceso Urbano y Municipio*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1987, p. 14 y siguientes.

población en su conjunto tiene repercusión inmediata de interés, de todos y cada uno de sus miembros considerados singularmente.

Se entiende de esta manera que existan asuntos que estando fuera de la esfera reducida de lo doméstico, son atinentes al conglomerado social como unidad de intereses.

El mecanismo idóneo para medir la relación está dado por la cercanía en la habitación, es decir, por la condición física de vecino, que se transforma en una determinación sociológica, al ser referida no ya de manera exclusiva a quienes habitan en forma contigua o inmediata, sino en quienes comparten la vida y los problemas de la comunidad. En todo caso, está presente la idea del contacto directo e inmediato, de compartir los asuntos que atañen a todos, como asuntos propios de la comunidad local, identificada por sus miembros, en tanto que individuos vinculados por el nexo de vecindad.

Con la evolución de la civilización y el avance de los elementos científicos y tecnológicos, este sistema de vida varía, en razón de las posibilidades de movilidad y de la mayor heterogeneidad y complejidad de las actividades económicas, sociales, culturales, políticas, religiosas, etc., que los miembros de la sociedad pueden desplegar.

En la actualidad, es común compartir esferas de interés con diversas colectividades de manera simultánea, en razón del sistema de vida moderno. Así, conformamos una comunidad con otros sujetos, al compartir situaciones de trabajo o actividad profesional, o cuando realizamos tareas de índole cultural, intelectual, deportivo o recreacional. En síntesis, la idea de lo vecinal, como condensación del conjunto de intereses que identifican la vida en sociedad, pierde su valor inicial, debido a la diversificación de intereses que se manifiestan en el complejo sistema de relaciones, propio de una sociedad urbana.

Sin embargo, las circunstancias señaladas anteriormente contribuyen, de manera decisiva, a la estructuración de una organización para afrontar los problemas "propios" de la comunidad que, en razón del aislamiento, no pueden esperar ser atendidos en los centros de decisión general, ubicados en localizaciones distantes, y ocupados de otros asuntos.

Estas organizaciones tienen carácter absolutamente privado y hasta cuasi familiar, dado que emergen de la voluntad e iniciativa de quienes las constituyen, y además se dedican a resolver los asuntos propios de sus integrantes².

Es entonces evidente que el concepto de vecindad, producto del localismo como modo de vida, juega papel esencial en la evolución de los criterios y conceptos municipales hasta nuestros días; en los términos de Orlando: "Así se ha formado la idea moderna del municipio. Como una asociación constituida sobre la base de la convivencia territorial de una parte de la población, y que adquiere la cualidad de persona jurídica. En virtud de dicha cualidad el municipio es órgano del Estado y le competen derechos tanto patrimoniales como públicos, estos últimos están en correlación con el cumplimiento de funciones determinadas"³.

Vemos así, que en su inicio, la organización municipal no es otra cosa que una asociación civil, de carácter privado, equivalente a lo que hoy día podrían ser las Asociaciones de Vecinos, generadas de manera espontánea por la comunidad para atender los asuntos que les son inherentes y que consideran como propios.

Entonces, la idea de un "interés local" que no es otra cosa que el interés propio de los miembros de una colectividad considerada como unidad, sirve de fundamento

2. Vid: García de Enterría, Eduardo: *La Administración Española* (2ª Edición). Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1964. pp. 124 y siguientes.

3. Orlando, V. E.: *Principios de Derecho Administrativo*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1978, p. 131.

a la concepción del Municipio como entidad pública, es decir, dotada de facultades de poder, pero reconociendo un ámbito de autonomía, por tratarse del manejo de los asuntos que le son propios a la comunidad.

La estructuración y evolución de los órganos que ejercen estas funciones públicas en el ámbito de lo local escapa al objeto del presente estudio. Sin embargo, es importante retener en este momento que la original idea de vecindad, subyace, y hace surgir el concepto de vecino, con un valor jurídico propio.

La situación de vecino se manifiesta, entonces, como la vinculación estable de un individuo con una comunidad social determinada, en razón de la cual surgen relaciones jurídico-administrativas entre el individuo y el ente público.

De esta forma, la posibilidad de ejercer ciertos derechos (electorales, de beneficencia, etc.) y estar sujeto a obligaciones (elegir, contribuir, etc.) está condicionada por la existencia del status de vecino que se manifiesta a través de vínculos formales de adscripción, distintos de la residencia o el domicilio.

Sobre estos conceptos volveremos más adelante, al revisar el empleo poco preciso del término en la Ley Orgánica de Régimen Municipal.

Como conclusión de este punto es importante retener el hecho de que el Municipio como entidad jurídica de carácter público está basado, además de los elementos dados por la organización y el territorio, por la base poblacional, que en este caso se manifiesta con una adscripción formal de los individuos que componen una comunidad.

2. EL REGIMEN JURIDICO DE LAS ASOCIACIONES DE VECINOS

El derecho de asociación está reconocido en nuestro ordenamiento jurídico positivo, con rango constitucional, bajo el texto siguiente:

“Artículo 70. Todos tienen el derecho de asociarse con fines lícitos en conformidad con la Ley”.

Por otra parte, el Código Civil regula de manera muy superficial lo relativo a las asociaciones civiles, limitándose a señalar su carácter de personas jurídicas, capaces en consecuencia de ser titulares de derechos y obligaciones, y señalando igualmente cómo adquieren la personalidad jurídica:

“Artículo 19. Son personas jurídicas y por lo tanto, capaces de obligaciones y derechos:

- 1º La Nación y las Entidades políticas que la componen.
- 2º Las iglesias de cualquier credo que sean, las universidades y, en general, todos los seres o cuerpos morales de carácter público.
- 3º Las asociaciones, corporaciones y fundaciones lícitas de carácter privado. La personalidad la adquirirán con la protocolización de su acta constitutiva en la Oficina Subalterna del Departamento o Distrito en que hayan sido creadas, donde se archivará un ejemplar auténtico de sus Estatutos. El acta constitutiva expresará: el nombre, domicilio, objeto de la asociación, corporación y fundación y la forma en que será administrada y dirigida.

Se protocolizará igualmente dentro del término de quince (15) días, cualquier cambio en sus Estatutos.

Las fundaciones pueden establecerse también por testamento, caso en el cual se considerarán con existencia jurídica desde el otorgamiento del acto, siempre que después de la apertura de la sucesión se cumpla con el requisito de la respectiva protocolización.

Las sociedades civiles y las mercantiles se rigen por las disposiciones legales que les conciernen”.

Vemos así, cómo nuestro derecho positivo deja un amplio margen a la voluntad de los sujetos para la creación y funcionamiento de las asociaciones civiles, preservando, sin embargo, aquellos aspectos referentes a la certeza jurídica, de manera de poder evitar o reducir al máximo los eventuales conflictos de intereses que pudieran surgir con ocasión de la creación, disolución o funcionamiento de una asociación de esta naturaleza.

Las Asociaciones de Vecinos configuran, sin lugar a dudas, un tipo de asociación civil, caracterizado por el objeto social, el cual está dado, por la gestión y defensa de los intereses de la comunidad de miembros que la conforman, en su condición de habitantes o residentes de un sector de ciudad (podríamos decir, de los vecinos en un sentido vulgar o lato).

La Ley Orgánica de Régimen Municipal establece un conjunto de disposiciones relativas a las Asociaciones de Vecinos, que son desarrolladas con mayor extensión, en lo que a la constitución y funcionamiento de estas personas jurídicas se refiere, en el “Reglamento Parcial Nº 1 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal sobre las Asociaciones de Vecinos”, dictado mediante Decreto Nº 2.130 del 6 de marzo de 1979. Este conjunto de normas constituye un régimen especial de carácter jurídico-administrativo, exorbitante del régimen común contenido en el Código Civil.

El fundamento de esta especialidad en el régimen jurídico aplicable está en la importancia que se dio a los movimientos comunales surgidos en los años anteriores a la promulgación de la Ley, y su objetivo o finalidad sería la de estimular esos movimientos y propender a su funcionamiento regular y organizado.

En el Título IX (De la participación de la comunidad) la Ley establece un conjunto de disposiciones reguladoras de mecanismos de participación de los administrados en los asuntos del gobierno municipal. Dentro de esas disposiciones se señalan algunos requisitos específicos para la constitución y funcionamiento de las Asociaciones de Vecinos.

2.1. *Constitución de las Asociaciones*

2.1.1. *Número de Miembros*

Para la Constitución de una Asociación de Vecinos se requiere un número mínimo de miembros:

“Artículo 148. Los habitantes que integren una comunidad de doscientas (200) familias, podrán constituir una Asociación de Vecinos la cual tendrá personalidad jurídica.

El Ejecutivo Nacional, al reglamentar esta Ley, determinará las formalidades para constituir dichas Asociaciones, el número mínimo de sus integrantes, su estructura interna, la cual en todo caso deberá ser democrática, y los mecanismos de control sobre el funcionamiento de las mismas”.

La base poblacional indicada en el artículo citado hace referencia a la comunidad mínima requerida para que pueda constituirse una Asociación de Vecinos, pero no implica que ese contingente deba integrarse societariamente.

El Reglamento en su artículo 2º repite mediante una inadecuada técnica de remisiones el contenido de la norma de la Ley, bajo el siguiente texto:

“Artículo 2º Toda comunidad integrada por no menos de doscientas familias establecidas en un mismo territorio podrá constituir una Asociación de Vecinos,

en los términos previstos en la Ley Orgánica de Régimen Municipal y sus disposiciones reglamentarias”.

Ciertamente, este texto resulta cuando menos inútil, pues no aporta ningún tipo de referencia adicional y remite nuevamente a la Ley de manera innecesaria. Sin embargo, el mismo Reglamento, en su artículo 10 ofrece un indicador complementario en cuanto a la exigencia de un número mínimo de miembros.

“Artículo 10. Para la constitución de las Asociaciones de Vecinos se requiere que, por lo menos cincuenta de los representantes de las familias que integran la comunidad, estén inscritos como miembros y figuren como tales en el Acta Constitutiva”.

De esta manera, puede entenderse que el requisito se compone de dos elementos básicos: por una parte, es necesario que exista una comunidad mínima de doscientas (200) familias, para que pueda constituirse una Asociación. Es decir, que no podría válidamente a los efectos de la Ley, pretenderse conformar una Asociación de Vecinos para una comunidad integrada por menos de ese número de familias. En segundo término, los miembros de la Asociación no pueden ser menos de cincuenta, a tenor de lo indicado en el citado artículo 10 del Reglamento.

Este texto habla de “. . .representantes de las familias que integran la comunidad. . .”, sin que se defina claramente el sentido de tal representación. Debe entenderse que la disposición hace referencia a la Condición de *miembro* de las familias.

Pareciera, en todo caso, que el sentido de la disposición es que al menos cincuenta de las familias que integran la base poblacional estén presentes de manera efectiva en la Constitución de la Asociación, a través de algunos de sus miembros.

En síntesis, la constitución de Asociación de Vecinos está sujeta a un requisito especial en cuanto al número mínimo de miembros.

2.1.2. *Ambito Territorial*

Además del requisito de carácter demográfico como base mínima y número de miembros requeridos para la Constitución de las Asociaciones, el régimen especial establecido, comporta una limitante de carácter espacial o geográfica:

Señala el artículo 150 de la Ley:

“Artículo 150. La oficina municipal que tenga a su cargo la planificación urbana determinará el ámbito espacial donde pueden constituirse las Asociaciones de Vecinos.

En aquellas comunidades que por su extensión territorial o por su número de habitantes así lo requieran, la mencionada oficina municipal podrá autorizar la Constitución y funcionamiento de más de una asociación, para lo cual señalará en cada caso la circunscripción donde podrá actuar cada una de ellas”.

Esta disposición es desarrollada con mayor amplitud por el Reglamento, que señala en sus artículos 3º y 4º lo siguiente:

“Artículo 3º El territorio de la comunidad es el que corresponde a la urbanización, barrio, sector, vecindario, caserío u otra forma de agrupación habitacional donde aquella se encuentre localizada. Su determinación compete a la Oficina Municipal que tenga a su cargo la planificación urbana y deberá constar en el Plano de Zonificación respectivo”.

“Artículo 4º El territorio define la circunscripción dentro de la cual actuará cada una de las Asociaciones de Vecinos”.

El elemento espacial viene a ser, entonces, un factor de definición de los requisitos fundamentales para la constitución de una Asociación de Vecinos junto con la base demográfica y el número mínimo de miembros.

No basta pues, con el deseo o la voluntad asociativa de un conjunto de habitantes, para constituir válidamente una Asociación de Vecinos en los términos pautados por la Ley Orgánica de Régimen Municipal y el Reglamento parcial sobre esta materia.

Es necesario, además, que ese grupo de individuos dispuestos a vincularse (“*affectio Societatis*”) tengan la condición de residentes dentro de un perímetro arbitrario para determinar las bases exigidas en la constitución de este tipo específico de asociación. De suerte que, siendo el espíritu o razón que fundamenta su existencia el hecho de la cercanía física del lugar de habitación, podría resultar que deban asociarse quienes viven en extremos lejanos de una urbanización o barrio, sin tener la posibilidad de hacerlo con quien habita mucho más cerca, pero en un barrio o urbanización vecino al suyo.

Por otra parte, este elemento da carácter excluyente a las Asociaciones de Vecinos, pues no se permite, salvo por vía de excepción basada en la extensión territorial o densidad demográfica que justifique —a juicio de la autoridad administrativa—, la constitución y funcionamiento de más de una asociación (Artículo 150 de la Ley).

La norma contenida en el artículo 4º del Reglamento, apunta a identificar la base geográfica con unidades urbanísticas preestablecidas, como serían las urbanizaciones o barrios, sin embargo, deja a la Oficina Municipal de Planeamiento Urbano la discrecionalidad necesaria para hacer la determinación concreta.

Igualmente se indica que tal determinación “deberá constar en el Plano de Zonificación respectivo”. Es evidente que el sentido de la norma es que el Plano de Zonificación contenga, como parte de la información que ofrece, la determinación gráfica de las áreas o sectores definidos como susceptibles de generar Asociaciones de Vecinos.

La práctica se ha desenvuelto en un sentido contrario al de la norma, tomando como base de identificación de las áreas geográficas que sirven de soporte a las Asociaciones, las definiciones de unidades urbanísticas (urbanización, barrio, sector, etc.), que existen en la ciudad. Resulta lógico que sea de esta forma y no en el sentido que le imprime el texto normativo, pues ello implicaría un cambio en los Planos de Zonificación, para ajustarlo a cada nueva Asociación que se creara.

El artículo 4º del Reglamento añade un valor adicional a la base espacial, cuando la califica como “circunscripción dentro de la cual actuará cada una de las Asociaciones”. Pareciera que la actuación de estas personas jurídicas, fuera del ámbito espacial al cual han sido confinadas por efecto de esa disposición, resultaría ilegal o ilícita.

Sobre este aspecto insistiremos más adelante, al referirnos a las actividades que pueden realizar las Asociaciones.

2.1.3. *Forma jurídica y estructura organizativa*

La Ley califica a las Asociaciones de Vecinos como entes dotados de personalidad jurídica, sujetando la obtención de tal cualidad, al cumplimiento de ciertos requisitos formales que analizaremos más adelante.

Resulta claro entender que la forma jurídica que adoptan estos sujetos es la de asociación civil, prevista en el Código Civil, bajo la norma citada con anterioridad.

No podrán, en consecuencia, constituirse Asociaciones de Vecinos, a través de la adopción de una forma jurídica distinta, como serían las de carácter mercantil (Sociedad Anónima o de Responsabilidad Limitada, por ejemplo), u otro tipo de persona jurídica regulada por el Código Civil (Fundaciones, por ejemplo).

Pero el régimen jurídico que estamos analizando no se agota en la determinación precisa de la forma jurídica que deben adoptar las Asociaciones de Vecinos. También prescribe lo relativo a su estructura organizativa, fijando pautas expresas en cuanto a la existencia y composición de algunos de sus órganos.

Así, el artículo 148 de la Ley al remitir al Reglamento, señala que éste determinará la estructura interna de las Asociaciones, "la cual en todo caso deberá ser democrática...".

En este sentido, el Reglamento fija algunas pautas organizativas para las Asociaciones de Vecinos. Es el caso del artículo 14, que establece que la Junta Directiva debe estar compuesta por un número no menor de cinco (5) miembros, y ser elegida con la presencia de las dos terceras partes de los miembros de la Asociación. Además, limita el ejercicio de las funciones de la Junta Directiva a un período no mayor de dos (2) años.

Por otra parte, en el artículo 15 se obliga a la elección de un Comisario por parte de la Asamblea, en aquellas Asociaciones que tengan más de doscientos (200) miembros. En la misma disposición se asigna a ese órgano "derecho ilimitado de inspección y vigilancia sobre las actividades de la Junta Directiva y de la Asociación, pudiendo examinar la correspondencia, libros y documentos que considere pertinentes, e incluso solicitar explicación sobre los asuntos decididos por la Junta Directiva de la Asociación que tengan efectos generales para la comunidad".

Las atribuciones asignadas al Comisario en el texto reglamentario exceden de manera clara las funciones que el Código de Comercio señala para esta figura en las sociedades mercantiles.

2.1.4. *Formalidades adicionales*

Además de los requisitos vistos, hasta ahora, el régimen jurídico diseñado para las Asociaciones de Vecinos establece algunas formalidades adicionales en cuanto a la constitución de éstas.

En este sentido merece destacar la formalidad registral prevista en la Ley (artículo 149) y desarrollada por el Reglamento (artículo 11).

La Ley establece que las Asociaciones de Vecinos deben inscribir su Acta Constitutiva y Estatutos en la correspondiente Oficina Subalterna de Registro, a los efectos de adquirir la personalidad jurídica.

Adicionalmente indica en el primer párrafo del mismo artículo (149) lo siguiente:

"Artículo 149. ...omissis...

En el respectivo Concejo Municipal se llevará un Registro de tales Asociaciones legalmente constituidas en su jurisdicción. En dicho Registro se asentará el Acta Constitutiva y Estatutos de la Asociación, el nombre de los miembros de la Junta Directiva, así como los cambios o reformas de los mismos".

La primera parte de la disposición comentada resulta superflua, a tenor de lo dispuesto en el Código Civil, con lo cual sólo viene a ratificar la necesidad del requisito formal del registro como medio de alcanzar la personalidad jurídica.

La segunda parte del artículo dispone una obligación para el Concejo Municipal (no para las Asociaciones) consistente en llevar un registro propio de las Asociaciones que se constituyan en su jurisdicción, esto es, de aquellas que hayan cumplido el proceso de inscripción en la Oficina Subalterna de Registro.

Esta disposición consagra entonces un medio de control de carácter administrativo, fundamentado en la especial categoría que se pretende dar a las Asociaciones de Vecinos como medio de participación y en cierta forma de colaboración en las funciones administrativas municipales.

El Reglamento, en su artículo 11, se refiere al mismo Registro, estableciendo algunas precisiones propias de la norma reglamentaria, al indicar:

“Los Concejos Municipales llevarán un Registro de Asociaciones de Vecinos, en el cual abrirán un expediente a cada Asociación inscrita, con inserciones del documento constitutivo, de los estatutos y sus reformas, así como de todo aquello que concierna a sus actividades...”.

Sin embargo, la disposición va más allá, y dicta pautas que constituyen cargas para las Asociaciones de Vecinos, al señalar seguidamente:

“... Anualmente las Asociaciones deberán actualizar su inscripción, para lo cual presentarán un listado de sus miembros con señalamiento de su residencia, las renovaciones o modificaciones de las Juntas Directivas y *demás requisitos que puedan ser exigidos*. La actualización deberá ser hecha dentro de los primeros noventa días del año, *a riesgo de perder la inscripción en el Registro de Asociaciones, sin la cual no podrán actuar válidamente ante los Concejos Municipales*”. (Subrayado nuestro).

El exceso de la norma reglamentaria en el artículo comentado es evidente, ya que sobrepasa al alcance de la disposición legal. En primer lugar, crea la obligación de aportar ciertos elementos informativos para la actualización del Registro, lo cual no resulta ilegal en sí mismo pues, como indicamos antes, se trata de una actividad administrativa, para la cual la norma reglamentaria es instrumento adecuado a los efectos de establecer parámetros o recaudos de carácter técnico o administrativo; no obstante, resulta impropio indicar que se está sujeto en forma genérica, a “los demás requisitos que puedan ser exigidos”.

Una disposición de este tenor resulta altamente peligrosa por la inseguridad jurídica que puede ocasionar, y en el fondo viene a ser inútil como norma. Parecería que se deja a la discrecionalidad —o más bien a la arbitrariedad—, de la Administración Municipal la exigencia de requisitos adicionales a los establecidos. Esto sería contrario al Principio de Legalidad, y al respeto a las situaciones jurídicas subjetivas, con lo cual, debemos entender que la frase se dirige a expresar la eventual obligación de cumplir requisitos adicionales que sean establecidos normativamente, en cuyo caso la obligatoriedad proveniente de la norma que lo establezca y no de la que se comenta, siendo ésta, en consecuencia inútil o innecesaria.

Pero lo más grave del artículo 11 del Reglamento no está en la frase antes aludida, sino en el efecto que pretende otorgarle al Registro de Asociaciones de Vecinos, contrariando abiertamente a la Ley Orgánica de Régimen Municipal.

En efecto, al establecer la figura de “pérdida de la inscripción en el Registro” por su no actualización dentro de un plazo perentorio, se va más allá de lo contenido en la disposición legal, contrariando francamente el sentido de la norma que se reglamenta. La violación se hace más evidente, cuando se pretende derivar como efecto jurídico la incapacidad para actuar válidamente ante el Concejo Municipal respectivo.

Una restricción de esta naturaleza, atenta no sólo contra la Ley Orgánica de Régimen Municipal, sino contra la propia Constitución, al invadir el ámbito de la reserva legal, limitando el derecho de petición y el derecho a la defensa.

2.2. *Funcionamiento de las Asociaciones*

El régimen jurídico en estudio comporta además de las disposiciones relativas a la Constitución de las Asociaciones, normas en cuanto a su funcionamiento.

En este sentido se fijan algunas limitaciones y deberes, así como ciertas facultades que la norma denomina "atribuciones", previstas de manera dispersa en el texto de la Ley y el Reglamento. Vamos a analizar estos elementos en forma sistemática.

2.2.1. *Facultades o "atribuciones"*

La Ley Orgánica de Régimen Municipal no contiene una disposición expresa que señale en forma general el objeto de las Asociaciones de Vecinos, ni sus facultades como sujeto de derecho regulado de manera especial, a los efectos de promover la participación organizada de la comunidad en la conducción administrativa de los asuntos municipales.

Solamente en dos de los artículos de la Ley se hace referencia expresa a las Asociaciones de Vecinos como sujeto de actuaciones de carácter jurídico-administrativo.

En el artículo 151 se atribuye a las Asociaciones una facultad de iniciativa para la presentación de proyectos de Ordenanza al Concejo Municipal, bajo el texto siguiente:

"Artículo 151. Las Asociaciones de Vecinos... (omissis)..., legalmente constituidas, podrán presentar al Concejo Municipal proyectos de ordenanza. Esta iniciativa deberá ser respaldada por un número no menor de un mil electores, vecinos de la comunidad, debidamente identificados por la Junta Electoral que tenga jurisdicción en el Municipio...".

El artículo 168, al regular el procedimiento para efectuar cambios de zonificación, establece:

"Artículo 168. ...La solicitud para cambiar la zonificación deberá estar respaldada por la correspondiente Asociación de Vecinos, si la hubiere, o por la mayoría absoluta de los vecinos del área permisada como unidad urbanística o de los vecinos residentes en el área que determine la oficina municipal que tenga a su cargo la planificación urbana, cuando el sector afectado no haya sido permisado como unidad urbanística...".

Por su parte, el Reglamento Parcial N° 1 indica como "objeto esencial" de las Asociaciones de Vecinos, el de "gestionar, en nombre de la respectiva comunidad la atención de sus problemas y la defensa de sus intereses generales", precisando, a renglón seguido algunos "deberes" (que analizaremos más adelante), y "atribuciones", que no constituyen técnicamente tales, pues no son el ejercicio de potestades, sino más bien, facultades propias de su condición de sujeto de derecho. Dentro de estas facultades destacamos las que pueden revestir mayor interés a los fines del presente estudio. Así tenemos:

"c) Proponer ante los Ministerios, Institutos Autónomos, Gobernación de Estado y Concejo Municipal, planes y programas para el mejoramiento de los servicios públicos de la circunscripción de la Asociación, con señalamiento de las prioridades que considere procedentes".

"d) Vigilar el fiel cumplimiento de las normas y ordenanzas establecidas para la comunidad".

“f) Solicitar de los organismos correspondientes la asignación de áreas destinadas a servicios públicos educacionales, asistenciales, recreativos y deportivos, en la respectiva comunidad”.

“i) Colaborar con las autoridades competentes en la fiscalización de los precios de artículos de primera necesidad”.

“j) Cooperar en el control sanitario de los locales de expendios de artículos alimenticios”.

“k) Ejercer recursos respecto al otorgamiento ilegal de licencias para expendios de licores”.

“n) Las Asociaciones de Vecinos podrán, previas las respectivas aprobaciones de las autoridades competentes, promover y ejecutar, con sus propios medios, obras de interés para la comunidad, así como prestar servicios de la misma índole”.

“ñ) Ejercitar en nombre de sus miembros o asociados, los recursos judiciales, administrativos y de cualquier índole que fueren menester para el cabal cumplimiento de la normativa general o especial concerniente a los aspectos urbanísticos y materias afines”.

Fuera de estos señalamientos no contiene el Reglamento ninguna otra disposición que consagre facultades o “atribuciones” de las Asociaciones de Vecinos. Sin embargo, se establece una obligación a los funcionarios y organismos nacionales (artículo 8º) y a los Concejos Municipales (artículo 9º) de realizar reuniones periódicas con las Asociaciones y de atender y dar respuesta a sus planteamientos. Esta obligación podría considerarse que comporta un derecho correlativo, en favor de las Asociaciones.

Como es fácil observar, estas llamadas “atribuciones” se concretan en facultades o posibilidades de proposición, colaboración, cooperación y apoyo a la gestión administrativa pública, o en el ejercicio de mecanismos jurídicos de control sobre la actividad de la Administración Pública Municipal. En ambos sentidos resultan fórmulas normales de actuación a través de las cuales se permite la presencia de cualquier sujeto de derecho. Es decir, que las llamadas “atribuciones” de las Asociaciones de Vecinos no constituyen campos ni fórmulas de actuación jurídica exclusivos para ese tipo de personas, ni excluyentes de los demás sujetos.

Tal vez lo que resulte un tanto más interesante dentro del aspecto que ahora analizamos, sea la legitimación especial que se confiere a las Asociaciones para el ejercicio de recursos administrativos y jurisdiccionales (literales k y ñ del artículo 6º del Reglamento). Se trata en estos casos de una facultad para ejercitar medios de impugnación, con base en una legitimación que escapa a los supuestos generales en la materia (titularidad de un interés personal, legítimo y directo frente a la actuación de la Administración Pública), y tiene su fundamento en la propia disposición normativa que la consagra.

Sobre las características y efectos de este ámbito de facultades, volveremos al ofrecer las aproximaciones críticas al régimen en estudio.

2.2.2. *Limitaciones y deberes*

Junto a las “atribuciones” señaladas, existe un conjunto de imposiciones, adicionales a los requisitos exigidos para la Constitución de las Asociaciones, que afectan su funcionamiento tanto desde el punto de vista interno, como en cuanto a sus relaciones con las autoridades municipales.

En la mayoría de los casos, estos deberes y limitaciones resultan superfluos y carentes de fundamento lógico, pero no por ello deben despreciarse como expresión del régimen jurídico diseñado para la actuación de las Asociaciones de Vecinos.

Así, encontramos que el artículo 7º del Reglamento “prohíbe la realización de actividades políticas, el expendio de bebidas alcohólicas, la realización de juegos de envite y azar, y, en general, de cualesquiera otras actividades que no se correspondan con las específicas de la Asociación” en los lugares donde ésta tenga su sede.

La forma como está planteada la prohibición llevaría a concluir que las Asociaciones de Vecinos no podrían tener como sede una instalación religiosa dedicada al culto, o una edificación dedicada a la actividad educativa, pues no son estas actividades específicas de las Asociaciones. Tampoco podría funcionar lícitamente, de acuerdo con la letra de esta disposición, en un local disponible para usos múltiples, por la misma razón antes dicha.

Es evidente que no es ésta la intención de la norma, pero la sujeción a la letra de la disposición revela lo absurdo de su contenido.

En la parte final del artículo 16 del mismo texto se indica que: “. . . los dineros y valores de las Asociaciones de Vecinos deberán ser colocados y movilizados en una institución bancaria de la localidad. . .”.

Cabría preguntarse en este caso, qué alcance tiene la determinación de institución bancaria de la localidad. Podría entenderse que se refiere al ámbito territorial que se determina como base geográfica para la constitución de la Asociación⁴, o el ámbito constituido por el término municipal, o también la ciudad donde tiene su domicilio de acuerdo a las previsiones del Código Civil.

En cualquiera de los casos no parece clara la fundamentación de una limitación de esta naturaleza, ni los objetivos que se persiguen al establecerla.

Por último, señala el Reglamento lo siguiente:

“Artículo 19. La Junta Directiva de la Asociación de Vecinos tiene la *obligación* de asistir a las sesiones del Concejo Municipal donde se traten materias relativas a la comunidad, para lo cual el respectivo Concejo deberá notificarla con suficiente anticipación” (subrayado nuestro).

Es interesante destacar que la norma transcrita se dirige a dos destinatarios distintos, por una parte a las Juntas Directivas de las Asociaciones de Vecinos, a quienes se impone como obligación la asistencia a las sesiones del Concejo Municipal, y al propio Concejo, que debe aceptar la presencia de esas Juntas Directivas en sus sesiones, y además tiene la obligación de hacer la notificación (resulta más adecuado entender convocatoria) respectiva.

Teniendo en consideración que se trata de una norma de rango reglamentario, surgen dudas en cuanto a su legalidad, pues pareciera invadir el campo propio de la autonomía municipal.

Por otra parte, a tenor de lo dispuesto por la Ley Orgánica de Régimen Municipal, en su artículo 140, si bien el principio general es que las sesiones del Concejo sean públicas, está previsto que éstas puedan ser calificadas de naturaleza reservada, por el propio cuerpo, o su Presidente, en cuyo caso podrán ser secretas. Esta disposición no excluye los supuestos en que se traten materias relativas a la comunidad, con lo cual privaría la norma legal frente a la del Reglamento.

Pero independientemente de las consideraciones anteriores, la norma contenida en el citado artículo 19 viene a ser, al igual que las antes citadas limitaciones y deberes, superflua, al punto de que en ninguno de los casos se prevén consecuencias jurídicas al incumplimiento.

En síntesis, interesa retener que las Asociaciones de Vecinos están sujetas a un conjunto de reglas que definen tanto su constitución como su funcionamiento, im-

4. Ver punto 2.1.2.

niendo cargas u obligaciones específicas, no previstas para otros sujetos que igualmente pueden actuar en el ámbito jurídico administrativo de los Municipios.

3. APRECIACIONES CRITICAS

En las páginas anteriores se ha ofrecido, de manera superficial, un perfil de lo que constituyen los elementos definidores del régimen jurídico diseñado a partir de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, para las Asociaciones de Vecinos, consignando en algunos casos comentarios críticos de carácter particular o específico sobre determinados aspectos.

La perspectiva de análisis pretendida implica la realización de un contraste crítico entre las expectativas planteadas como plataforma de las normas conformadoras del aludido régimen, y el cuadro real que éstos dispositivos arrojan.

Como se indicó al inicio, las regulaciones relativas a las Asociaciones de Vecinos se ofrecen como la consagración de mecanismos de participación de las comunidades en las tareas municipales⁵. En este sentido, era de esperarse que el establecimiento de un conjunto de previsiones normativas sirviera como garantía y estímulo a esa participación, dando estabilidad y mayor facilidad de acción a los grupos sociales organizados.

Sin embargo, el resultado obtenido conduce a una situación diametralmente opuesta.

Como hemos destacado, las Asociaciones de Vecinos están sujetas a un conjunto de requisitos formales, tanto en su constitución, como en su funcionamiento, que se adicionan a los requisitos legalmente establecidos para las Sociedades Civiles que actúan en todos los ámbitos jurídicos donde es lícitamente aceptada su presencia.

La existencia de requisitos adicionales no constituye en sí misma una razón para emitir juicios críticos en sentido negativo. En muchas ocasiones la exigencia de requisitos extraordinarios se fundamenta en la conveniencia de proteger de manera especial los intereses puestos en juego.

Pero es el caso, que en el régimen visto, no se evidencia tal objetivo o finalidad, más aún cuando constatamos que las "atribuciones" o facultades asignadas a las Asociaciones de Vecinos, pueden ser ejercitadas prácticamente en su totalidad, por los administrados considerados singularmente, o por entidades con personalidad jurídica, que no adopten la condición de Asociaciones.

Así por ejemplo, en el ya citado artículo 151 de la Ley, que "faculta" a las Asociaciones de Vecinos para la iniciativa de proyectos de ordenanza ante el Concejo Municipal, se indica en igualdad de condiciones que tal acción puede también provenir, lícitamente, de:

"...las organizaciones sindicales, gremiales u otras agrupaciones representativas de sectores de la comunidad...".

Por su parte, el artículo 156, que cierra el título relativo a la participación de la comunidad, contempla:

"Artículo 156. El Concejo Municipal podrá requerir la cooperación vecinal mediante la incorporación de personas o de representantes de la comunidad en:

- a) Comisiones asesoras, permanentes o especiales del propio Concejo;
- b) Comisiones o juntas de carácter administrativo a las cuales se les encon-

5. En cuanto a esta materia puede verse: Brewer-Carías, Allan R.: *Instituciones Políticas y Constitucionales*, Universidad Católica del Táchira, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas - San Cristóbal, 1985, 2ª Edición, Tomo II, pp. 85 y siguientes.

mienden gestiones específicas de orden material, cultural, cívico, recreacional o moral o que le asesoren en tales áreas; y

c) Cualquier otra forma de organización o colaboración vecinal. Se procurará que en esos organismos, según los casos, tengan representación las diversas organizaciones a que se refiere el artículo 151 de esta Ley”.

Es decir, que las Asociaciones de Vecinos, a pesar de ser designadas y contempladas con nombre propio en el texto legal, tienen, en realidad, una presencia objetivamente igual a la que puede tener cualquier otro tipo de organización social que no ostente esa categoría.

En cuanto a las actuaciones en el campo jurídico, la Ley contempla un gran número de hipótesis específicas de medios de actuación, que pueden ser ejercidas por cualquier “vecino”, como son los casos contemplados en los artículos 17, ordinal 1º, 56, 147 y 159; llegando incluso a plantearse situaciones de legitimación atípica, como sucede en el supuesto contemplado por el artículo 86 en su parte final; o procedimientos un tanto extravagantes como el de un recurso de reconsideración contra un acto normativo, que conduce a una suspensión de efectos *ope legis* de un acto de esa naturaleza, tal como regulan los artículos 152 a 155. En ninguno de estos casos —ni en muchos otros— existe un mínimo grado de prelación o privilegio para la participación de la comunidad a través de su forma “típica” de organización que sería la Asociación de Vecinos.

En todos los casos previstos se puede actuar al igual que lo haría una Asociación de Vecinos, pero sin necesidad de cumplir las formalidades establecidas ni soportar las cargas, obligaciones y controles señalados.

En síntesis, el balance resulta paradójico. Podría decirse que a los efectos de participar en la actividad municipal es preferible hacerlo de manera individual o mediante algún tipo de asociación que comporte la condición de persona jurídica, sin adoptar la forma de Asociación de Vecinos.

De esta manera se podrán ejercitar todas las facultades y derechos que la Ley otorga, sin estar obligado a soportar las limitaciones y deberes que el régimen jurídico visto le impone a tales sujetos (Asociaciones de Vecinos).

CONCLUSION

A manera de conclusión, podemos destacar la existencia de una evidente distorsión entre la oferta política y la realidad legislativa, en cuanto al régimen establecido para las Asociaciones de Vecinos.

Esta distorsión está, además, signada por evidentes vicios de ilegalidad en el Reglamento Nº 1 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal.

Una eventual reforma de la Ley debería contemplar la revisión total de los supuestos que sirven de base al régimen jurídico analizado.