LAS ASOCIACIONES DE VECINOS COMO INSTRUMENTO DE PARTICIPACION CIUDADANA. NATURALEZA POLITICA, SOCIOLOGICA Y JURIDICA

Carlos Miguel Escarra Malavé.

S U M A R I O

I.— INTRODUCCION

II.— LAS NOCIONES DE LA TEORIA PLURALISTA Y DE LOS GRUPOS DE PRESION COMO ELEMENTOS VINCULANTES A LA NATURALEZA DE LAS ASOCIACIONES DE VECINOS

2.1.—Visión Sociológica del Problema. Teoría Pluralista.

2.2.—Visión Política del Problema. Los Grupos de Presión.

III.— LAS ASOCIACIONES DE VECINOS

3.1.—Las Asociaciones de Vecinos como Grupos de Presión. Elementos.

1.— Número de Miembros.

2.— Capacidad Financiera.

3.— La Organización.

4.— El Estatuto Social.

5.— Los Medios de Acción.

3.2.—La Legitimación Activa de las Asociaciones de Vecinos.

3.2.1.— Función Jurisdiccional y Legitimación.

3.2.2.— Visión General de la Legitimación activa en lo Contencioso Administrativo Venezolano.

1.— Los Derechos Públicos Subjetivos.

2.— El Interés Legítimo.

3.— El Interés Simple.

3.2.3.— El Problema de la Legitimación Activa de las Asociaciones de Vecinos.

3.3.— Naturaleza Jurídica de las Asociaciones de Vecinos.

IV.— CONCLUSIÓN

4.1.— Naturaleza Sociológica.

4.2.— Naturaleza Política.

4.3.— Naturaleza Jurídica.

CAPITULO I

INTRODUCCION

Frente a la crisis, tanto coyuntural como estructural, del Estado, se ha planteado la búsqueda de otras formas de organización sociopolíticas, que permitan el flujo del Poder en forma más accesible a la comunidad; y que, a su vez, sirva de factor catalizador del problegómeno social.

El instrumento organizacional, por excelencia, del Estado ha sido su aparato administrativo; el que se ha presentado —por lo menos en Venezuela— cada vez mayor, y con regulaciones complicadas que impiden que el ciudadano común pueda tener un acceso directo a los mecanismos de Poder que subyacen en la Administración Pública. La situación, entonces, se presenta en la forma siguiente: por un lado, el Estado asume nuevos, cambiantes y amplios cometidos; y por el otro la estructura estadal se ha complejizado de tal forma que se hace difícil —para el propio Estado— entender su ámbito de actuación, y cumplir eficazmente con los cometidos que le han sido asignados.

Por ello la necesidad imperiosa de encontrar nuevas formas de crecimiento que desahoguen a la Administración Pública, y que le permitan al ciudadano sentirse sujeto activo del destino nacional. En virtud de ello ha presentado un actual interés la consecución de tipologías de organización, encaminadas a establecer una armonía estable entre las potestades públicas y los derechos ciudadanos.

No obstante, existe —todavía— una mentalidad atrasada de las élites dirigentes [1], que se mantienen reacias a las nuevas concepciones del Estado y quieren mantener los viejos

---

[1] Debemos entender aquí por "Elites" su acepción técnica y de Ciencias Políticas. Así, Wright Mills, Sociólogo norteamericano, la concibe como Entidades efusivamente compuestas por personas o grupos que ocupan posiciones de autoridad o de poder. En tal sentido debemos distinguir

esquemas centralistas (y pudiéramos decir hasta autócratas) en cuanto al flujo del Poder; esta postura ha retrasado los procesos de descentralización administrativa y política, cercenando, aun, a los otros factores de organización política del Estado como lo serían los Estados y los Municipios: dejando inaplicables, incluso, algunas normas de la Constitución Nacional [2].

El diseño que ha tenido vigencia en nuestra estructura administrativa, desde que nuestro país entró en su "mayoría de edad", ha pecado de una excesiva rigidez, y consecuencialmente ha alejado al ciudadano de los centros de toma de decisión, originando un peligroso contraste entre la sociedad civil y la sociedad política. No ha sido posible lograr un nivel de asimilación a los cambios sociales experimentados, y consecuencialmente, nuestra forma burocrática de Poder no ha tenido capacidad de adaptación a las crisis sobrevenidas, por los errores tanto de planificación, como de diseño de nuestro modelo organizacional.

La "evolución" de nuestras instituciones jurídico-administrativas ha sido espasmódica; en razón de ello ha sido el resultado espontáneo frente a problemas no planificados seriamente; no ha obedecido a una programación estadística y prospectiva de nuestro devenir socio-político. Por ello, la mayor parte de las veces, nuestras arcaicas organizaciones han sido, más bien, un obstáculo para el desarrollo [1].

Consideramos que toda organización administrativa debe ser el resultado de un proceso de maduración social y jurídico donde inexorablemente se vayan superando etapas; y en cada una de ellas se haga un análisis valorativo del camino recorrido, y se pueda decidir sobre la escogencia de la etapa sub-

---

la existencia de una Elite gubernamental y la no gubernamental; ésta última si bien no detenta la autoridad política, puede ejercer grandes presiones sobre aquélla, a través del poderío económico (W. Mills-"La Elite del Poder", Fondo de Cultura Económica, México 1963). Ver, igualmente Manuel García-Pelayo "Tipologías de las Estructuras Sociopolíticas" Cuaderno del Instituto de Estudios Políticos, U.C.V., Nº 10, Caracas 1966, P. 4.

2 Entre otros, el Artículo 137 de la Constitución Nacional ha devenido en una norma de ficción; de igual forma pudiéramos hablar de las normas relativas a la competencia de los Estados.

1 Por ello, desde la asunción del Sistema Democrático en 1958 cada gobernante ha creado comisiones de reforma del Estado, cuyo objeto primordial es hacer de la Administración un Instrumento de desarrollo.

siguiente. Cada modelo político ensayado debe servir para la valoración de las reales esferas y roles que deben ocupar los distintos componentes de la sociedad involucrados. Por tanto serán los fines últimos que se hayan propuesto la comunidad política los que le darán orientación necesaria a las distintas tipologías organizativas; y serán las necesidades y los recursos, los que harán variar la incidencia de los modelos organizacionales en la colectividad.

Sin embargo, debemos señalar que los distintos cuadros administrativos son necesarios y útiles, como elementos instrumentales por cuanto ayudan al flujo de los mandatos entre gobernantes y gobernados, y permiten orientar las diferentes iniciativas de desarrollo dentro de un marco institucional estable.

Son las distintas instancias del poder administrativo las que moldearán a la sociedad civil, de acuerdo a un marco teorico-conceptual representado por la "Elite de Poder". Un vivo ejemplo de ello es la Administración Pública Venezolana, donde las viejas tesis sobre legislación y burocracia expuestas por Max Weber (y más recientemente por García Pelayo) [1] encuentran —a causa de una errada política— su real antítesis. En efecto, nuestra burocracia lejos de haber obtenido con el tiempo un nivel profesional, ha ido deformando los principios de eficacia y eficiencia, que deberían ser su norte fundamental. Quizás por ello, para el ciudadano común la burocracia es sinónimo de espera, obstáculo y retardo.

No obstante, la burocracia no es más que un instrumento de organización, destinado al flujo de las decisiones, y a servir como punto de encuentro entre los gobernantes y los gobernados.

Es necesario tomar conciencia sobre la importancia que tiene para el Estado el hecho de que los ciudadanos conozcan, compartan y participen en la ejecución de los fines que él se haya trazado; y una de esas formas de hacerse partícipe de los cometidos sociales [1]. Así, el ciudadano común se sen-

---

[1] Max Weber "Economía y Sociedad" Fondo de Cultura Económica, México, 1974, T.I., Pág. 173 y Sgtes.

[1] Aquí utilizamos el término cometido esencial en su visión antropológica y no jurídica. Esta última se encuentra muy bien tratada por Enrique Sayagues Laso en su Obra "Tratado de Derecho Administrativo"; 4ta Edición. Talleres Gráficos Barreiro y Ramos. Montevideo 1974. T. I. Págs. 48 y Sgts.

tirá más cercano a la autoridad que lo gobierna, pues al intensificarse el grado en que la Administración cumple con sus fines, aumentará la "autoritas" de los gobernantes. En este sentido Rousseau afirmaba que "es necesario, un agente que sirva como órgano de comunicación entre el Estado y el Soberano, que desempeñe en cierto modo, en la persona pública el mismo papel que en el hombre representa la unión del alma y el cuerpo" [2].

Todo Estado debe significar para el hombre un sistema de valores compartidos, y un marco de expectativas realizables, que a partir de uno o varios de ellos haga crecer un proyecto ético-social que sea lo suficientemente flexible como para adaptarse a los nuevos y continuos cambios que experimenta la sociedad. Un proyecto donde el hombre pueda realizar sus potencialidades, tanto individuales como colectivas, y pueda proponer y aceptar los elementos de promoción y control social. Es ahí donde la estructura administrativa encuentra su razón de ser, propendiendo a ese desarrollo integral y asumiendo el ser humano como realidad cambiante y dinámica, de imprevisibles necesidades y expectativas, que vive en una lucha constante por diseñar su proyecto existencial, para el cual el Estado debe ser un medio catalizador de su realización.

El crecimiento intenso y desaforado que en nuestro país han tenido las formas administrativas de descentralización orgánico-funcional, revela el grado en que se manifiesta la necesidad de crear nuevos centros de decisión fuera del control directo del Poder Central. Y esto, no se explica, sino a través de un análisis de las razones que llevaron al fracaso de las distintas propuestas que el Estado venezolano le ofrece al ciudadano.

Las Asociaciones de Vecinos surgen como instrumento de participación ciudadana en la toma de decisiones que inciden sobre la vida local. Su nacimiento ha sido tan espontáneo, pero arraigado que la Ley Orgánica de Régimen Municipal del 8 de agosto de 1978 no hace más que reconocer su existencia y, lamentablemente en nuestro criterio, establecer requisitos tanto para su existencia como para su eficacia, que han incidido en una pérdida —paulatina— de vocación en su esencia de grupo de presión socio-político.

[2] Jean Jacobo Rousseau "El Contrato Social".

Ahora bien estos grupos vecinales surgen como respuesta a un Estado deforme en su estructura, e incapaz en su finalidad. Los ciudadanos organizadores presentan una alternativa para y del ejercicio del poder, y en esa perspectiva, debemos analizar tanto su razón sociológica, política y cultural, que nos lleven a definir su esencia jurídica.

CAPITULO II

LAS NOCIONES DE LA TEORIA PLURALISTA Y DE LOS GRUPOS DE PRESION, COMO ELEMENTOS VINCULANTES A LA NATURALEZA DE LAS ASOCIACIONES DE VECINOS

Las sociedades, en su devenir van buscando —y a veces lo encuentran— formas alternas que le permitan satisfacer sus intereses, sin que se rompa con el concepto ideal de unidad del Estado. En ese sentido el ciudadano comienza a tomar conciencia de que su existencia no es un hecho casual; sino que, por el contrário está limitada y conocida desde antes de su nacimiento, regulada en su desarrollo y con consecuencias aún después de su muerte. Empero también toma conciencia de que la existencia es ante todo una propuesta de vida; un proyecto de tránsito permanente en el que se pueden cambiar los patrones preestablecidos y avisorar nuevos caminos.

En ese sentido, frente a la crisis que se origina por la relación simbólica entre Hombre y Estado, se buscan fórmulas que hagan menos mecánica la vida humana y en los que el hombre se sienta sujeto activo de su destino.

Desde una concepción Aristótelica del Estado desarrollada modernamente por Carbonier y Friedmann [2] se ha entendido que la familia no es la simple institución que agrupa a las personas unidas por un vínculo de consanguinidad y/o afinidad, regulada por el Derecho Privado, sino que es ante todo un

---

2 Estos autores sostienen que la familia es un centro de poder, en el que se hace uso de potestades que pueden y deben ser controladas, y que por ello siendo anterior al Estado es causa de éste.

centro en el que discurre el individuo en una relación de Poder, lo que hace pensar que es una figura propia del Derecho Público [1].

En este orden de ideas, el individuo antes que miembro del Estado se siente parte de la familia, de los colegios profesionales, de sindicatos, universidades, de cualquier otra organización político-social cuya existencia está condicionada a limitar al Poder Estadal, y proteger intereses mucho más próximos al hombre. No podemos entender que entre el hombre y el Estado no existe más que una línea recta que condiciona al primero. Ya Proudhon nos decía que "Entre el individuo y el Estado construiré un mundo".

Así tenemos que la sociedad actualmente no es tan sólo una reunión de individuos, sino que lo es también de grupos. En efecto entre el hombre y la sociedad existen una pluralidad de organizaciones, con las cuales no sólo se crean ámbitos específicos de libertad y de intereses, sino también esferas particularizadas para el ejercicio de cuotas de poder que configuran una idea auténtica de democracia.

Surge así la necesidad para la sociedad civil de encontrar medios que controlen las élites de poder gubernamental, para que la sociedad que en principio es democrática e igualitaria no se desvíe y degenerare en sistemas autocráticos, plutocráticos u oligárquicos.

En ese punto se centra la causa de la aparición de colectividades locales y de asociaciones voluntarias que con el tiempo se van conformando en elementos vitales de la democracia y de la existencia del hombre en sociedad.

2.1. Visión Sociológica del Problema: La Teoría Pluralista

Quien primero estudió este fenómeno dentro de un esquema social, jurídico y político fue Alexis de Tocqueville, Sociólogo y Abogado del Siglo XIX, quien en su ensayo "La Democracia en América" [1] trató con agudeza la problemática de los

[1] Ver al respecto: ARISTOTELES: "La Política" Biblioteca Clásica Universal Edit. Didáctica. Bogotá 1979; CARBONIER, Jean: "Derecho Flexible". Tecnos. Madrid 1974; FRIEDMAN, WOLFAN: "El Derecho en una Sociedad en Transformación" F.C.E. México 1966.

[1] Alexis de Toqueville "La Democracia en América". Fondo de Cultura Económica. México 1973. Tercera Edición mexicana.

cuerpos intermedios partiendo de un estudio analítico de las instituciones norteamericanas para 1831. Esta Obra justifica que se considere a Tocqueville como uno de los precursores de lo que posteriormente se haría llamar "La Teoría Pluralista".

El Pluralismo se caracteriza por afirmar que en el proceso de toma de decisiones de una sociedad, una parcela más o menos importante de ese proceso [2] debe estar en manos de Asociaciones distintas al Estado Soberano. Estas Asociaciones tienen su origen en comunidades de intereses calificados, que une a un grupo de sujetos voluntariamente para cumplir los fines que dan origen a la Asociación. Por eso, la Doctrina Pluralista pretende encontrar diversas formas de organización voluntaria que sirven para establecer un control de la sociedad hacia el Poder totalizante del Estado.

En ese sentido, Tocqueville insistía en la necesidad que tienen las sociedades igualitarias de crear, conservar y desarrollar cuerpos intermedios, ya sean de carácter local o por intereses gremiales, que se reserven una parte de las decisiones del todo social, y que constituyan organismos capaces de compensar las deficiencias tanto de un Estado atomístico, como de uno de corte unitario y totalitario.

El vocablo pluralismo puede ser utilizado en la teoría y la práctica política con tres significados, a saber: como fenómeno, como tendencia y como modelo. Como toda acepción, entre los postulantes de un concepto, se abre una gama indefinida de matices posibles, que nos permite justificar estos tres significados especulativos de la teoría pluralista, que no se dan puros en el terreno de los hechos. Por ello es común notar que en cada individuo o grupo de ellos, que emplee la palabra o su equivalente hay frecuentemente implicaciones o superposiciones que la pretenden vincular política y filosóficamente a distintas concepciones sobre el Estado y la Sociedad.

No obstante podemos acotar que el pluralismo como fenómeno va a estar determinado por las situaciones en las que el Poder se ejerce en un todo social, en forma compartida o limitada por las entidades intermedias [1].

2 La participación en las decisiones oscilara según el radicalismo de cada pensador pluralista, pero siempre será notable, tanto cuantitativa como cualitativamente.

1 Para el objeto de nuestro estudio se va a entender por Poder al conjunto de potestades y estructuras, institucionales y personales inherentes

El Pluralismo en su acepción fenomenológica, permite apreciar una serie de variantes evolutivas de la doctrina. Así se ha entendido que el pluralismo como fenómeno social fue la manifestación política más importante de la Edad Media, con el surgimiento del corporativismo y demás asociaciones voluntarias que reunían a los artesanos, religiosos, etc., y formaban la estructura visible de la sociedad, mediante el ejercicio del poder a través de los denominados fueros justos, privilegios y patentes [1]. Hoy en día se analiza el aspecto fenomenológico cada vez que en las ciencias políticas se estudian las plataformas que han servido de base a los procesos políticos.

El pluralismo entendido como tendencia estriba en aquellos puntos de vista según los cuales es conveniente que el poder que se ejerce en un todo social sea compartido en algún grado por entidades intermedias. En este sentido existen, también, varias escalas de posibilidades que van desde los que consideran al pluralismo como una necesidad tanto a nivel nacional como internacional; hasta quienes lo ven como únicamente deseable en determinados casos, sin hacer del pluralismo algo vital para la sociedad.

Un ejemplo clásico de la forma extrema que pueden asumir las tendencias pluralistas lo ofrecen Harold Laski, quien —influido en un principio por la organología de Gierke— fue a dar en un anárquico pluralista [1]. Afirmaba Laski que todo Estado en el mundo moderno es una comunidad territorial, en nombre de la cual un cierto agente y/o agentes ejerce la soberanía, entendiéndose por ésta la competencia legal para dictar órdenes sin necesidad de someterse a una autoridad superior. Las órdenes así dictadas constituyen leyes que obligan a todas aquellas que caen dentro de su jurisdicción.

Laski señala que uno de los mayores obstáculos para estas "pequeñas soberanías" van a estar representado por la rigidez administrativa, el formalismo y la ineficacia, tanto en la

---

al todo social, que determina sustancialmente el comportamiento de éste y su incidencia en la sociedad. Y, se llamarán Entidades Intermedias a la multiplicidad de personas que son menores que el todo, pero superiores al individuo.

1 García Pelayo, Manuel: "Breve Introducción al Tema del Pluralismo". Edición multigrafiada, Instituto de Estudios Políticos, U.C.V., Caracas 1975. P. 23.

1 Heller, Hermann: "Teoría del Estado". Fondo de Cultura Económica, México. 1974. P. 114.

decisión, ejecución y comunicación a los obligados de lo acordado por los gobernantes. Entonces, propone como solución alternativa la denominada teoría pluralista del Estado que tiene su origen —según el autor comentado— en la negación de que una asociación de hombres dentro de la comunidad, lleve inherente una supremacía sobre cualquier otra asociación, o la inutilidad de estas últimas asociaciones.

Ideas afines a las de Laski, esbosaron Rosseau y Hegel con anterioridad. El primero en el capítulo segundo de su "Contrato Social" nos dice que la humanidad o el género humano son abstracciones que se hacen concretas en las entidades intermedias en las que el hombre cede parte de su libertad, pero vive en armonía con un grupo cuyos miembros también han cedido su libertad primaria; y el segundo, señaló en sus "principios de la Filosofía del Derecho" [1] que las actividades de las corporaciones constituyen un freno a toda actividad despótica; por lo que el hombre se agrupa no tan sólo para ceder su libertad, sino también para proteger la parte no cedida.

Por último, al pluralismo puede entendérsele como un modelo y en tal virtud representa un esquema de interpretación según el cual todas las sociedades son vistas como organismos constituidos por la interacción de las entidades intermedias. Tal esquema ve a la estructura "anatómica" de la sociedad como el diseño que el conjunto de vínculos relacionales crean, y ve a la estructura "fisiológica" del todo como el resultante de las mutuas influencias que entre sí ejercen, practican, postulan y sufren los grupos menores de la sociedad.

En definitiva, la teoría pluralista nos permite establecer una visión sociológica sobre el origen y el fundamento de las sociedades intermedias. En efecto, la referida teoría postula que en todo Estado debe existir un sistema racional de organizaciones que le permitan al ciudadano —miembro de ellas— ejercer cuotas de poder necesarias para evitar el centralismo desmesurado que pueda ahogar a la persona humana.

En la evolución de toda sociedad vamos a encontrar a grupos de ciudadanos que se organizan para proteger sus intereses; estas formas de organización que asumen los ciudadanos,

[1] Hegel: "Principios de la Filosofía del Derecho" Instituto de Estudios Políticos U.C.V. Facultad de Derecho. Caracas, 1970.

cuando escapan de las relaciones de ellos entre sí y para fines particulares, revierten en forma de participación política, y por lo tanto son objeto de estudio por parte de las ciencias políticas y de las ciencias jurídicas. En estas últimas van a ser analizadas por el Derecho Público, y dentro de éstas por el Derecho Administrativo.

Cualquier relación de estudio que se haga sobre el conflicto permanente entre el poder y la libertad, y que tenga como base un modelo organizacional de participación política, es objeto del Derecho Administrativo. Y estos modelos de organización denominados sociedades intermedias o son entidades cuya naturaleza y régimen son de carácter público, o por lo menos, —hasta aquí convendríamos— son de naturaleza mixta.

2.2. Visión Política del Problema: Los Grupos de Presión

En las sociedades contemporáneas, y en particular en la venezolana el modelo sociopolítico del pluralismo encuentra su forma más acabada y precisa en los denominados grupos de presión.

Loewestein, en relación a los grupos de presión o de interés nos señala que: "La importancia de los grupos de interés en la gestión del Estado moderno queda reflejada en los Estados democráticos constitucionales por la política del gobierno de consultar a estos grupos sobre las medidas legislativas, o por el hecho de ser consultado por ellos. Los grupos de interés traen consigo el conocimiento de los expertos y de los técnicos; ni la burocracia ministerial mejor preparada puede conocer los detalles técnicos necesarios para la regulación de los complejos fenómenos de una sociedad tecnológica. El paternalismo del Estado ha sido ampliamente sustituido por una colaboración voluntaria con los grupos de interés. En los Estados democráticos constitucionales, esta práctica está tan incorporada que se puede hablar de un uso constitucional no escrito" [1].

---

[1] Karl Loewestein: "Teoría de la Constitución". Editorial Ariel. Barcelona 1976. P. 437.

Podemos señalar que desde sus orígenes los grupos de presión se han convertido en órganos necesarios para la toma de las decisiones políticas; condicionando la actuación del Estado ya sea a consulta obligatoria o vinculante, obligatorias no vinculantes, e incluso a la aprobación previa por parte de los grupos intermedios de determinados actos de la Administración Pública para que éstos puedan tener validez y eficacia.

La complejidad social reclama, cada vez más la intervención de los diversos órganos de participación, en el diseño de los planes del Estado. Es así como la Constitución reconoce la existencia de asociaciones y corporaciones, y la importancia de éstos para el desarrollo del Estado. Sindicatos, universidades, colegios profesionales, grupos de vecinos, asociaciones de consumidores vienen a conformar, conjuntamente con los partidos políticos los grupos de presión por excelencia, dentro de una democracia clásica como la nuestra. Tiene por objeto romper con las estructuras jerárquicas y piramidales, construyendo un flujo vinculante de información y de decisión entre el ciudadano y el Estado. Todas estas agrupaciones tienen por objeto ganar elementos de seguridad entre sus miembros a fin de protegerse frente a la concurrencia tanto de otros grupos similares como del Estado mismo.

Pueden existir situaciones antagónicas entre los distintos componentes de la sociedad que a través de concesiones y compensaciones buscan una armonía social, y establecen las bases necesarias de la interacción individual de acuerdo a las necesidades de las colectividades menores que las agrupen.

Todas estas consideraciones, que constituyen nuestro marco teórico conceptual tienen por objeto señalar la participación de los ciudadanos en los cometidos públicos. El fenómeno de la participación dentro de las sociedades modernas ha sido analizado por la teoría pluralística y por los denominados grupos de interés. La participación privada ha sobrepasado las formas tradicionales que regulaba el derecho a través de los sistemas de concesión y autorización. El conglomerado social ha entendido que la mejor manera de lograr la satisfacción de sus intereses es organizándose en grupos cuyos miembros se encuentren coligados por intereses comunes, en donde se cohesionen sus aspiraciones y se establezcan las bases de la actuación comunitaria. Brewer nos señala que "en uno

de los campos que más cambios se han operado en los últimos años por el propio desarrollo democrático y pluralista de las sociedades contemporáneas, es en el del interés general. Este, ya no es sólo el que convertido en interés público su interpretación por la administración, ésta asume y gestiona como legítima representante de él. La realidad social nos va mostrando progresivamente la aparición de intereses colectivos y de intereses difusos que también forman parte del interés general. Así, ciertos intereses colectivos como los de los trabajadores, comienzan a tener sus representantes e intérpretes en los sindicatos; así mismo, ciertos intereses difusos, como los de los vecinos, en un proceso de movilización social urbana que ha caracterizado a todos los países contemporáneos sometidos a la violencia de la urbanización, se han venido abriendo paso hacia el logro de una auténtica participación a nivel local, la cual está en vías de conformarse formalmente" [1]

Todos esos intereses (individuales, colectivos, difusos y especiales) integran el interés general, que a su vez constituye la base del interés público. Por lo tanto los sujetos de los denominados grupos de presión gozan de potestades públicas al punto de poder establecer normas sobre ingresos, cotizaciones, régimen disciplinario en cuanto a sus miembros; y asumen la carga y la representación del interés público en aquellas materias que le han sido delegadas por la Ley.

CAPITULO III

LAS ASOCIACIONES DE VECINOS

Cada cierto tiempo, pareciera experimentarse en las sociedades un fenómeno de revalorización, que normalmente encuentra su ciclo máximo en una radical crítica a las instituciones en general. Por ejemplo, es usual encontrar posturas que consideran actualmente que el Estado (como sistema de organización e instrumento del Poder Político) tiende a desaparecer. Otras, a su vez, plantean que la familia, entendida como la célula fundamental de la sociedad, igualmente desaparecerá.

---

1 Brewer Carías, Allan: "El Derecho Administrativo y la Participación de los Administrados en las Tareas Administrativas". Revista de Derecho Público Nº 22. Abril-Junio 1985. E.J.V. P. 9.

Sin embargo, somos de la opinión de que lo que está sucediendo (al menos con estas dos instituciones) es una especie de reacomodo, de reestructuración sobre bases distintas. Ni la familia ni el Estado, pueden seguir inertes porque el hombre ha cambiado. Ha cambiado primeramente sus modos de interrelación, ha cambiado los modos de producción económica de la sociedad, han variado las relaciones de trabajo; hasta el medio físico ya no es el mismo.

Los nexos paterno—filiales de la familia nuclear han variado enormemente. En una sociedad como la venezolana, donde más del 80% de la población vive en condiciones de marginalidad en forma negativa, hermanos, hijos de distintos padres, el incesto, la desarticulación orgánica del núcleo familiar, etc., hacen que las familias marginales asuman características distintas a las tradicionales. Pero aun en las familias de mejores recursos, se presenta la misma desarticulación del grupo familiar por una misma razón que es común. La impersonalidad que nuestra sociedad burocrática y urbana posee, ha hecho que se transformen los papeles y relaciones de los miembros del seno familiar. Paralelamente, se acentúan los vínculos y la necesidad del prójimo en la procura de nuestros recursos elementales de subsistencia. Las ciudades nos acorralan y la dependencia crece. Compartimos tanto más con el ciudadano común de la calle que podríamos afirmar que nuestra familia, ya no tan sólo es nuestro núcleo directo, sino también el vecino.

Y ese es el verdadero sentido que ha considerado nuestra Ley Orgánica de Régimen Municipal vigente, al incluir el elemento familiar en la constitución de las Asociaciones de Vecinos. Y no es extraño que se utilicen dos cuerpos intermedios, de formas de socialización del individuo dentro de un mismo instrumento, pues la familia contemporánea se ha convertido en el primer núcleo de toma de conciencia y en el primer instrumento de lucha y participación que poseen los individuos.

Este ha sido el espíritu que se le ha dado a las Asociaciones de Vecinos; es decir, individuos "que integran una comunidad con lazos y vínculos permanentes en un barrio, vecindad o urbanización de acuerdo al ámbito espacial que se determina". [1]

1. Artículo 95 del Proyecto de Ley de Reforma Parcial a la Ley Orgánica de Régimen Municipal, presentado en 1984.

De igual forma, en conformidad con lo establecido en los artículos 148 y 149 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, en concordancia con lo establecido en los artículos 2º al 6º del Reglamento Parcial Nº 1 de dicha Ley, podemos entender a las Asociaciones de Vecinos como comunidades sociopolíticas, que dentro de un ámbito espacial que le define su circunscripción, y gozando de personalidad jurídica, tienen por objeto la protección, gestión y defensa de los intereses que le son propios.

3.1. Las Asociaciones de Vecinos como Grupos de Presión. Elementos.

Políticamente las Asociaciones de Vecinos son grupos de presión integrados por comunidades urbanas, con intereses comunes, que se organizan con el objeto de controlar a la administración [1] y hacer respetar la integridad del ámbito geofísico que sirve de marco para el desarrollo integral de sus miembros.

Jean Meinaud,[2] autor francés que se ha dedicado al estudio de los grupos de presión, ha distinguido cinco condiciones para la existencia de éstos, que analizaremos comparativamente con las Asociaciones de Vecinos. A saber:

1. **El número de miembros.** La posibilidad de un grupo de presión en orden a ejercer alguna influencia sobre las autoridades públicas depende en buena medida del número de sus miembros y de la cohesión existente entre ellos. Todo grupo de presión tiene como nota característica, la integración de masas (obreros, profesionales, estudiantes, militantes) y su ordenación tipológica (sindicatos, colegios profesionales, universidades, partidos políticos), catalizadas en la consecución de intereses comunes (mayormente son de seguridad económica y social).

---

1. Su incidencia es tanto frente a las autoridades municipales, en conformidad con la Ley Orgánica de Régimen Municipal; como en relación a las autoridades nacionales en conformidad con el proyecto de la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística. En este Proyecto de Ley, se faculta a las Asociaciones de Vecinos para actuar ante las autoridades urbanísticas, todo ello en conformidad con lo establecido en los artículos 6 al 11, 58 y 59 del citado Proyecto. El Proyecto mencionado, y al cual haremos referencia en lo sucesivo, fue elaborado por la Comisión Permanente de Administración y Servicios del Senado de la República entre mayo del 85 y agosto del 86, e impreso en los Talleres Gráficos del Congreso de la República en octubre de 1986.

2. Citado por Milles Wright, "La Elite..." o.c., pág. 133.

En el artículo 148 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal se establece el requisito de un número de doscientas familias para constituir una Asociación de Vecinos; por su parte el Reglamento Parcial Nº 1 de dicha Ley, en el artículo 10 fija un número de 50 representantes de familias que estén inscritos como miembros en el acta constitutiva. Este elemento numérico, cuantitativo, ha sido objeto de muchas críticas tanto por lo impreciso que es el concepto de familia, como por el establecimiento de un número determinado para la existencia de la Asociación.

Brewer [1] en cuanto a lo que él denomina "el ámbito personal de las Asociaciones de Vecinos" señala que "...el carácter de vecino surge independientemente del estado civil de la persona. La vecindad, por tanto, no tiene relación con la familia como categoría sociológica, y la pertenencia a las Asociaciones de Vecinos nunca ha estado vinculada a la familia o al número de familias que pueda existir en un área determinada".

No compartimos este criterio, por cuanto entendemos que el profesor Brewer se refiere a un concepto de familia "nuclear", y extremadamente exegético, dogmático y positivista. Si vamos a tomar en cuenta como familia, el concepto que nos brinda el Código Civil, más del 70% de la población venezolana vive en relaciones no familiares, por lo que sería absurdo —en esta perspectiva— tanto hablar de familia como hablar de vecinos. Ahora bien, si por familia entendemos un núcleo básico de convivencia humana, con independencia del concepto jurídico, entre familia y vecindad sí existe un vínculo inexorable.[2] Si observamos las instituciones de la familia y la vecindad a partir de las ideas pluralistas, debemos extender los límites de los conceptos hasta unirlos en sus significados sociales. El vecino forma parte de una familia, y la relación de vecindad es la extensión de una relación familiar en un núcleo determinado.

No obstante sí consideramos válidas las críticas establecidas por el Dr. Brewer cuando señala que: "En esta forma, artificialmente fija un número mínimo de población para la

1. Brewer Carías, Allan: "El Régimen Municipal en Venezuela", E. J. V. Caracas 1984, página 154; del mismo autor "Instituciones Políticas y Constitucionales" E. J. V., UCABET, 1982., pág. 259.
2. Sobre la Importancia del Concepto Moderno y Sociológico de Familia, ver cita (1) de la pág. 8 de este trabajo. Ver entre nosotros a: Abouhamad Hobaida, Chibly: "Nuevo Enfoque al Derecho de Familia". Edit. Sucre, Caracas 1977.

constitución de una Asociación de Vecinos (. . .) que el límite poblacional que implican las doscientas familias es totalmente arbitrario, pues la vecindad tiene relación con un ámbito territorial determinado y que en muchos casos da origen a una población inferior; y en tercer lugar, que con dicha norma se establece una odiosa e injustificada limitación al derecho de asociarse con fines lícitos previsto en el artículo 70 de la Constitución".[1]

2.— **La Capacidad Financiera.** Un grupo de presión vive, al menos en parte, de las cuotas pagadas por sus miembros. Los ingresos le permiten una autonomía financiera necesaria para que pueda desarrollar sin limitantes su actividad.

El artículo 16 del Reglamento Parcial Nº 1 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal reza a letra de Ley lo siguiente:

> "**Artículo 16.** El patrimonio de las Asociaciones de Vecinos estará constituido por los aportes ordinarios o extraordinarios que hagan sus miembros, las donaciones, contribuciones e ingresos que pueda recibir por cualquier título o causa. Los dineros y valores de las Asociaciones de Vecinos deberán ser colocados y movilizados en una institución bancaria de la localidad. Los estados contables de las cuentas de las Asociaciones de Vecinos serán puestos de manifiesto a los asociados que lo solicitaren".

El elemento autarcia resulta imprescindible para la independencia de decisión y de actuación de cualquier grupo de intereses intermedios; al no existir esta capacidad de autoabastecerse los grupos de presión se ven, muchas veces, en la necesidad de buscar ya sea aportes por parte del Estado, o de los grupos oligárquicos. Esta última situación ha originado una grave crisis en los partidos políticos venezolanos, al punto de tener que realizar pactos silenciosos que luego son facturas por cobrar cuando se está en ejercicio del poder. Sobre todo los partidos mayoritarios en Venezuela, han visto cercenada su libertad de actuación por el poderío económico que sufraga sus cuantiosas campañas electorales, limitando luego el ejercicio del poder a los intereses de los grandes oligopolios.[1]

1. Brewer Carías, Allan: "El Régimen Municipal..." o. c., pág. 155.
1. Njaim, Humberto, y otros "El Sistema Político Venezolano". Instituto de Estudios Políticos, UCV, Editorial Arte. Caracas, 1975, págs. 22 al 27

En lo que se refiere a las Asociaciones de Vecinos, estas viven, mayormente, de los aportes de sus miembros; no conociendo ninguna otra forma de ingreso, a no ser las contribuciones que dan los constructores para silenciar su actuación.

3.— **La Organización.** Puede afirmarse que, por regla general, un movimiento fuertemente estructurado constituye un grupo de presión más poderoso, y con mayores posibilidades de actuación, que si contasen con una precaria forma organizativa.

En conformidad con lo establecido en el artículo 149 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, y los artículos 12 al 14 del Reglamento Parcial de dicha Ley, se puede inferir que su régimen organizativo es el de las Asociaciones Civiles, regidas por el Código Civil. En tal virtud se le establece una estructura orgánica bifrontal; vale decir con dos órganos primordiales que son la Asamblea y la Junta Directiva (artículos 13 y 14 del Reglamento), a su vez se les exige, cuando tenga más de doscientos miembros, la existencia de un comisario quien estará encargado de las funciones de inspección y vigilancia; y tendrá amplias potestades para examinar los libros y documentos de la Asociación, e incluso para formular las denuncias que considere pertinente (artículo 15).

En definitiva la Ley Orgánica de Régimen Municipal y su Reglamento, en conformidad con el Código Civil establece una estructura orgánica para las Asociaciones de Vecinos, que si bien determina su organización y la adquisición de la personalidad jurídica (artículo 149 de la Ley), no condiciona su naturaleza jurídica, en tanto y en cuanto por tratarse de un movimiento social que se conforma de acuerdo a las condiciones y peculiaridades propias de su ámbito, y con potestades públicas, se diferencia del resto de las Asociaciones Civiles, para adquirir una categoría jurídica esencial.

4.— **El Estatuto Social.** Las Asociaciones de Vecinos, como toda Asociación Civil, requiere de un acta constitutiva y unos estatutos contentivos de las disposiciones relativas a nombre, domicilio, territorio, objeto, miembros que la integran, régimen de asamblea, forma de nombramiento y/o elección de la Junta Directiva, régimen de derechos y deberes de sus integrantes, y en definitiva todas las normas necesarias para su estructuración orgánica.

Esta acta constitutiva y estatutos sociales serán presentados a la Oficina Subalterna de Registro Civil a los efectos de la adquisición de la personalidad jurídica (artículos 149 de la Ley; y 12 y 13 del Reglamento).

Como nota característica, debe señalarse que en conformidad con lo establecido en el artículo 11 del Reglamento de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, las Asociaciones de Vecinos están obligadas a inscribirse, y actualizar anualmente dicha inscripción, en un registro llevado por los Concejos Municipales. La falta de cumplimiento de este requisito trae como consecuencia la prohibición de actuación de las Asociaciones de Vecinos en los Concejos Municipales.

5.— **Medios de Acción.** Los medios de acción consisten en las distintas formas que el ordenamiento jurídico le asigna a los particulares, a manera de potestades, para el ejercicio y desarrollo de sus derechos e intereses. Todos los grupos de presión formales, tienen un carácter permanente; no desaparecen al resolverse un problema determinado, como puede ocurrir con los llamados "comités de lucha".

Es evidente el carácter permanente de las Asociaciones de Vecinos, tanto porque la Ley les concede personalidad jurídica al cumplir los requisitos registrales pertinentes, como por las diversas obligaciones que se les establece en aras de la gestión y defensa de los intereses generales del que son "co-tutores".

Aun cuando se le confieren potestades a las Asociaciones de Vecinos, somos del criterio de que las vías de hechos utilizadas por ellas,[1] en la práctica, les ha dado mayores resultados por lo expedito de su procedimiento, y porque la mayor parte de las veces han actuado justificando la confianza que los ciudadanos han depositado en este tipo de organizaciones. Dentro del seno de las Asociaciones de Vecinos este tipo de actuación las han dado en llamar "La Acción Directa" y consiste en el recurso a la fuerza ordenada, a la violencia lícita; las huelgas necesarias cuando las vías del derecho obstaculizan la conquista de la verdad.

1. Para nuestro objeto entendemos por vías de hecho a las soluciones prácticas representadas por marchas, manifestaciones, colocación de pancartas y, aun, cierres temporales de calles; no se trata de actos ilícitos, pero tampoco de actuaciones revestidas de formalidades legales.

Desde el punto de vista formal-jurídico, el ordenamiento jurídico le confiere a las Asociaciones de Vecinos diversas posibilidades de actuación, a saber: a) El artículo 151 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal faculta tanto a las Asociaciones de Vecinos como a otro tipo de organizaciones representativas de los sectores de la comunidad, para presentar proyectos de Ordenanzas. En estos casos la iniciativa deberá contar con un respaldo no menor de un mil electores vecinos de la comunidad.

b) Por su parte, el artículo 152 del texto legal citado las faculta —tanto a las Asociaciones de Vecinos como a otros grupos gremiales, sindicales y deportivos—, para solicitar la reconsideración de las Ordenanzas que no tengan carácter tributario. En nuestro criterio este artículo constituye una excepción a las reglas sobre la recurribilidad de las leyes. Si una Ordenanza Municipal constituye una ley de esfera local, y siendo las leyes actos de efectos generales, tan sólo pueden ser recurribles conforme a los términos establecidos en los artículos 112 al 120 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. En tal virtud nos resulta atípico el mecanismo de control legislativo que a través de la figura de recurso de reconsideración se establece en el artículo comentado.

Los artículos 153 y 155 regulan tanto los requisitos, como el procedimiento de la atípica reconsideración. En este sentido se establece que para que la solicitud sea admitida debe ser hecha: 1) Dentro del lapso de seis meses contados a partir de la publicación de la Ordenanza en la Gaceta Municipal; 2) Debe ser formulada por veinte mil electores vecinos de la comunidad, y cuando ésta sea menor de cien mil electores, bastará el veinte por ciento de los mismos; 3) La solicitud debe ser razonada y debe señalarse expresamente el pedimento de modificación de alguna, varias o todas las disposiciones de ordenanza; 4) El Concejo deberá decidir en un plazo no mayor de sesenta días; 5) La solicitud no acarrea la suspensión de los efectos de la ordenanza objetada. No obstante si el Concejo no se pronuncia dentro del plazo establecido, la ordenanza quedará "suspendida" en sus efectos por un lapso de sesenta días.

En este supuesto resulta extraño tanto la potestad de reconsideración, como la suspensión de los efectos de la Ordenanza. Lo primero, por lo que ya señalamos en la página anterior; y lo segundo, porque es el único caso de suspensión de los efectos

de un acto de efectos generales., No obstante lo interesante del punto, ello no constituye el objeto primordial de nuestra disertación.

c) También pueden participar las Asociaciones de Vecinos, pero a requerimiento del Concejo Municipal, en las comisiones, juntas y cualquier otra forma de organización consultiva de los Concejos Municipales. Aquí se trata de una labor de colaboración, pero que puede servir para que los vecinos hagan sus planteamientos sobre los problemas de urbanismo, servicios públicos, dotaciones, seguridad social, entre otros. Se logra a través de esta disposición legal (artículo 156 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal) una verdadera instancia de consulta y de participación vecinal.

d) En conformidad con lo establecido en el artículo 168 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, los vecinos deben respaldar, previamente, cualquier ordenanza que implique un cambio de zonificación. Sin este respaldo se hace nulo el procedimiento de validez de la ordenanza respectiva, y esta no deberá ser aprobada. Resulta extraño que el proyecto de Ley Orgánica de Ordenación Urbanística, haya atenuado la participación de las Asociaciones de Vecinos en los cambios de zonificación, al requerirse únicamente la constancia de la consulta que se le haga a la correspondiente Asociación de Vecinos.[1] Como se observa se está pasando de una consulta de carácter obligatorio y vinculante, a una consulta de carácter obligatorio pero no vinculante.

e) Pero realmente la más valiosa participación que se les otorga a las Asociaciones de Vecinos, se encuentra en el Reglamento Parcial Nº 1 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, en cuyo artículo 6 se le establecen quince atribuciones que van desde su potestad de vigilancia, promoción, colaboración y contribución, hasta la posibilidad de tomar iniciativas, ejecutar obras de interés para la comunidad y ejercitar todos los recursos legales pertinentes en defensa de los derechos e intereses que representan.[1]

1. Artículo 35 del Proyecto de la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística.

1. El artículo 6 del Reglamento parcial Nº 1 de la Ley in comento, es del tenor siguiente: "Artículo 6º: Las Asociaciones de Vecinos tendrán por objeto esencial gestionar, en nombre de la respectiva comunidad la atención de sus problemas y la defensa de sus intereses generales. A tal respecto corresponden los siguientes deberes y atribuciones:

Uno de los aspectos más importantes de las atribuciones conferidas a las Asociaciones de Vecinos es el que se refiere a su legitimación activa para interponer los recursos administrativos y contencioso administrativos a que hubiere lugar en representación de los derechos e intereses de sus miembros y de la comunidad. No obstante este punto será desarrollado en un subcapítulo posterior.

De lo expuesto podemos inferir que las Asociaciones de Vecinos son cuerpos intermedios que organizados políticamente como grupos de presión, se nos presentan como las resultantes de la complejización del Estado, motivada, en gran

a) El desarrollo y superación de la comunidad y contribuir a la solución de los problemas que afecten su interés.
b) Propender al desarrollo integral de los miembros de la comunidad.
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.
e) Colaborar con los organismos encargados de la administración de los servicios públicos comunales.
f) Solicitar de los organismos correspondientes la asignación de áreas destinadas a servicios públicos educacionales, asistenciales, recreativos y deportivos, en la respectiva comunidad.
g) Promover o realizar, entre otros programas de capacitación de los vecinos en actividades culturales, cívicas y deportivas.
h) Contribuir a la conservación y mejoramiento del ambiente, de conformidad a lo dispuesto en la Ley Orgánica del Ambiente y sus Reglamentos.
i) Colaborar con las autoridades competentes en la fiscalización de 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.
l) Colaborar en la práctica de medidas destinadas a proteger las personas y propiedades de los vecinos.
m) Tomar la iniciativa en las campañas contra ruidos molestos y prestar la cooperación necesaria.
n) Las Asociaciones de Vecinos podrán, previas las respectivas aprobaciones de las autoridades competenes, 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".

Como puede observarse se le establecen un conjunto de potestades, y alguna de ellas pudiéramos catalogarlas como de carácter público tanto por participar de los fines mismos de los entes locales (literales a, b, c, e, g, h, j, l, m y n), en su perspectiva genérica; como por ser ejecutores para el control del orden público, obras de interés para la comunidad y para la prestación de servicios públicos (literales c, d, e, f, h, i y n).

medida, por el aumento del número de tareas administrativas que debe cumplir, y que han hecho que se agote el sistema centralista y unitario de la toma de decisiones. La filosofía que inspira a estos cuerpos intermedios, debemos ubicarlos en los movimientos sociales y políticos que han puesto en el banquillo de los acusados a la organización estatal, y que han buscado vías alternas para el ciudadano. Se ha tratado de buscar ese equilibrio entre el poder y la libertad, en el que el ciudadano no es un simple recipiendario de los efectos de la ejecución de decisiones que le son ajenas, sino que él es un co-gestor del interés público general a través de estas sociedades intermedias.

3.2. **La Legitimación Activa de las Asociaciones de Vecinos.**

El literal ñ) del artículo 6º del Reglamento Parcial número 1 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal le concede a las Asociaciones de Vecinos la posibilidad de "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.

Este literal ha originado grandes polémicas, algunos lo consideran ilegal, por desarrollar un principio que se excede de lo establecido en la Ley. Se considera que el Reglamento no puede ir más allá de lo que expresamente ha establecido la Ley Orgánica de Régimen Municipal, pero esta interpretación peca de exegética, pues al contemplar la regulación de una figura como la de las Asociaciones de Vecinos, debemos entender que existen facultades intrínsecas a la naturaleza de este tipo de cuerpos que sin ellas es imposible imaginar su existencia. Pensemos por unos instantes, en lo absurdo que sería establecer la creación de un Sindicato de Trabajadores y negarles el derecho a que realicen negociaciones colectivas vinculantes para los obreros y patronos. Igualmente, concebir a las Asociaciones de Vecinos sin legitimación para defender en cualquier plano de legalidad (administrativo o judicial) los intereses legítimos y directos de su comunidad, es desnaturalizar a esta figura. Así lo ha venido entendiendo la jurisprudencia, quien en reiterados casos ha sobreentendido la legitimación procesal que poseen las Asociaciones de Vecinos. Este avance

reflejado en el artículo 6º literal ñ) del Reglamento de la Ley Orgánica de Régimen Municipal y en la apreciación de la jurisprudencia, encuentra su punto más alto en el Proyecto de Ley Orgánica de Ordenación Urbanística presentado en agosto de 1986 por la Comisión Permanente de Administración y Servicios del Senado de la República en segunda discusión. En este proyecto, se incluye un artículo importantísimo dentro de la evolución política y jurídica que han tenido las Asociaciones de Vecinos, pues se les reconoce expresamente su capacidad legítima para actuar frente a los órganos jurisdiccionales representando los intereses legítimos de su comunidad: "Artículo 59: Toda persona, asociación de vecinos u organizaciones gremiales, sociales, culturales, deportivas u otras que funcionan en la comunidad, podrá requerir de los órganos administrativos de control urbanístico, nacionales o municipales, la adopción de las medidas pertinentes para el cumplimiento de los planes urbanos y de las normas que los complementan.

Parágrafo Primero.—Las personas, asociaciones o grupos organizados señalados en este artículo, se consideran con un interés legítimo para actuar ante la jurisdicción competente, denunciando violaciones al ordenamiento urbanístico, o al ambiente".

3.2.1. **Función Jurisdiccional y Legitimación.**

Una de las características fundamentales de lo que la Teoría General del Estado y del Derecho han dado por denominar "Fines del Estado", son sus elementos de inmutabilidad, permanencia y estabilidad. Por ello se les ha diferenciado del vocablo Cometidos,[1] por ser éstos de naturaleza dinámica y cambiante.

En este sentido se da el fenómeno de que diferentes Estados, con distintas filosofías políticas, tengan los mismos fines. Dentro de estos valores esenciales a la humanidad, de carácter axiológico, nos encontramos a la justicia. No se puede concebir ninguna forma de organización estatal que no tenga como vocación la idea de la justicia. Ahora bien, los mecanismos utilizados para llevarla a niveles prácticos y concretos, sí van a variar de un Estado a otro, de una ideología a otra; y aun en un mismo Estado con una misma ideología, de un momento temporal a otro.

1. Algunos autores hablan de fines generales y fines específicos por ejemplo Brewer Carías, Allan en "Fundamentos de la Administración Pública", EJV, T. I, 2ª Edición, Caracas 1984, págs. 127 a 139. Nosotros preferimos seguir a Sayagues Laso en su diferencia entre Fines y Cometidos, o. c. págs. 48 y sgtes.

Siendo la justicia tanto un fin como un cometido del Estado, también se nos presenta como una de las funciones típicas de la organización estatal. En este sentido la función jurisdiccional va a ser aquella actividad del Estado "que tiene por objeto decidir cuestiones jurídicas controvertidas, mediante pronunciamientos que adquieran fuerza de verdad definitiva".[2]

Ahora bien, ese conjunto de potestades, estructuras y sujetos cuyo objeto es impartir justicia y, que adquiere el nombre común de jurisdicción, requieren de un conjunto de normas regidas por claros principios de eficacia, igualdad, equidad, etc., que le van a dar razón y contenido, y que sirven de puentes vinculantes con los intereses últimos de la colectividad. Para no generar en el despotismo que implicaría colocar esa maquinaria de impartir justicia al servicio de un solo sujeto; y para evitar la anarquía, derivada de la situación en razón de la cual la justicia deba estar al servicio de cualquier interés, se ha elaborado una serie de presupuestos procesales de acción, pretensión y demanda.

Sobre la base de lo antedicho, los particulares que quieran poner en funcionamiento la estructura de la justicia, deben cumplir con una serie de requisitos, siendo uno de los más importantes —sobre todo en nuestro sistema contencioso administrativo— el de la legitimación activa. En términos generales debemos señalar que ésta, consiste en la especial cualidad que el ordenamiento jurídico le otorga a un sujeto de derecho, con capacidad para que éste pueda instaurar y proseguir un juicio.

Planteado así el problema nos interesa precisar si las Asociaciones de Vecinos, como Entidades Jurídicas tienen facultad para pedir a los órganos jurisdiccionales competentes, que se pronuncien sobre los posibles vicios de que adolece un acto emanado de la Administración, y que afecte los derechos e intereses de la comunidad vecinal.

3.2.2. Visión General de la Legitimación Activa en el Contencioso Administrativo Venezolano.

El Sistema Contencioso Venezolano tiene de manera genérica, dos tipos de recursos diferenciales, a saber: el recurso objeto; ejercitable por toda persona hábil en derecho; y el

2. Sayagues Laso, Enrique, o. c. pág. 47.

recurso subjetivo, concedido solamente a quienes el acto ilegal perjudique en un interés específico tutelado por la Ley, y el cual debe ser demostrado o, cuando menos, alegado al promover el juicio.[1]

Consideramos pertinente expresar que en relación a este aspecto, Brewer señala que "en todo caso y aun cuando puedan formularse pretensiones de condena anexas a las pretensiones de anulación de un acto administrativo, el contencioso de los actos administrativos se concibe como un **proceso objetivo,** en el cual el objeto principal del mismo es un acto administrativo (...) por tanto, en el contencioso de los actos administrativos no hay demandante ni demandado, sólo hay impugnantes del acto recurrido y defensores del mismo, pudiendo hacerse parte en el proceso todos aquellos que ostenten un derecho subjetivo o un interés personal, legítimo y directo, similar al que ostenta el recurrente".

"Sin embargo, debe mencionarse que, a pesar de que el contencioso de los actos administrativos sea un proceso objetivo al acto, y que los recurrentes aparezcan en el proceso como defensores del interés general vulnerado por una actuación administrativa, el recurso para intentarlo es un recurso "subjetivo", pues, como lo ha señalado la Corte Suprema, "se protege la integridad de la norma sólo en función de las situaciones jurídicas subjetivas igualmente alteradas".[1]

Ahora bien, dentro del marco de los recursos subjetivos podemos distinguir dos esferas de sujetos habilitados, que comportan, a su vez, dos importantes acciones dentro del contencioso administrativo. Así, se distingue entre los derechos públicos subjetivos y el interés legítimo.

1.—Los Derechos Públicos Subjetivos. Su importancia diferenciadora radica en su jerarquía, en la naturaleza de los preceptos que los rigen, y en la cualidad de las relaciones obliga-

1. Ver Doctrina de la Procuraduría General de la República año 1963, Editorial Sucre, Caracas, 1964, págs. 159-162. Ver también Farías Mata, Luis "Trabajo Introductorio a las VIII Jornadas, Dr. J. M. Domínguez Escovar, sobre las Tendencias de la Jurisprudencia Venezolana en Materia Contencioso-Administrativa". Barquisimeto, 1983, págs. 6 a 9.

1. Brewer-Carías, Allan: "Los Diversos Tipos de Acciones y Recursos Contenciosos-Administrativos en Venezuela "Revista de Derecho Público Nº 25, Enero-Marzo de 1986, EJV, Caracas, 1976, pág. 8.

cionales que se derivan de él. Nacen de la vinculación directa que se crea en la aplicación de normas que relacionan a un particular con la administración, en situaciones paritarias.

Estos derechos se materializan a partir de la actividad legislativa cuando establece la conducta que debe regir a la administración en su relación directa con los particulares. Y de ahí que ello genere "un interés propio, excluyente de titularidad diferenciada que habilita para exigir una prestación también diferenciada" [1].

En razón de ello podemos señalar que el Derecho Público Subjetivo implica el reconocimiento que hace el ordenamiento jurídico de las potestades ciudadanas, por un lado; y, por el otro, implican una relación directa y diferenciada, con carácter excluyente, entre la Administración Pública y el Titular Individualizado del Derecho.

2.—El interés legítimo. Es aquel que ostenta uno o varios particulares que por encontrarse en una especial situación de hecho frente a un determinado acto de la administración, resultan afectados por éste, en mayor medida que la generalidad de los habitantes, de tal forma que el sistema jurídico se ha esmerado en darle una protección intensa y cabal.

En nuestro ordenamiento jurídico encontramos la protección de los Derechos Públicos Subjetivos tanto en la Constitución Nacional como en la Legislación Especial de la Materia. En efecto, el texto fundamental de la República recoge todo un articulado relativo a los derechos individuales, económicos, sociales y políticos, y le ordena a la jurisdicción contenciosa disponer lo necesario para el restablecimiento de las situaciones ".....jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa". [2] Por su parte, tantó los presupuestos de la acción, como el procedimiento se encuentran regulados en los artículos 103 al 111 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia; también, los artículos 121 al 130 del mismo texto legal, ya que entendemos que si para esos recursos se entiende como legi-

1. Dromi, José Roberto: "Derecho Subjetivo y Responsabilidad Pública", Editorial Temis, Bogotá, 1980, pág. 37.

2. Artículo 206 de la Constitución. Los artículos 58 al 116, **ejusdem** establecen los Derechos Constitucionales.

timado al interesado legítimo, personal y directo, con más razón lo estaría el titular del Derecho Público Subjetivo lesionado por la actividad administrativa.

De igual forma, el interés legítimo como requisito para entablar un procedimiento contencioso administrativo, se encuentra regulado, por reenvío constitucional, en los ya citados artículos 121 al 130 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

Desde el punto de vista de la jurisprudencia, existen dos sentencias que han sido muy importantes en la búsqueda de un concepto sobre el interés legítimo. Debemos hacer la aclaratoria que para la fecha en que son dictadas ambas sentencias estaba vigente la antigua Ley Orgánica de la Corte Federal y de Casación del 2 de agosto de 1953.

La Sala Político-Administrativa [1] de la Corte Suprema de Justicia dicta las sentencias del 6 de febrero de 1964 (caso Moreau Meyer) y del 20 de julio de 1965 (caso Azulejos Maracay). En ambos se expone con claridad la delimitación del contenido que debe tener la noción del interés para que sea considerado legítimo, personal y directo, y así poder facultar el ejercicio de la acción contenciosa.

En este sentido señalan que el recurso de nulidad —o de anulación como prefieren llamarlo muchos autores— tiene por objeto verificar los posibles vicios de los actos jurídicos; acción ésta que por su misma naturaleza no es imprescriptible, sino sujeto a un término de caducidad, y ejercitable sólo por quien ostenta un interés relevante en que el acto se revoque.

En este sentido una de las sentencias citadas [1] señala: "Tal criterio concuerda plenamente con principios mantenidos en los ordenamientos jurídicos que admiten el proceso contencioso de anulación, en los que se exige que el demandante ostente un interés; pero un interés que reúna ciertos requisitos, tales como interés personal, directo y legítimo. Con esta exigencia que la acoge plenamente el Código de Procedimiento

1. La Constitución de 1961 en sus artículos 204 al 216 establece una nueva composición de la Corte Suprema de Justicia. Debemos observar que aún no ha sido constituida la denominada Sala Federal (artículo 216).

1. Caso José Enrique Moreau Meyer, contra el Concejo Municipal del Distrito Sucre del Estado Miranda. Sentencia de fecha 6 de febrero de 1964. (S.P.A., Ponente Dr. J. Sarmiento Núñez).

Civil Venezolano en el artículo 14 —se trata de evitar que cualquier persona pueda molestar a los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa, con una pretensión respecto de la que no tiene interés alguno. De aquí la diferencia que se observa en cuanto a la legitimación activa, entre los recursos de anulación por ilegalidad o abuso de Poder y los recursos de nulidad de actos de carácter general: Leyes, reglamentos, ordenanzas, las cuales pueden ser impugnadas por la vía de la **acción popular.** (Subrayado nuestro) ejercida libremente por cualquier ciudadano que se encuentre en el pleno goce de sus derechos, esta es, que tenga capacidad procesal". Y, por último, señala: "el mero interés a la legalidad no basta para integrar el concepto jurídico de legitimación activa que se exige en el recurso de anulación por ilegalidad o abuso de poder contemplado en el Derecho Contencioso-Administrativo".

3.—**El interés Simple.** Según Dromi "Es el que no pertenece a la esfera de las necesidades o conveniencias particulares del titular, sino solamente a las necesidades o conveniencias públicas. Es una especie debilitada de Derecho Subjetivo a la legalidad como lo llama Bonnard" [1].

En este interés simple encontró razón procesal un recurso que es útil para intentar la acción de nulidad contra los actos y efectos generales, cuando éstos estén en contrariedad con las normas constitucionales. Quien intente este recurso —denominado jurídicamente recurso de nulidad por inconstitucionalidad, y corrientemente "acción popular" —no tiene que demostrar la titularidad de un derecho subjetivo afectado por el acto general impugnado, tampoco que tiene interés personal, legítimo y directo, le bastará señalar que tiene en el asunto un interés colectivo, que no tiene que ser patrimonial. La legitimación en este caso se desprende de los artículos 52 y 250 de la Constitución, relacionados con el 215 **ejusdem,** y el 112 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

Este planteamiento ha dado origen al denominado interés difuso o indirecto, que sería una categoría intermedia entre el simple interés y el interés legítimo, personal y directo. Al respecto Brewer, siguiendo el espíritu de los proyectistas de la Ley de la Corte ha señalado: "La Ley Orgánica, sin quitarle

1. Dromi, José Roberto, o.c. pág. 40.

la popularidad de la acción, las restringe al grado de que existe una lesión potencial al interés del recurrente por su residencia, su condición o por la situación de sus bienes. [1]

Farías Mata, por otro lado, ha señalado que "si por definición, la acción popular, como lo afirma nuestra Corte, "corresponde a cualquier ciudadano" (sentencia de la Sala Político-Administrativa del 18-11-71), ¿No encierra una contradicción en sus propios términos la concepción de una acción popular "restringida"? Si la limitación en la legitimación activa alcanza por igual los recursos contra actos administrativos generales e individuales. ¿Por qué distinguir en dos artículos (112 y 121) esa legitimación?" [2]

En nuestro criterio la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia en ningún momento puede ir en contra del mandato constitucional, por lo que no puede ni hacer desaparecer, ni llegar al absurdo de restringir a la acción popular. Consideramos que el interés simple que genera la posibilidad de la acción popular se encuentra enmarcado dentro de la filosofía constitucionalista que orienta nuestro Estado de Derecho, y en mandato expreso que como "deber específico" establece nuestra Constitución.[1]

De todo lo expresado podemos señalar que la legitimación activa, vinculada a los recursos contra actos del Poder Público, se encuentra sistematizada en la forma que sigue:

1.—Los Derechos Públicos Subjetivos que pueden dar lugar a acciones y/o demandas de contenido patrimonial contra los entes públicos (artículos 103 al 111 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia); y a la acción de nulidad por ilegalidad tanto contra actos de efectos generales como de efectos particulares (artículos 112 y 121 de la Ley de la Corte); y a la nulidad por inconstitucionalidad contra actos de efectos generales, artículos 52 y 250 de la Constitución y 112 de la Ley de la Corte).

2.—El interés legítimo, personal y directo que puede dar lugar a todas las acciones anteriores, menos a la de demandas patrimoniales contra la República.

---

1 Brewer Carías, Allan: "El Control Constitucional de los Actos Estatales". Colección Estudios Jurídicos Nº 2. EJV. Caracas 1977. P. 122.

2 Farías Mata, Luis; o. c. p. 12.

1 Artículos 52 y 250 de la Constitución Nacional.

3.—El interés simple, calificado, o indirecto; postulado por quienes niegan la acción popular. Puede dar lugar a las acciones de nulidad, por razones de inconstitucionalidad o ilegalidad, únicamente contra actos de efectos generales. Quedan excluidas todas las demás acciones.

4.—Y el interés simple, propugnado por quienes sostenemos la vigencia de la acción popular, y que únicamente puede dar lugar al Recurso de Nulidad por inconstitucionalidad contra actos de efectos generales.

3.2.3. El Problema de la Legitimación Activa de las Asociaciones de Vecinos.

El Reglamento Parcial Nº 1 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, en su artículo 6º, literal "ñ", consagra a favor de las Asociaciones de Vecinos (y por qué no decirlo, de las comunidades vecinales en general) la facultad de ejercer en nombre de sus miembros o asociados la representación legal de sus intereses legítimos, relacionados con los aspectos urbanísticos. Si precisamente, el interés que mueve a los vecinos para crear una Asociación de Residentes, es la defensa de su espacio de vida urbana, es lógico considerar, que la representación legal asignada por la Ley expresamente a las Asociaciones, es para cubrir ampliamente los ataques que ese ámbito tenga o pudiera tener, entablando con ello un reconocimiento directo a la importancia que tiene para el desarrollo humano el medio ambiente. Esto refuerza enormemente el carácter ético que esta representación legal entraña, pues nos estamos refiriendo a un ente con personalidad jurídica, y por lo tanto con fuerza "viva" para asumir con responsabilidad, no sólo moral, sino de derecho, las consecuencias que su actuación provoque.

No obstante en fecha 13 de octubre de 1986 el Juzgado Superior Primero en lo Civil, Mercantil y Contencioso Administrativo de la Región Capital, en el contenido de un fallo (relativo a un recurso de nulidad interpuesto por la Asociación de Vecinos de la Urbanización Miranda) se pronunció sobre la representatividad y la legitimación que, en criterio del senten-

ciador, tienen las Asociaciones de Vecinos.[1] La referida sentencia señala que las Asociaciones de Vecinos no poseen legitimación activa para impugnar actos de la Municipalidad, por cuanto ellas no tienen un interés legítimo, personal y directo, ya que tan sólo ostentan una representación sin poder de sus miembros, quienes individualmente sí serían legitimados.

Al respecto debemos observar que si bien es cierto que la sentencia realiza un examen que revela cierta claridad en el contenido y significado de lo que es el mandato, la representación y la legitimación, pareciera dejar a un lado tanto el objeto por el cual se constituyen las Asociaciones de Vecinos, como el alcance del literal "ñ" del artículo 6º del Reglamento Parcial Nº 1 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal.

Facultar y conceder expresa y formalmente representación legal a un ente con personalidad jurídica, creado mediante rigurosos criterios cualitativos y cuantitativos para cumplir con todas las obligaciones y derechos que le impone el ordenamiento jurídico, en atención a una actividad de inobjetable cometido público-administrativo, como lo es el urbanismo, conlleva a analizar el problema de la representatibidad en forma integral, y en conexión con los fines para los que se crea la persona jurídica.

Sería ilógico entender que el ordenamiento jurídico promueva la creación de una Asociación, la dote de cargas y derechos, le otorgue en consecuencia personalidad jurídica y que le impida ejercer los recursos tendentes a cumplir con los fines para los que fue creado.

Nos preguntaríamos ¿Si las Asociaciones de Vecinos contratan para la ejecución de cualquiera de las actividades para las que están facultadas conforme al artículo 6° del Reglamento, y se produce un incumplimiento por parte del co-contratante, tendrían que demandar individualmente cada uno de los vecinos? De igual forma, si dichos entes son legitimados activos, **per se,** para interponer recursos administrativos internos, conforme a lo que establecen los artículos 21 al 27 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, y una vez agotada

1 Caso mediante el cual la Asociación de Vecinos de la Urbanización Miranda, demandó la nulidad por ilegalidad del permiso de construcción Nº 34191 de fecha 28-5-85, aprobado en favor de la empresa Desarrollos 1311, por la Ingeniería Municipal del Distrito Sucre del Estado Miranda.

la vía administrativa ¿tendrían que ir los vecinos individualmente a recurrir el acto, cuando ellos —personalmente— no formaron parte del procedimiento administrativo interno?

Como lo hemos dicho el interés legítimo es aquel que coloca al sujeto en una especial situación de hecho frente a un determinado acto administrativo, no encontramos razón por la cual una Asociación de Vecinos, siendo titular de un interés colectivo, no puede ser legitimado activo en un proceso contencioso.

Los miembros de una Asociación de Vecinos, tanto por disposiciones del Código Civil, como por lo expresado en los artículos 10 al 15 del Reglamento Parcial Nº 1 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, deben estar debidamente identificados tanto en el acta constitutiva que debe registrarse en la Oficina Subalterna del Registro Civil, como en el documento para registrarse en el Concejo Municipal, y en virtud del pacto societario le otorgan representación legal suficiente ya sea a la Junta Directiva, o a un miembro particular de ésta. ¿Qué sentido tiene, entonces, que el ente colectivo requiera de poderes individuales de sus miembros? Sería absurdo que al momento de demandar a cualquier sociedad, deba hacerse en forma individual a cada uno de sus miembros; en una S.A.I.C.A., en donde muchas veces no se conocen siquiera a los titulares de las acciones (porque son sociedades de capital abierto) se haría imposible estar en juicio ya sea como demandante, o como demandado.

Además, en el caso de una Asociación de Vecinos y conforme a lo que establecen los artículos 4º y 5º del Reglamento y 150 de la Ley de la materia los miembros son ubicables tanto territorialmente, como por un registro electoral; lo que permite que, con claridad, se conozca cuáles son sus verdaderos intereses urbanísticos.

Cuando un Acto Administrativo que concede una autorización a un particular para construir una obra, que puede ocasionar evidentes perjuicios al medio ambiente se dicta, es obvio que una entidad como las Asociaciones de Vecinos en ese caso, está legitimada para emprender cualquier acción judicial, destinada a revocar o a anular ese acto de poder, pues ella misma, como ente moral que reúne y agrupa los

derechos de sus miembros, está sufriendo un daño. Y si ella sufre el daño, tiene que estar habilitada para utilizar los medios legales que lleven a restablecer la situación jurídica lesionada.

Las Asociaciones de Vecinos son recipiendarias de una cuota parte del interés general, que se vuelve especial y particular, cuando ellas estén involucradas en la relación jurídica. Si ellas tienen como deber insoslayable el contribuir a la conservación y mejoramiento del ambiente, cooperar en el control sanitario, colaborar en la protección de las propiedades de los vecinos, ¿Cómo pueden cumplir con su obligación si no se les permite el derecho de ejercer, por ellas mismas, los recursos jurídicos pertinentes? ¿Es que acaso se quiere legitimar las vías de hecho, al cercenárseles las vías jurídicas?

Por todo lo anterior consideramos que sí son legitimadas activas, en la protección y defensa de los intereses colectivos que tutelan, y que como tal pueden participar en un proceso contencioso-administrativo. Si la legitimación, siguiendo a García de Enterría, funciona como un presupuesto de eficacia de la titularidad y del ejercicio de un derecho, y si hemos creado una Asociación centrando en ella un conjunto de deberes y derechos, resulta totalmente contradictorio ignorar luego la capacidad procesal del ente para defender los intereses para los que fue creada. En nuestro criterio la sentencia que hemos analizado (del Juzgado Superior Contencioso-Administrativo, Primero de la Región Capital) comparte la ya superada teoría de que existen derechos sin garantías, propias del Estado absolutista, y con suficiencia cuestionadas por las modernas teorías de los pactos societarios, y de los derechos subjetivos.

Las Asociaciones de Vecinos son personas jurídicas que les corresponde "una organización teleológicamente delimitada para la realización de sus fines concretos".[1] Ese fin concreto es una participación directa en la cogestión de una función

1 García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás Ramón "Curso de Derecho Administrativo". Tomo I, Civitas, Madrid 1983. P. 357.

pública como lo es el urbanismo y la protección del ambiente.[2] De tal forma que su interés no tan sólo es particularizado y de inobjetable importancia por el bien jurídico protegido, sino que, es más, se trata de una actividad de naturaleza pública.

Precisamente, una de las manifestaciones inequívocas de esa actividad tutelar, de colaboración pública y de participación eficaz es la consagrada en el literal "ñ" del artículo 6º del Reglamento comentado que si bien es cierto se pudo redactar con un lenguaje más preciso (y así evitar interpretaciones interesadas) se hace notoria la intención del legislador de que las Asociaciones de Vecinos puedan ser parte (activa o pasiva) en cualquier procedimiento que se pudiere suscitar en relación a la materia urbanística que atañe a los vecinos.

3.3. Naturaleza Jurídica de las Asociaciones de Vecinos.

Hemos sostenido que las Asociaciones de Vecinos constituyen sociedades intermedias, que operan como grupo de presión, con el objeto de proteger el "hecho colectivo por excelencia de la sociedad humana" [1] como lo es el urbanismo. También afirmamos que el urbanismo representa, hoy día una actividad de utilidad pública [2] que conceptualiza la función social de la propiedad urbana [3] y que se traduce en una función pública [4] en la sociedad contemporánea.

El fenómeno urbano dejó de ser un coto cerrado de los constructores privados, y constituye uno de los problemas fundamentales del Estado Moderno. Tradicionalmente los Estados habían dejado que la orientación del fenómeno urbano estuviera a cargo de unos cuantos propietarios urbanísticos, que en definitiva eran personas dedicadas a la actividad de la construcción con fines de lucro. Lefébre, llamaba ciudadanos a los "miembros activos de la ciudad, que como tales tienen un verdadero derecho a la ciudad. Son estos ciudadanos, organizados política y socialmente, quienes pueden y deben asumir tanto

2 Véase al respecto las disposiciones de la Ley Orgánica del Ambiente, Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio y Ley Orgánica de Ordenación Urbanística.

1 García de Enterría, Eduardo: "Los Principios de la Organización del Urbanismo". Libro Homenaje a Manuel García Pelayo. T. I. Imprenta Universitaria. UCV. Caracas 1980. P. 368.

2 Artículo 5º de la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística.

3 Ibidem. artículo 38.

4 García de Enterría, Eduardo: "Los Principios... o. c. p. 366 a 369.

5 Citado por García de Enterría en "Los Principios..." o. c. pág. 370.

las cargas, como el control de la programación y desarrollo del hecho colectivo urbano. Son ellos (y no los pequeños grupos de intereses lucrativos) quienes están capacitados por nuestra legislación para emprender la creación de un ente que les asegure eficacia en la ejecución de los planes y estrategias vecinales, que redunden en establecer un espacio físico capaz de propiciar el desarrollo integral del hombre.

Se ha dicho por la mayoría de los autores dedicados a este tema —que son pocos— que las Asociaciones de Vecinos son "Asociaciones de Derecho Privado, y por tanto, no sometidas al control de los Municipios. pero por su actuación, son organismos con acción pública manifiesta generalmente frente a la autoridad Municipal [1].

Somos de la opinión, que por las funciones que cumplen las Asociaciones de Vecinos, por los intereses que tutelan, por el grado de reconocimiento que le da la Ley, y por el vínculo intenso que tutelan en la relación existente entre los entes locales y el ciudadano común, dichas asociaciones no pueden considerarse como entes privados o entes de derecho privado.

Si bien las Asociaciones de Vecinos tienen su personalidad jurídica inscribiendo su acta constitutiva y estatuto en la Oficina Subalterna de Registro Civil, este hecho no puede ser determinante para el establecimiento de su naturaleza jurídica, ya que pueden existir personas públicas que no pertenezcan a la estructura estatal, y que sean creadas mediante la libre motivación de la iniciativa privada, bajo mecanismos del derecho privado, pero que al atender fines públicos entran, ya sea en un régimen mixto en cuanto a su naturaleza, o, inclinados al carácter público.[1]

La iniciativa privada que motiva la creación de una Asociación de Vecinos, no es un hecho individual, sino un fenómeno colectivo de interés por los problemas del Estado, a tal punto que la Ley requiere un número no menor de doscientas

---

1 Brewer Carías, Allan: "Instituciones Políticas y Constitucionales" Universidad Católica del Táchira. EJV. Caracas - San Cristóbal. 1985. T. II, p. 91.

1 Al respecto ver Sayagues Laso, o. c. T. I, p. 167 a 178. Y Alessi, Renato "Instituciones de Derecho Administrativo" Editorial Bosch, Barcelona 1970. T. I, págs. 42 a 60.

familias, y la firma de por lo menos cincuenta representantes o padres de familia para la constitución o registro.[2]

El carácter asociativo no implica que los fines perseguidos por el ente se encuentren dentro de la esfera de los intereses particulares. En nuestro criterio la precitada condición nos señala la existencia de un número de personas coligadas por un fin de naturaleza comunitaria, que trasciende los intereses individuales y se ubica dentro de los intereses generales tutelados por el Estado.

El que se utilice en los mecanismos del derecho privado para la adquisición de la personalidad jurídica, no conlleva a afirmar que su naturaleza sea privada, pues existen figuras como el Banco Central de Venezuela, el Banco Industrial de Venezuela, Bandagro, a quienes la doctrina y la legislación les ha conferido el carácter de entes públicos asociativos.[1]

En nuestro criterio, en las Asociaciones de Vecinos existe un sustratum personal, que concatenado a los fines que persiguen, la autonomía de que gozan y a las potestades que se le asignan, nos hace pensar que son una categoría intermedia entre las corporaciones y asociaciones de carácter público.

El sustratum personal radica en la necesaria existencia de un vínculo de vecindad entre sus miembros; una relación de arraigo con un espacio físico determinado. Si bien se puede señalar que no todos los vecinos tienen la misma profesión (como sería el caso de los colegios profesionales), o están en una misma situación, persiguiendo un mismo interés específico (Universidades Nacionales); también es cierto que se requiere ese carácter especial de vecinos que en cuanto a grado de intensidad del vínculo es menor que el de la familia, pero mayor que el de la profesión. En efecto, la Ley nos habla de "habitantes de una comunidad".[2] de vecinos del área [3] de vecinos del sector, de comunidad integrada, de residentes de la

2 Artículo 148 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal y lo del Reglamento de dicha Ley.

1 Ver al respecto el artículo 1º de la Ley del Banco Central de Venezuela; los Planteamientos que sobre Entes Públicos Corporativos y Entes Públicos Asociativos, hace Brewer Carías en diferentes obras, entre otras "Fundamentos de la Administración Pública" o. c. págs. 243 a 245; Sayagues Laso, o. c. p. 167, entre otros.

2 Artículo 148 de la Ley de Régimen Municipal.

3 Ibídem. 168.

comunidad.[4] Y establece el vínculo entre la relación afectiva del arraigo vecinal con un territorio específico.[5]

Se podría decir que el pacto societario lo vincula más a la noción de un ente asociativo, que a uno corporativo. No obstante debemos señalar que aun cuando en nuestro ordenamiento jurídico no existe una regulación de las corporaciones,[1] éstas nacen, también, de un pacto societario que puede ser anterior o posterior a la Ley, pero que existe desde el mismo momento en que un Abogado se incorpora a su Colegio Profesional, y/o un estudiante se inscribe en una universidad nacional. De tal forma que desde el punto de vista de la causa es evidente que existe una relación íntima entre los miembros que conforman una Asociación de Vecinos: El arraigo vecinal, el vínculo a los problemas inherentes a la comunidad.

Por otro lado, uno de los elementos más determinantes de los índices reveladores de la publicidad de las personas jurídicas, es la existencia "de un verdadero control por parte del Estado, control que no se dirija simplemente a garantizar la integridad del capital empleado, sino a garantizar el efectivo cumplimiento del fin prefijado por parte de la entidad, en relación con una positiva relación de cumplimiento que incumba a la entidad".[2] Esta cita se relaciona con una circunstancia presente y constatable en las Asociaciones de Vecinos, como lo es la obligación de inscribirse en el Registro que lleva el Concejo Municipal y de actualizar anualmente su inscripción, "sin la cual no podrán actuar válidamente ante los Concejos Municipales".[1] Por otro lado es un órgano municipal quien va a determinar el ámbito espacial en el que puede constituirse y actuar la Asociación de Vecinos.[2] Alessi (en la Obra citada)[3] señala que esta cualidad es suficiente por sí solo para configurar la publicidad de los entes, siempre y cuando la condición de control, concurra con la de la obligación y el fin. Y esto es perfectamente claro en las Asociaciones de Vecinos.

---

4 Loc cit.
5 Artículo 150 de la Ley y 4º del Reglamento.
1 Las Corporaciones son mencionadas incidentalmente en el ordinal 3º del artículo 19 del Código Civil; y especialmente en las distintas Leyes de Colegiatura Profesional.
2 Alessi, Renato, o. c. p. 50.
1 Artículo 11 del Reglamento Parcial Nº 1.
3 Artículo 150 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal.
2 Alessi, Renato, o. c. p. 50.

En efecto, en el artículo 6º del Reglamento se señala que las referidas asociaciones tienen por objeto gestionar la atención de sus problemas y la defensa de sus intereses, y le establece un conjunto de deberes y de derechos que vienen a delimitar el marco estatutario de una Asociación de Vecinos.

La imperiosidad en el cumplimiento de estos deberes y el hecho de que muchos de ellos deban ejecutarse en colaboración con las autoridades públicas municipales, hacen evidente tanto el control indirecto que ejerce el Concejo Municipal sobre las Asociaciones de Vecinos, como las finalidades públicas que persiguen estas últimas.

De igual forma ese control indirecto al que hemos hecho referencia, y que la Ley le otorga a los Concejos Municipales para legitimar la actuación de las Asociaciones de Vecinos.[4] hace que exista otro índice revelador de la publicidad cual es "la tutela del Estado sobre el ente, o por lo menos su vigilancia continua e intensa".[1]

Pero, a nuestro juicio el criterio o índice fundamental que convierte la naturaleza jurídica de las Asociaciones de Vecinos en entes públicos no estatales —o por lo menos la excluyen de los entes privados— está significado por el fin que ellas persiguen. Los fines públicos son los que convierten al Estado en la forma más excelsa de organización político-social que ha creado el hombre, y que le da a dicha organización el carácter de legítimo depositario, titular y tutor por excelencia de los intereses colectivos. Pero que por motivos de la complejización de las actividades estatales, y las crecientes necesidades públicas, ha hecho posible que dichos fines públicos se trasladen (sin perder el Estado su derecho y su deber originario) a otros entes con personalidad jurídica, de carácter intermedio y sujetos a distintos grados de control, quienes en definitiva se hacen responsables de la ejecución y final satisfacción de los fines.

Materias como la protección del ambiente [2], el urbanismo [3], los servicios públicos [4], la protección ciudadana [5] y a la ejecución de obras de interés para la comunidad, así como también la pres-

4 Artículo 20 del Reglamento Parcial Nº 1.
1 Sayagues Laso, Enrique; o. c. pág. 169.
2 Literal "h" del artículo 6º del Reglamento Parcial Nº 1.
3 Ibidem, literal "ñ".
4 Ibidem, literales "e", "f" y "j".
5 Ibidem, literales "k", "l" y "m".

tación de los servicios inherentes a ella [6], se encuentran dentro del marco de los intereses colectivos que debe tutelar el Estado [1], y que la Ley la presenta como una atribución concurrente con las Asociaciones de Vecinos, al entender que estas están más cercanas a los intereses de vecindad tutelados.

De tal forma que las Asociaciones de Vecinos vigilan, colaboran, participan y ejecutan fines públicos, que son los que le dan sentido a su existencia, y las que establecen la nota característica —en concurrencia con las otras señaladas para que afirmemos que, por lo menos, no son entes privados.

Por otra parte, existe en las Asociaciones de Vecinos una característica que en modo alguno poseen ni pueden poseer los entes privados, y que es propio de los grandes entes públicos, y es la siguiente: sus actos destinados a obtener el perfeccionamiento del medio urbano, en armonía con el Hombre, afecta por igual a cualquier individuo sea o no perteneciente como miembro, a la Asociación. Basta que tenga marcado interés personal con el espacio urbano en el que se desenvuelve la Asociación de Vecinos (ámbito territorial atribuido y determinado mediante un acto administrativo de la Oficina Municipal que tenga a su cargo la planificación urbana que consta en el plano de zonificación respectivo, según el artículo 3º del Reglamento) y la actuación de ella lo aprovechará mecánica e inmediatamente. Es éste un efecto de los que tradicionalmente los juristas llaman "erga omnes", pues aprovecha a todos por igual, sin ningún tipo de distinción.

De tal forma que en el cumplimiento de un servicio público, las Asociaciones de Vecinos establecen relaciones signadas por el Derecho Público, dado el interés jurídico que tutelan. Así, se podría afirmar que cuando una Asociación de Vecinos realiza actos destinados a cumplir el hecho urbanístico, se encuentra sin lugar a dudas, actuando con prerrogativas de derecho administrativo, que en función del fin público que se les encomienda, hacen que ellas ocupen una esfera muy especial dentro del marco jurídico.

---

6 Ibidem, literal "n".

1 Artículos 30, 94, 106, 109 y ordinal 14 del 136, todos de la Constitución Nacional.

En este sentido podemos señalar que las Asociaciones de Vecinos son organizaciones urbanas, que funcionan bajo normas predominantemente de carácter público, que los principios que las inspiran se encuentran en las ciencias políticas y en el ámbito del derecho público, así como sus fines y controles. Que si bien no pertenecen a la estructura de la Administración Pública Estatal, y utilizan medios que parten de la iniciativa privada para superación del sustratum que vincula a sus miembros este carácter personal, con intereses comunes y vinculados a los fines colectivos del Estado en cuyo logro participan conjuntamente con órganos de la Administración Pública Estatal.

En nuestro criterio las Asociaciones de Vecinos constituyen una forma de organización político-social, cuya naturaleza jurídica la podemos sintetizar de la siguiente forma:

a) Para los que entienden que la naturaleza jurídica de un órgano se resume a ubicarlo en si son de derecho público o de derecho privado, en atención al régimen jurídico que les es aplicable preponderantemente debemos señalar que son y/o están reguladas por un régimen predominante de Derecho Público. En efecto su creación viene por vía legal (artículos 147 al 156 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal). En este sentido se crean por un instrumento de Derecho Público como es la Ley; elemento éste que se ratifica por otro instrumento de derecho público como lo es el Reglamento Parcial Nº 1 de dicha Ley.

Si bien adquieren la personalidad jurídica, por un acto de naturaleza registral (forma típica de las personas jurídicas de derecho privado), ello no es índice suficiente, en tanto y en cuanto en nuestro derecho se presentan entes públicos creados por un pacto societario que requiere del Registro ulterior, como lo serían el Banco Central de Venezuela, entre otros. Ciertamente, los denominados "Entes Públicos Asociativos" adquieren su personalidad jurídica por un acto registral elemento éste que no desnaturaliza la esencia pública del órgano.

Si atendemos a las funciones y a los controles, debemos señalar que éstos se encuentran regulados, también, por instrumentos de carácter público como lo son la Ley y el Reglamento pertinente.

El otro criterio es el relativo al carácter de la actividad que desarrollan, y en este sentido, hemos afirmado que las Asociaciones de Vecinos coadyuvan, colaboran, participan y ejecutan actividades que el ordenamiento jurídico ha calificado como de utilidad pública, función pública y de interés público.

No obstante que nos resulta claro que el régimen jurídico aplicable, preponderantemente, a las Asociaciones de Vecinos es de derecho público; este criterio nos parece tautológico para establecer su naturaleza jurídica. Ya que, precisamente, el régimen jurídico aplicable es una consecuencia de la naturaleza del órgano, pero no es un elemento consustancial a su esencia; el régimen jurídico no es la causa, si no más bien la consecuencia de la naturaleza de un órgano.

b) Si se trata de determinar si son entes públicos o entes privados, somos del criterio de que las asociaciones de vecinos constituyen el resultante de una nueva concepción del Estado, en razón de la cual éste crea, promociona e incentiva la constitución de órganos paraestatales, que lo ayuden a descargar sus, cada vez más, complicadas atribuciones públicas. En consecuencia así como el Estado utiliza entes de derecho privado (empresas, fundaciones, y asociaciones) para participar conjuntamente con los particulares en el desarrollo económico y social del país; de igual forma, los particulares pueden, bajo la tutela y vigilancia del Estado, utilizar formas públicas para la cogestión del interés general.

En este orden de ideas, y de acuerdo a los elementos y requisitos para la creación y adquisición de personalidad jurídica, control, y atribuciones de las Asociaciones de Vecinos, el Estado se desprende de una cuota de su poder que le traslada a grupos de ciudadanos políticamente organizados.

Ya en este subcapítulo hemos analizado que las Asociaciones de Vecinos participan en actividades tendientes al orden público, a la prestación de servicios, a la conservación y mejoramiento del ambiente, a la ejecución de obras de interés y la prestación de servicios del mismo carácter, y a la ejecución y control de los aspectos urbanísticos y materias afines.

Ahora bien, ubicándolos dentro de los entes públicos no estatales, el problema radica en encuadrarlos ya sea dentro de los entes públicos corporativos, o dentro de los entes públicos

asociativos. Consideramos que por la necesaria existencia por mandato legal, de un vínculo entre los miembros que la conforman tendientes a la colaboración y prestación de un fin público, estarían más cerca de los entes públicos corporativos; independientemente de la evidente existencia de un pacto societario que subyace para su nacimiento.

Tanto la Ley como el Reglamento establecen un sustratum personal identificado con la necesaria relación de vecindad que debe existir entre los integrantes de una Asociación de Vecinos; y hemos dicho que la relación de vecindad y de comunidad es un vínculo de mayor arraigo e intensidad que el que puede existir aún, entre las personas coligadas por una profesión, arte o industria.

Sin la relación de vecindad no puede existir Asociación de Vecinos, con independencia de cualquier pacto societario. Y, por el contrario puede no existir pacto societario pero sí la participación vecinal en los problemas inherentes a su comunidad, tal como se desprende, entre otros del artículo 168 —encabezamiento— de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, y del numeral segundo del artículo 35 de la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística.

Como se puede observar el fenómeno vecinal, como elemento importante para los factores urbanísticos y ambientales, es independiente de la existencia del pacto societario. De donde podemos inferir que las leyes mencionadas establecen como elemento preponderante el vínculo que una a los miembros de una comunidad.

CAPITULO IV

CONCLUSIONES

Hemos sostenido que el Estado Moderno y en particular el venezolano se encuentra en una crisis valorativa que va desde los elementos axiológicos y teleológicos que le dan contenido, hasta los elementos estructurales y organizacionales, que sirven de marco de referencia para el flujo del Poder.

Esta crisis se manifiesta por el imperativo categórico para el Estado de asumir nuevas responsabilidades. El Estado dejó de ser un espectador del problegómeno social, para constituirse en un actor de primer orden —pudiéramos decir que el protagonista— en el acontecer de una Nación. En este sentido el Estado comienza a intervenir en todas las áreas del tránsito humano; desde antes del nacimiento, hasta después de la muerte del hombre. Así, el Estado es un rector de la actividad humana, y como el hombre es, ante todo un ente social, el Estado también va a ser un orientador y ductor del desarrollo social.

Es en esta perspectiva en la que las diferentes formas de organización social, encuentran su causa y fundamento. No tan sólo para colaborar con el Estado en la realización de los fines últimos de la comunidad, sino también para ejercer autónomamente potestades públicas, y así ser un co-tutor del interés general.

Bajo estas premisas es como surgen las diversas manifestaciones estructurales de flujo y reflujo del Poder Público; y, donde encuentran su asidero los mecanismos de participación directa del ciudadano en los problemas de Estado.

Ya el hombre, el individuo, no puede ser un sujeto ajeno del destino. Las concepciones partenalistas y totalitarias del Estado han sido rechazadas por la humanidad. Y se entiende, entonces, que tan actor es el Estado del acontecer social, como lo son los hombres que integran dicha sociedad.

4.1. Naturaleza Sociológica de las Asociaciones de Vecinos.

En atención a las enseñanzas de la teoría pluralista, en virtud de la cual el proceso de toma de decisiones de una colectividad, debe encontrarse estructuralmente repartida entre distintas esferas que tengan parcelas de poder, sobre la base de intereses calificados que unen voluntariamente a grupos de sujetos para cumplir, en forma integral, con los fines que la sociedad política se ha determinado. En base a esto el pluralismo se nos presenta como un fenómeno social para compartir las cargas, obligaciones y derechos colectivos; pero también se presenta como un modelo básico, para lograr una democracia auténtica y eficaz.

Sobre estos postulados, y frente al conflicto permanente entre el poder y la libertad, surgen los denominados modelos organizativos intermedios, que se presentan con distinta naturaleza jurídica, pero que sociológicamente son comunidades de participación.

En este sentido, las Asociaciones de Vecinos constituyen formas organizacionales de la colectividad, sobre la base de la pre-existencia de un vínculo vecinal, para la cogestión del interés público; y por tanto van a ser sociedades intermedias que así como tienen cargas públicas también van a ejercer potestades públicas.

Por ello, son el resultante a nivel local de la aplicación de la teoría pluralista a los fenómenos urbanos y ambientales.

4.2. Naturaleza Política de las Asociaciones de Vecinos.

Para autores como Loewenstein, Jean Meinaud, Heller y otros, la materialización política de la aplicación de la teoría pluralista, ha dado origen a los denominados grupos de interés o grupos de presión. En las Ciencias Políticas Modernas (Easton, Shiller Rey y Njain, entre otros) los grupos de presión han pasado a ser sociedades de participación y ejecución de los fines públicos.

Así, surgen los partidos políticos, los sindicatos, los boards, los lobbies, que contienen una delegación legal de potestades públicas, para salvaguardar intereses específicos, cuya tutela originaria era del Estado. En este sentido la causa que origina el nacimiento de estos grupos de participación va a estar en el interés público. Y por tanto, se entiende, que sobre la base de agrupaciones naturales, el Estado transfiere competencias para la integración institucional de un sistema de poder compartido.

En nuestro criterio las Asociaciones de Vecinos tienen la misma causa y los mismos fines, pero dentro de la esfera de los problemas locales. Surgieron como organizaciones espontáneas y naturales, que muy tardíamente la Ley reconoció.

Con anterioridad al 8 de agosto de 1978 (fecha de promulgación de la Ley Orgánica de Régimen Municipal) ya existían organizaciones comunales. Y éstas ya ejercían actos de presión de participación en la gestión de los problemas de la comunidad.

Las Asociaciones de Vecinos cuentan con todos los elementos que la doctrina ha señalado como necesarios para la existencia de los grupos de presión (ver Págs. 20 al 32 de este trabajo), y por tanto, políticamente son organizaciones de co-gestión del interés general, que elaboran estrategias políticas para el desarrollo de los fines últimos del Estado.

4.3. Naturaleza Jurídica de las Asociaciones de Vecinos.

Con lo descabellado que pudiera parecer, y conscientes de que no hemos analizado las consecuencias últimas, consideramos que las Asociaciones de Vecinos son entes públicos de carácter no estatal, y de esencia corporativa.

Dejando a un lado el régimen jurídico preponderante, para la existencia, validez y eficacia de las Asociaciones de Vecinos, por considerar que éste —el régimen jurídico— es una consecuencia y no una causa de la naturaleza, hemos ubicado a las Asociaciones de Vecinos como entes públicos, tanto por los instrumentos utilizados para su creación, las reglas para la adquisición de la personalidad jurídica, los controles de que son objetivo y las actividades que surgen como deberes y correlativos derechos que le son asignados por la misma Ley.

Si aplicamos la teoría de los índices reveladores de la publicidad (Alessi, Giannini, entre otros) nos encontramos con que las Asociaciones de Vecinos cuenta —a veces parcialmente y otras totalmente— con todos esos elementos que sirven de base para la determinación de la publicidad o no de un órgano. Siendo, para nosotros, el más importante de esos índices aquel que atiende al carácter de las actividades desarrolladas por el órgano y su vinculación tanto con la función pública, como con el interés general. Y, siendo evidente que las Asociaciones de Vecinos cogestionan materias como el urbanismo, el ambiente, los servicios públicos y hasta el orden público, es de perogrullo afirmar que prestan actividades públicas en atención a fines públicos.

Por otro lado, y frente a la dicotomía que a nivel de doctrina y jurisprudencia se plantea entre los entes públicos corporativos y asociativos, consideramos que las precitadas organizaciones vecinales requieren de un sustratum personal que implique que sus miembros estén coligados por un vínculo íntimo que en este caso es la vecindad.

El fenómeno anímico, sociológico y ético de la vecindad constituye un elemento esencial para la existencia de las Asociaciones de Vecinos. Las organizaciones vecinales pueden existir y desarrollarse sin necesidad del pacto societario; pero de nada sirve el pacto societario —para la existencia de una Asociación de Vecinos— sin el vínculo de vecindad.

Por ello siendo el elemento personal el de mayor relevancia para la esencia de las Asociaciones de Vecinos, de suyo es afirmar que en ellas subyace un carácter corporativo.

En tal virtud las Asociaciones de Vecinos constituyen formas de organización y de participación social, que se manifiestan políticamente como grupos de presión, y que gozan de una parcela de potestades públicas, que pueden desarrollar concurrentemente con las autoridades públicas, en la medida en que se mantenga vigente y eficaz un vínculo comunitario.

BIBLIOGRAFIA

ABOUHAMAD HOBAICA, Chibly,
"Nuevo Enfoque al Derecho de Familia". Editorial Sucre. Caracas.

ALESSI, Renato,
"Instituciones de Derecho Administrativo". Traducción a la Tercera Edición Italiana. Editorial Bosch. Barcelona 1970.

ARISTOTELES,
"La Política". Biblioteca Clásicos Universales. Editorial Didáctica, Bogotá 1974.

BREWER CARIAS, Allan R.
"Cambio Político y Reforma del Estado en Venezuela". Editorial Tecnos. Colección de Ciencias Sociales. Serie de Ciencias Políticas. Madrid 1975

"El Control Constitucional de los Actos Estatales". Colección Estudios Jurídicos Nº 2. E.J.V. Caracas 1977.

"El Derecho Administrativo y la Participación de los Administrados en las Tareas Administrativas". Artículo Publicado en la Revista de Derecho Público Nº 22. E.J.V. abril-junio 1985. Caracas.

66 "El Régimen Municipal en Venezuela". Colección Estudios Administrativos Nº 2. E.J.V. Caracas 1984.

"Instituciones Políticas y Constitucionales". E.J.V., y Universidad Católica del Táchira. Caracas. San Cristóbal 1982.

CARBONIER, Jean,
"El Derecho Flexible", Editorial Tecnos. Madrid 1974.

DROMI, José Roberto,
"El Derecho Subjetivo y Responsabilidad Pública". Editorial Tecnos.

DUVERGER, Maurice,
"Los Partidos Políticos". Fondo de Cultura Económica. México D.F. 1972.

EASTON David,
"Política Moderna. Estudio de la Ciencia Política". Editorial Letras, S.A. México 1968.

FARIAS MATA, Luis H.
"Las Tendencias de la Jurisprudencia Venezolana en Materia Contenciosa Administrativa". Conferencia dictada en el marco de las VII Jornadas Dr. J. M. Domínguez Escovar en el Colegio de Abogados del Estado Lara, Barquisimeto 1983.

FRANKEN, GARCIA CARDENAS, ROZENZTEIM, y otros.
"Política y Administración Pública". Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, Editorial ONAM. 1973.

FRIEDMANN, Wolfang,
"El Derecho en una Sociedad en Transformación". Fondo de Cultura Económica. Editorial Talleres de Gráfica Panamericano. México 1966.

GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo,
"Curso de Derecho Administrativo". En Colaboración con Tomás Ramón Fernández. Cuarta Edición. Editorial Civitas, Madrid 1983.

"Los Principios de la Organización del Urbanismo". Libro Homenaje a Manuel García Pelayo, U.C.V. Caracas 1980.

GARCIA PELAYO, Manuel,
"Breve Introducción al Tema del Urbanismo". Edit. Multigrafiada del I.E.P., U.C.V. Caracas 1975.

"Las Transformaciones del Estado Contemporáneo". Alianza Universidad. Madrid 1977.

"Tipologías de las Estructuras Sociopolíticas". Cuaderno del Instituto de Estudios Políticos. U.C.V. Caracas 1966.

HEGEL, G. W. F.,
"Filosofía del Derecho". U.C.V. Imprenta Universitaria. Caracas 1976.

HELLER, Hermann,
"Teoría del Estado". Fondo de Cultura Económica. México 1974.

JELLINE K. Georg,
"Teoría General del Estado". Traducción de la 2da. Edición Alemana. Editorial Albatroz. Buenos Aires 1980.

KAPLAN, Marcos,
"Problemas del Desarrollo y de la Integración en América Latina". Editorial Monte Avila, 1968.

KELSEN, Hans,
"Temas". Editorial Universidad de Buenos Aires, 1950.

LEFEBRE, Henry,
"Lógica Formal. Lógica Didáctica". Editorial Siglo XXI. 1973.

LOEWESTEIN, Karl,
"Teoría de la Constitución". Editorial Ariel. Barcelona 1976.

MARITAIN, Jacques,
"El Hombre y El Estado". Buenos Aires. Editorial Kraft. 1956.

"Humanismo Integral". Editorial Carlos Lohlé, Buenos Aires 1966.

MARX, Karl,
"Crítica al Estado Hegeliano". Traducción de Eduardo Vásquez, U.C.V. Facultad de Humanidades. Caracas 1980.

MEISTER, Albert,
"Socialismo y Autogestión". Editorial Nora Tena, Barcelona 1965.

MILLS, Wright,
"La Elite del Poder". Fondo de Cultura Económica. México 1963.

MOLES CAUBET, Antonio,
"El Régimen Jurídico de Urbanismo en Venezuela y su Relación con la Autonomía Municipal". Derecho Urbanístico. Instituto de Derecho Público de la U.C.V., Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración de la U.C.V., y la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Volumen V, Caracas, 1982-1983.

MONTEMAYOR, Mariano,
"Las Ideas Democráticas y el Orden Corporativo". Buenos Aires, Editorial Kraft. 1967.

NJAIM, Humberto, y otros,
"El Sistema Político Venezolano". Instituto de Estudios Políticos. U.C.V. Editorial Arte, Caracas 1975.

PORTILLO, Julio A.,
"Socialismo Comunitario". Maracaibo 1970.
Proyecto de Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica de Régimen Municipal de fecha 5 de febrero de 1986.

RODRIGUEZ, Lino,
"Alternativa Ideológica y Comunitarismo". Colección Justitia. Et Jus. Nº 7, Universidad de Los Andes. Mérida 1971.

ROUSSEAU, Juan Jacobo,
"El Contrato Social". Biblioteca Edaf de Bolsillo. Nº 37. Madrid 1968.

SAYAGUES LASO, Enrique,
"Tratado de Derecho Administrativo". Cuarta Edición. Talleres Gráficos Barreiro y Ramos. Montevideo 1974.

SENTENCIA DE LA CORTE PRIMERA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, de fecha 22 de junio de 1978. Magistrado Ponente: Dra. Elita Graterol (Caso: Colegio de Abogados del Distrito Federal).

SENTENCIA DE LA CORTE PRIMERA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, de fecha 24 de noviembre de 1986. Magistrado Ponente: Dr. Pedro Miguel Reyes (caso Consejo Universitario de la U. C. A. B.).

SENTENCIA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA EN LA SALA POLITICO ADMINISTRATIVA, de fecha 6 de febrero de 1964. Magistrado Ponente: Dr. J. G. Sarmiento Núñez (Caso: Moreau Meyer).

SENTENCIA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA EN LA SALA POLITICO ADMINISTRATIVA, de fecha 20 de julio de 1965. Magistrado Ponente: Dr. Saúl Ron (Caso: Azulejos de Maracay).

SENTENCIA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA EN LA SALA POLITICO ADMINISTRATIVA, de fecha 10 de enero de 1980. Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas (Caso Miranda, Entidad de Ahorro y Préstamo).

SENTENCIA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA EN LA SALA POLITICO ADMINISTRATIVA, de fecha 14 de julio de 1985. Presidente Ponente: Dr. René de Sola. (Caso: B.C.V.).

SENTENCIA DEL JUZGADO SUPERIOR PRIMERO EN LO CIVIL, MERCANTIL Y CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE LA REGION CAPITAL, de fecha 13 de octubre de 1986. Juez: Dra. Noelia González (Caso: Asociación de Vecinos de la Urbanización Miranda).

(DE) TOCQUEVILLE, Alexis:
"La Democracia en América". Fondo de Cultura Económica. Tercera Edición. México 1973.

WEBER, Max,
"Economía y Sociedad: Esbozo de Sociología Comprensiva" Segunda Reimpresión. Fondo de Cultura Económica. México, D. F. 1974.