LA IMPORTANCIA DE LOS CENTROS VECINALES Y SU PERSONERIA MUNICIPAL

Por el Prof. Dr. ANTONIO M. HERNANDEZ¹

La importancia de los centros vecinales para la democracia local

Hemos sostenido que el municipio debe ser la escuela social de la democracia, en similar línea de pensamiento con Joaquín V. González, que refería que era el primer teatro en que los hombres ejercitaban sus derechos. En consecuencia, debe allí posibilitarse todas las formas posibles de participación, que para nosotros son de 2 tipos: de naturaleza política, a través de la elección popular de las autoridades locales, de los partidos políticos y de los institutos de democracia semidirecta como la iniciativa, el referéndum y la revocatoria y de naturaleza cotidiana y social, donde aparece en primer término la participación vecinal, además de la sectorial y otras.

El régimen municipal de Córdoba es paradigmático en esta materia, ya que en la Constitución Provincial, en la Ley Orgánica Municipal y en las Cartas Orgánicas Municipales sancionadas se admiten las diversas clases de participación.

En relación a la vecinal, como la vecindad es la base sociológica de lo municipal y los barrios son verdaderas patrias locales en las grandes ciudades, resulta indudable la importancia y trascendencia de esta clase de participación, por medio de centros, juntas o consejos vecinales. Estas instituciones locales realizan una tarea inestimable de mediación entre las autoridades municipales y los vecinos de los barrios, para buscar la satisfacción de las necesidades humanas y el bien común. Sus funciones se vinculan con la gestión municipal a través del control de los servicios públicos, la ejecución de obras públicas, la colaboración en tareas sociales o educativas, la formulación de planes, la emisión de opiniones y con todo aquello que aliente la actividad cívica y la participación comunitaria.

Las bases constitucionales de los centros vecinales

Estas instituciones tienen rango constitucional en nuestra Provincia, luego de la reforma de 1987, que en el art. 183 inc. 5 estableció entre los requisitos para la sanción de las Cartas Orgánicas Municipales: “El reconocimiento de Comisiones de Vecinos, con participación en la gestión municipal y respetando el régimen representativo y republicano”.

¹Director del Instituto de Federalismo de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba y Presidente Honorario de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional

En consecuencia, todas las Cartas Orgánicas Municipales sancionadas en nuestra Provincia, han asegurado esta participación, como lo hizo la de nuestra ciudad de Córdoba, en los arts. 147 y 148. Prescribe la primera de estas normas que: “El municipio reconoce, garantiza y promueve la formación y el funcionamiento de comisiones de vecinos para la satisfacción de sus necesidades comunes y el mejoramiento de su calidad de vida, sobre la base de principios de colaboración mutua y solidaridad vecinal. Sus autoridades son elegidas democráticamente. La ordenanza establece su régimen jurídico y los requisitos necesarios para su funcionamiento y garantiza su accionar pluralista con participación en la gestión municipal, respetando el régimen representativo y republicano”.

Dicha ordenanza es la N° 10.713, de 2004, que ha regulado el funcionamiento de los 337 Centros Vecinales y Comisiones de Vecinos existentes actualmente en nuestra ciudad y sobre la que no podemos realizar su análisis general porque ello excedería el marco de este artículo

Dicha normativa distingue entre Centros Vecinales, que comprenden una jurisdicción territorial territorio no mayor de dos barrios (arts. 1° y 13°) y Comisiones de Vecinos, cuando se trata de sectores no consolidados o no reconocidos como barrio (art. 17°).

En su art. 2° se expresa: “La Municipalidad de Córdoba reconoce, garantiza y promueve la formación y funcionamiento representativo, republicano y democrático de los Centros Vecinales, supervisando su accionar promotor de la participación de los vecinos en orden a lo dispuesto por la Carta Orgánica Municipal, la presente Ordenanza y las disposiciones reglamentarias que en su consecuencia se dicten, en el marco de un Estado local participativo y descentralizado.

Los Centros Vecinales, adquieren su personería municipal a través de los mecanismos previstos en la presente ordenanza y la autoridad de aplicación supervisa su funcionamiento institucional”.

Los órganos de gobierno de los centros vecinales son: 1) La Asamblea de Vecinos Asociados. 2. La Comisión Directiva y 3. La Comisión Revisora de Cuentas (art. 23°). Por último, la autoridad de control y fiscalización de los Centros Vecinales es la Dirección de Asuntos Vecinales (art. 4°).

La personería jurídica municipal de los centros vecinales

Además de lo expresado anteriormente en el art. 2° sobre la personería municipal, el art. 12 de la ordenanza prescribe que: “El Departamento Ejecutivo Municipal dictará un decreto mediante el cuál se reconocerá oficialmente la creación del Centro Vecinal y dispondrá su inscripción en el Registro correspondiente”. Y el Decreto 2653/04 Reglamentario de la Ordenanza, dispuso sobre este artículo: “La Dirección de Asuntos Vecinales

producirá un informe circunstanciado acerca del desarrollo del proceso de creación del Centro Vecinal y elevará al superior los antecedentes relacionados. El Decreto que reconozca la creación consignará el número de registro de personería municipal asignado al Centro Vecinal.”

En relación específica a este tema, se ha planteado un debate sobre la naturaleza jurídica de los centros vecinales y sobre la posibilidad o no del otorgamiento de una personería jurídica municipal. Con respecto a lo primero, se puede distinguir entre quienes piensan que es una persona jurídica de derecho público (como lo sostuvo Jorge Gentile en la Convención Provincial Constituyente de 1987 y lo establecen las Cartas Orgánicas Municipales de Viedma y Comodoro Rivadavia) o que es una asociación civil, en los términos del art. 33 del Código Civil, (como opina Rubén Marcellino, en su libro “Cartas Orgánicas Municipales”, Advocatus, 1994, quien analiza detalladamente estas cuestiones). Por nuestra parte, en base al desarrollo antes efectuado sobre el concepto, naturaleza y funciones de los centros vecinales y su reconocimiento constitucional, nos inclinamos a pensar que pueden ser considerados como personas jurídicas públicas no estatales y que son instituciones propias del régimen municipal.

Con respecto a la posibilidad o no del otorgamiento de una personería jurídica municipal, encontramos mayor cantidad de opiniones afirmativas, ya que no se entiende que el gobierno local pueda crear, organizar, promover y controlar estas instituciones locales y no pueda disponer el reconocimiento jurídico de ellas, como lo indican Horacio Rosatti y Rubén Marcellino, en su obra citada. Creemos además que dicho otorgamiento de la personería por parte de los municipios se basa en el propio art. 183 inc. 5° que otorga rango constitucional a los centros vecinales, como así también en el art. 186 sobre competencia general de los municipios, donde se reconoce el ejercicio del poder de policía, que comprende estas instituciones (incs. 1,7 y 8), a lo que se suma la atribución general del inc.14 que expresa: “Ejercer cualquier otra función o atribución de interés municipal que no esté prohibida por esta Constitución y no sea incompatible con las funciones de los poderes del Estado”. Advertimos por otra parte que un otorgamiento de esta personería jurídica por parte de la Provincia a través de la Inspección de Sociedades Jurídicas, significaría otra violación más al principio de la autonomía municipal, consagrado en los arts. 180 y concordantes de la Constitución Provincial y 123 de la Constitución Nacional.

No desconocemos sin embargo, que es necesario un mayor debate de estos temas, para solucionar los problemas que se advierten en el funcionamiento de los centros vecinales por este problema no suficientemente aclarado en la doctrina, legislación y jurisprudencia.