



UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRÉS
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS
CARRERA DE DERECHO



Acreditada por Resolución CEUB 1126/02

TRABAJO DIRIGIDO

Gobierno Autónomo Municipal de La Paz

POSTULANTE: *Lizeth Calderón Manú*
TUTOR ACADÉMICO: *Dr. Hernán Clavel Salazar*
TUTOR INSTITUCIONAL: *Dra. Silvia Ximena Araoz Leño*

LA PAZ – BOLIVIA

2012



ÍNDICE

Dedicatoria
Agradecimientos

ÍNDICE GENERAL.....	1
PROLOGO.....	3
INTRODUCCIÓN.....	5
CAPITULO I	
<i>EVALUACIÓN Y DIAGNOSTICO DEL TEMA</i>	
1. FUNDAMENTACIÓN Y JUSTIFICACIÓN.....	7
2. DELIMITACIÓN DEL TEMA	8
2.1. Delimitación Espacial.....	8
2.2. Delimitación Temporal.....	9
3. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	9
4. OBJETIVOS.....	9
4.1. Objetivo General.....	9
4.2. Objetivos Específicos.....	10
5. MÉTODOS.....	10
5.1. Método Inductivo.....	10
5.2. Método deductivo.....	11
5.3. Lógico jurídico.....	11
6. MARCO INSTITUCIONAL.....	11
7. MARCO TEÓRICO.....	12
7.1. Marco Teórico General.....	12
7.2. Marco Teórico Especial.....	14
8. MARCO HISTÓRICO.....	16
9. MARCO CONCEPTUAL.....	17
10. MARCO JURÍDICO.....	20
CAPITULO II.	
<i>MARCO TEÓRICO DE LA MONOGRAFÍA</i>	
1. ANTECEDENTES.....	25
2. RESTRICCIONES O LIMITACIONES.....	26
3. FUNDAMENTO JURÍDICO POSITIVO DE LAS LIMITACIONES	27
4. DISTINCIÓN ENTRE LIMITACIONES	31
5. RESTRICCIONES ADMINISTRATIVAS.....	34
6. CUMPLIMIENTO A LAS RESTRICCIONES.....	58
7. CONCLUSIONES.....	59



CAPITULO III.

MARCO JURÍDICO DE LA MONOGRAFÍA

1. INTRODUCCIÓN.....	62
2. ANÁLISIS DE LAS COMPETENCIAS QUE OTORGA LA LEY MARCO DE AUTONOMÍAS Y DESCENTRALIZACIÓN “ANDRÉS IBÁÑEZ” A LOS GOBIERNOS MUNICIPALES.....	63
3. LAS RESTRICCIONES ADMINISTRATIVAS EN EL ÁMBITO DE LA LEY DE AUTONOMÍAS.....	64
4. LA REGULARIZACIÓN SOBRE LOS BIENES DESTINADOS A VIVIENDA.....	65

CAPITULO IV.

*“PROYECTO DE REGLAMENTO QUE IMPLEMENTA LOS
PROCEDIMIENTOS PARA LEVANTAR LAS LIMITACIONES AL
DERECHO PROPIETARIO”*

1. CAPITULO I: DISPOSICIONES GENERALES.....	66
2. CAPITULO II: DE LAS LIMITACIONES	69
3. CAPITULO III: IMPOSICIÓN A LAS LIMITACIONES.....	64
4. CAPITULO IV: LEVANTAMIENTO A LAS LIMITACIONES.....	73
5. CAPITULO V: DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS.....	74
6. CAPITULO VI: DISPOSICIONES FINALES.....	75
7. CAPITULO VII: DISPOSICIONES DEROGATORIAS.....	76

CONCLUSIONES.....	77
-------------------	----

BIBLIOGRAFÍA.....	78
-------------------	----

ANEXOS.....	79
-------------	----



PROLOGO

El presente trabajo fue plasmado debido a las diversas inquietudes de la autora, ya que mientras realizaba su trabajo dirigido pudo evidenciar muchas falencias respecto a la gestión administrativa municipal, ya que en la administración territorial se refleja la aprobación de planimetrías, otorgación de certificados catastrales y aprobación de planos, todas ellas vinculadas a la propiedad privada.

Tal situación ha llevado a ver a la autora que en algunos casos existe la imposición de restricciones administrativas a la propiedad privada con motivo de la señalada administración, enfocada en la asignación de usos de suelos no compatibles con el residencial por características morfológicas de los inmuebles privados, la determinación de tipos de construcción alturas máximas retiros y otros al momento de las edificaciones y sobre todo la existencia de requisitos individuales por lotes para la explotación o la constructibilidad sobre propiedad privada, esta última de las restricciones es la que ha llevado a analizar el porqué de sus imposición y sobre todo la posibilidad de su levantamiento.

Al iniciar el trabajo y analizar lo que implica el estudio del Derecho Administrativo en cuanto a las restricciones administrativas, es que la postulante se encuentra ante la necesidad de proponer una normativa reglamentaria la cual permita a los administrados contar con un procedimiento que levante las restricciones administrativas de su derecho propietario.

De acuerdo a lo anterior, la estructura de la ubicación teórica se centro según los antecedentes contemplados en las dependencias de la Unidad de Proyección Normativa, siendo que la misma se creo en la presente gestión



y habiendo la autora plasmado su interés en el presente tema debido a la creciente demanda de los administrados en cuanto a la necesidad de la creación de una norma la cual implemente el procedimiento para la prosecución de sus tramites para el levantamiento de las restricciones impuestas por el Municipio; por todo esto representó un incentivo para la elaboración del estudio.

Otra de las fuentes a las cuales se acudió, es la normativa vigente actual la cual carece en muchos aspectos, es decir no existen la normativa específica sobre el presente tema de estudio siendo que dicho ámbito es vital para una buena organización municipal; también se toma en cuenta la Legislación Comparada ya que la misma ayuda a definir los aspectos a los cuales quiere llegar el presente trabajo.

La finalidad del presente trabajo es implementar una normativa municipal la cual regule los procedimientos para levantar las restricciones administrativas impuestas por el Municipio de La Paz al derecho propietario de los paceños.

Dra. Silvia Ximena Araoz
JEFA DE LA UNIDAD DE PROYECCIÓN NORMATIVA
GOBIERNO AUTÓNOMO MUNICIPAL DE LA PAZ



INTRODUCCIÓN

El presente trabajo fue desarrollado con la finalidad de poder analizar la pertinencia y la necesidad de crear un reglamento que levante las limitaciones al derecho propietario impuestas por el Gobierno Autónomo Municipal de La Paz, esto en virtud de que actualmente existe un reglamento que impone dichas limitaciones al derecho propietario sin embargo no existe reglamento alguno el cual instruya el procedimiento para realizar su respectivo levantamiento; todo ello en el marco de las atribuciones y competencias del Gobierno Autónomo Municipal de La Paz.

En este contexto, y dentro del marco de la Constitución Política del Estado consultaremos la Ley de Municipalidades, la Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Ibáñez”, la Ley de Procedimiento Administrativo, el actual Reglamento de Expropiaciones y de Imposición de Limitaciones al Derecho Propietario, normas dentro las cuales en sus diferentes disposiciones regulan los procesos administrativos en cuanto a la imposiciones de restricciones y limitaciones al Derecho Propietario dentro de las Áreas Urbanas del territorio Nacional, sin que la dictación de las mencionadas normas cubran la necesidad de tener una disposición genérica que regule el procedimiento para el levantamiento de las limitaciones y restricciones al derecho propietario, el cual imponen los Gobiernos Municipales.

Todo el trabajo teórico - práctico conlleva ineludiblemente a plantear la necesidad de la dictación de un nuevo Reglamento Municipal de necesidad y utilidad pública que contenga con criterios claros el procedimiento, los requisitos para una afectación de la propiedad privada inmediata y efectiva y sobre todo los elementos para la determinación de un justiprecio, no



necesariamente librado al valor de mercado que *persé* no posee limitaciones.

Asimismo, dicho Reglamento debe servir de instrumento normativo de toda la administración pública en su conjunto puesto que por su naturaleza el Municipio tiene la prerrogativa de administrar su territorio dentro de la Urbe Paceña con el fin de procurar el bien común y el interés colectivo para la concreción de sus objetivos o cuando ésta sea por causa de necesidad y utilidad pública puesto que así lo ha previsto el artículo 302 parágrafo I num. 22 de la Constitución Política del Estado Plurinacional, más aun si en la actualidad existen el nivel central y las entidades territoriales autónomas que tienen competencias privativas, exclusivas, concurrentes y compartidas.



TITULO PRIMERO
CAPITULO I
EVALUACIÓN Y DIAGNÓSTICO DEL TEMA

*“PROPUESTA DE REGLAMENTO QUE IMPLEMENTE LOS PROCEDIMIENTOS
PARA LEVANTAR LAS LIMITACIONES AL DERECHO PROPIETARIO, EN EL
MARCO DE LAS COMPETENCIAS Y ATRIBUCIONES DEL GOBIERNO
AUTÓNOMO MUNICIPAL DE LA PAZ”*

1. FUNDAMENTACIÓN Y JUSTIFICACIÓN DEL TEMA

La presente realiza un análisis jurídico sobre el marco legal que regula los procesos administrativos de la Imposición de las Limitaciones al Derecho Propietario al interior del Gobierno Autónomo Municipal de La Paz, siendo que en la actualidad existe un Reglamento vigente sobre “Expropiaciones y de Imposición de Limitaciones al Derecho Propietario”, haciendo una revisión y análisis del citado reglamento es evidente la falencia o falta de normativa referida al “Levantamiento” de las Limitaciones al Derecho Propietario cuando estas afectan de manera parcial a la propiedad, más específicamente cuando se imponen Restricciones Administrativas, es así que en el presente proyecto presentamos una nueva propuesta que señale los procedimientos aplicables para que las restricciones administrativas sean levantadas.

Señalado cometido no podrá ser cumplido si previamente no se explica con claridad que es la Limitación al derecho propietario, y sus institutos jurídicos como la Expropiación como una limitación total y la restricción como una limitación parcial al derecho propietario.



El reglamento a ser propuesto para la suscrita no sería posible realizarlo sino en base a los conocimientos asimilados en el transcurso de la pasantía circunscribiendo la temática espacialmente en la normativa reguladora en el Gobierno Autónomo Municipal de La Paz.

También se realiza un análisis jurídico, sobre el marco legal que regula los procesos administrativos de Imposición y Levantamiento de las Limitaciones al Derecho Propietario parciales, en base a los conocimientos asimilados en el transcurso de la pasantía, circunscribiendo la temática espacialmente en la normativa reguladora del Gobierno Autónomo Municipal de La Paz, para lo que se tomó en cuenta diferentes fundamentos teóricos en el presente trabajo de investigación.

2. DELIMITACIÓN DEL TEMA DE LA MONOGRAFIA

2.1. Delimitación del Tema o Materia

Nuestro tema de investigación esta delimitado en el ámbito del Derecho Administrativo, el cual es una rama perteneciente al derecho publico, y esta circunstrito a la forma de administración de los entes del Estado a principalmente a las personas jurídicas y naturales, pues estos últimos son los titulares de los derechos restringidos a partir de la imposición de restricciones a su Derecho Propietario.

2.2. Delimitación Espacial

Con relación al espacio geográfico, se tomará en cuenta para el presente trabajo de investigación el departamento de La Paz, Provincia Murillo, Localidad Nuestra Señora de La Paz, en virtud a que el carácter general de la reglamentación del levantamiento de las limitaciones al derecho



propietario abarca en cuanto a su regulación específicamente al Municipio de La Paz.

2.3. Delimitación Temporal

El ámbito temporal de nuestra investigación abarca los ocho meses de trabajo dirigido realizado en la Unidad de Proyección Normativa de la Dirección Jurídica del Gobierno Autónomo Municipal de La Paz, habiendo comenzado el 03 de enero hasta el 03 de septiembre de 2012. A merced de esta delimitación nos enfocaremos para abarcar aspectos históricos recurriendo al pasado para comprender mejor las restricciones al derecho propietario.

3. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA DE LA MONOGRAFIA

¿Es necesaria la creación de un nuevo reglamento que levante imposición de las limitaciones al derecho propietario dentro de los alcances del Gobierno Autónomo Municipal de La Paz?

4 OBJETIVOS

a. Objetivo General

El objetivo general del presente trabajo es el de formular a través de un análisis teórico doctrinal y jurídico la necesidad de implementar en la normativa del Gobierno Autónomo Municipal de La Paz, un procedimiento que establezca y regule el levantamiento de las limitaciones al derecho propietario parciales impuestas por el Gobierno Autónomo Municipal de La Paz al derecho propietario privado dentro de las atribuciones y competencias del mismo.



4.2. Objetivos Específicos

- La descripción de los elementos en cuanto se refiere a las limitaciones al derecho propietario analizados a partir de la doctrina y la legislación boliviana.
- La existencia de vacío legal con respecto al procedimiento o a la forma referente al levantamiento de las restricciones al derecho propietario.
- Exponer la problemática del actual reglamento de imposición de limitaciones al derecho de propiedad.
- La definición y la descripción del procedimiento para levantar las limitaciones al derecho propietario.
- Establecer la naturaleza jurídica y las características de las limitaciones al derecho propietario.
- Proponer un proyecto de reglamento que levante las restricciones al derecho de propiedad.

8. MÉTODOS

Con carácter enunciativo pero no limitativo se describe la utilización de los siguientes métodos en la realización de la presente Monografía.

- a) Método inductivo. El uso de este método permitirá que dentro del desarrollo de la Monografía, se pueda a partir de ejemplos concretos de procesos administrativos en cuanto a



las restricciones al derecho propietario y advertir la necesidad de una nueva regulación jurídica.

b) Método deductivo. Este método permitirá analizar si los aspectos considerados en la doctrina administrativa como elementos necesarios para una reglamentación, fueron adoptados por el ordenamiento jurídico vigente y advertir que aspectos que no lo fueron debieran ser implementados.

c) Método Lógico Jurídico. Quizás el más importante para el desarrollo de la presente monografía puesto que se efectuará un análisis lógico de la normativa existente y su aplicabilidad.

6. MARCO INSTITUCIONAL

En el marco del Convenio de Cooperación Interinstitucional firmado entre el entonces Gobierno Municipal de La Paz ahora Gobierno Autónomo Municipal de La Paz y la Universidad Mayor de San Andrés, con el objetivo de desarrollar actividades a través de Programas y Proyectos mediante prácticas pre – profesionales en la Modalidad de Trabajo Dirigido y habiendo concluido el Plan de Estudios de la Carrera de Derecho en fecha

En ese contexto el Gobierno Autónomo Municipal de La Paz, mediante el Director de Gestión de Recursos Humanos me asigno como pasante para realizar mi Trabajo Dirigido en la Unidad de Proyección Normativa de la Dirección Jurídica del G.A.M.L.P.



Durante el desarrollo del trabajo dirigido he observado que en la gestión administrativa municipal, existe una constante administración territorial que se refleja en la aprobación de planimetrías, otorgación de certificados catastrales y aprobación de planos, todas ellas vinculadas a la propiedad privada.

Tal situación también me ha llevado a ver que en algunos casos existe la imposición de restricciones administrativas a la propiedad privada con motivo de la señalada administración, enfocada en la asignación de usos de suelos no compatibles con el residencial por características morfológicas de los inmuebles privados, la determinación de tipos de construcción alturas máximas retiros y otros al momento de las edificaciones y sobre todo la existencia de requisitos individuales por lotes para la explotación o la constructibilidad sobre propiedad privada, esta última de las restricciones es la que me ha llevado a analizar el porqué de sus imposición y sobre todo la posibilidad de su levantamiento.

7. MARCO TEÓRICO

7.1. Marco Teórico General

La presente monografía consiste en la propuesta de un reglamento Municipal de imposición y levantamiento de las limitaciones al derecho propietario en el marco de las competencias del Gobierno Autónomo Departamental de La Paz; por lo que haremos referencia a la corriente filosófica del **Positivismismo Jurídico**.

Para el Positivismismo Jurídico, todas las acciones que pueden llevar a cabo los hombres deben estar normadas para brindar principalmente seguridad



jurídica a todos aquellos hombres y mujeres que viven en sociedad, para que de esta manera exista una convivencia armoniosa entre ellos.

Al respecto la teoría del positivismo jurídico es el conjunto de normas estatuidas acogidas por acto del imperio del poder público que le inviste de fuerza obligatoria. Es nombre tradicional de derecho positivo, con el que se designa en conjunto de normas puestas por el hombre, establecidas vigentes.¹

El proceso creador del derecho comienza en la forma fundamental o básica no establecida por nadie sino necesariamente supuesta, que opera como emergente de un hecho histórico y unge a primer órgano generador del derecho positivo, el legislador originario, cuya voluntad es la base jurídica de la primera constitución. A partir de esta, las normas subordinadas son implantadas por los órganos y mediante los procedimientos prescritos en las normas superiores. La constitución señala como quienes elaboran las leyes y los reglamentos.

Finalmente el positivismo en general como sistema filosófico esta basado en la experiencia y en el conocimiento empírico de los fenómenos naturales para poder adentrarnos desde esta perspectiva a lo que se conoce como positivismo jurídico. Entendemos entonces que el positivismo es una corriente espiritual que general que implica atenerse solamente a los hechos, defendiendo lo real y sus leyes, es un triunfo de las ciencias naturales en lo epistemológico y de la física como base central de la cientificidad.

¹ MOSTAJO, Max M., Apuntes para la reinención del Derecho Administrativo Boliviano, Pag. 510



Dicho lo anterior se dice que el positivismo jurídico consiste en aplicar el modelo epistemológico de la física – matemática empleado por el positivismo al ámbito jurídico.

El positivismo niega por completo la concepción naturalista del derecho porque para este la realidad es la idea y esta no es susceptible de verificación y experimentación, carente de entidad real y por tanto no puede ser objeto de conocimiento científico.

Con el positivismo jurídico se le quiere dar el carácter único de ciencia al derecho despojándolo de ciertas practicas tradicionales que no se acogen al método científico, separando el ser del derecho de su deber ser en la medida de que este ultimo por ser una idea no es comprobable ni verificable, entendiendo el derecho como una realidad tangible porque rige la vida social de los pueblos.

7.2. Marco Teórico Especial.-

En el marco teórico especial citaremos la doctrina que hace referencia nuestro tema de investigación y que refuerza nuestro punto de vista.

Derecho Vigente.- Es aquella parte del derecho positivo realmente aceptada, obedecida y practicada por la sociedad, o sea que la conducta de los individuos se ajusta en lo prescrito en la norma.

Derecho Positivo.- Es el conjunto de normas estatuidas o acogidas (costumbre jurídica) por acto de imperio del poder publico que les inviste de fuerza obligatoria. El proceso creador del derecho comienza en la forma fundamental o básica no establecida por nadie sino necesariamente supuesta, que opera como emergente de un derecho hecho histórico y unge del primer órgano generado del derecho positivo, el legislador



originario, cuya voluntad es la base jurídica de la primera constitución. A partir de esta, las normas subordinadas son implantadas por lo órganos y mediante los procedimientos prescritos en las normas superiores. De esta suerte el derecho positivo “regula su propia creación”, por lo que el derecho positivo se califica en: derecho publico y privado. El derecho positivo es la expresión de una voluntad que se sobrepone a los sujetos obligados por la norma jurídica. Ante la diversidad de las opiniones de carácter jurídico que se presentan en un momento dado viene la norma positiva por su poder compulsivo a zanjar las diferencias y dar soluciones prácticas a los conflictos particulares.

Muchas veces el derecho positivo choca con algunos ideales de justicia y las ideas morales de los obligados por las mismas. En el choque la norma positiva tiene que aplicarse inexorablemente.

Derecho Natural.- Constituido por un conjunto de principios puros que miran a lo justo y a lo bueno absoluto, guían al legislador en su misión de implantar normas positivas y sirven para enjuiciar críticamente su obra.

Teoría de los Fines del Estado.- El Estado se funda sobre tres pilares fundamentales: población, territorio y gobierno; que basados en estos tres pilares el estado debe satisfacer tanto las necesidades colectivas como sociales circunscribiéndose a una teoría clásica donde el estado cubre ambas necesidades.

Teoría del Dominio Inminente del Estado.- Se refiere a aquel derecho de superioridad del que goza un estado, el que puede obligar y restringir a las



personas sobre ciertos derechos de su propiedad, todo ello con un fin el bien colectivo.²

Teoría de las Construcciones Lógicas o Jurídicas.- Para la elaboración de las normas en la proposición de un reglamento que regule la imposición y el levantamiento de las limitaciones al derecho propietario.

8. MARCO HISTÓRICO

En el auge del Imperio Romano, no se encuentra ningún antecedente sobre las restricciones o limitaciones al derecho de propiedad, en razón de que la propiedad era exclusiva, perpetua y absoluta, y el Estado no era amenaza para la propiedad, entendida como inviolable y ligada al Jus Fruendi – Jus Utendi – Jus Abutendi. Asimismo, los fundos no estaban correctamente instituidos lo cual no le daba la oponibilidad necesaria frente al poder del Imperio.

No fue hasta después de 750 d.c. que se puede hablar del instituto como tal, en el entendido que los feudos se fueron constituyendo en propiedades, siendo viable la implementación de las restricciones al derecho propietario bajo la premisa de cumplir con cuatro requisitos indispensables, la declaración, la motivación, el precio y el pago del mismo.

9. MARCO CONCEPTUAL

Derecho Público y Derecho Privado.- Remitámonos para el efecto a la definición dada por Manuel Osorio: *Derecho publico y derecho privado:*

² MOSTAJO, Max M., Apuntes ara la reinención del Derecho Administrativo Boliviano, Pag. 509



Diversas teorías han tratado de explicar la diferencia fundamental que origina esta clasificación del Derecho Público y Privado: así, algunos autores ven en el primero normas de organización de la sociedad, y en el segundo, normas de conductas de los individuos que la integran; otros hacen mención de los sujetos a quienes se dirigen unos y otros; sería el Estado el sujeto del derecho público y lo sería del derecho privado el individuo. Otros basan la diferencia en una concepción teleológica o finalista; cuando el fin perseguido es el interés del estado, estaremos en el campo publicista; cuando lo es el interés del individuo en el privatista.

Si bien los autores no se han puesto de acuerdo sobre el fundamento de esta división, concuerdan en cuanto a las características de uno y otros.

El *Derecho Público* sería fundamentalmente irrenunciable; en el *Derecho Privado*, los individuos pueden, o no ejercitar las facultades que les corresponden.³

Derecho Municipal.- “La rama del derecho público institucional, con acción pública que estudia los problemas políticos, jurídicos y sociales del urbanismo (Korn Villafañe); algunos autores como Rafael Biels, niegan la existencia del Derecho Municipal como rama autónoma, considerándolo simplemente el conjunto de preceptos o principios del derecho administrativo general aplicables en esfera comunal”.⁴

³ OSSORIO Manuel, Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales, Editorial Heliasta, Buenos Aires – Argentina, 1999.

⁴ OSSORIO Manuel, Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales, Editorial Heliasta, Buenos Aires – Argentina, 1999.



Derecho de Propiedad.- Facultad legitima de gozar y disponer de una cosa con exclusión del arbitrio ajeno y de reclamar su devolución cuando se encuentra indebidamente en poder de otro. Cosa que es objeto de dominio, especialmente tratándose de bienes inmuebles. Además, cualquier finca o predio en concreto. Ante el usufructo y por abreviación, la nuda propiedad.

En el Derecho Romano, la propiedad constituye una suma de derechos: el de usar de las cosa (*Ius Utendi*); el percibir los frutos (*Fruendi*); el de abusar de contenido incierto (*Abutendi*); el de poseer (*Posidendi*); el de enajenar (*Alienandi*); el de disponer (*Disponendi*) y el de reivindicar (*Vindicandi*).

Para el legislador civil argentino, que copia aquí a Aubry y Rau, la propiedad es el derecho real en virtud en cual una cosa se encuentra sometida a la acción y a la voluntad de una persona. Por otra parte, el codificador español la delinea como el derecho de gozar y disponer de una cosa sin más limitaciones que las establecidas en las leyes. La propiedad, connatural con el hombre par Bentham, y que, se orienta en la actualidad aun complejo de derechos y deberes que se resumen en el enfoque de su función social, que reconoce su legitimidad siempre que el propietario la explote de modo que se torne tan bien útil par la colectividad.

Derecho Administrativo.- “Es definido por Diez como el complejo de principios y normas de Derecho Publico Interno que regula la organización y la actividad de la administración publica. Este autor rechaza la opinión de quienes reducen el Derecho Administrativo a la regulación de las relaciones entre la Administración Publica y los Administrados”.

“Para Villegas Basavilbaso es un complejo de normas y de principios del Derecho Publico Interno que regulan las relaciones entre los entes públicos



y los particulares o entre aquellos entre sí, para la satisfacción concreta directa o inmediata de las necesidades colectivas, bajo el orden jurídico Estatal”.⁵

Restricciones y Limitaciones del Dominio.- Se consideran tales las que la Ley impone al propietario a efectos de que no pueda disponer de su propiedad realizando actos que perjudiquen al interés social, o que sean dañosos o nocivos para la propiedad o para el derecho de terceros. Esa limitación puede llegar hasta la expropiación del bien cuando así lo exijan razones de utilidad pública.

Servidumbre.- Derecho real perpetuo o temporario sobre inmueble ajeno en virtud del cual se puede usar de el o ejercer ciertos derechos de disposición, o bien impedir que el propietario ejerza algunos de sus derechos de propiedad. (Código Civil Argentino).⁶ Derecho a que esta sujete la cosa ajena en utilidad nuestra o de un fundo que nos pertenece o bien el derecho constituido en cosa ajena mediante el cual se halla obligado el dueño a no hacer o permitir que se haga algo en ella en beneficio de otra persona (Escriche). Carga establecida sobre un inmueble, para uso o utilidad de otro inmueble perteneciente a un propietario distinto (Capitant). Carga impuesta a un inmueble edificado o no en provecho de otro inmueble perteneciente a un propietario distinto (Guillien y Vicent).

⁵ OSSORIO Manuel, Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales, Editorial Heliasta 2004, Pag. 314

⁶ OSSORIO Manuel, Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales, Editorial Heliasta 2004, Pag. 917



El inmueble gravado con la *servidumbre* se denomina *predio sirviente* y aquel en cuyo favor se a establecido es llamado *predio dominante*.

Derecho de Uso.- Derecho real consistente en la facultad de servirse de la cosa de otro, independientemente de la posesión de heredad alguna con el cargo de conservar la sustancia de ella, o de tomar, sobre los frutos de un fundo ajeno lo que sea preciso para las necesidades del usuario y de su familia. Cuando el uso se refiere a una casa o a la utilidad de morar en ella se llama derecho de habitación.

Interés Público.- La utilidad, conveniencia o bien de los demás ante los menos, de la sociedad ante los particulares, del Estado sobre los súbditos. Debe constituir el alma de las leyes y el criterio del gobierno. Las limitaciones del dominio se fundan en el interés público si bien suelen establecerse sobre esa expresión menor que constituye la conveniencia de los demás. Ese mismo fundamento se encuentra en las servidumbres impuestas por la ley, unas por evidente utilidad pública y otras en interés de los particulares; pero este, sobre los demás y de menos importancia o sin lesionarlos en la medida en que la abstención perjudicaría a otro.⁷

10. MARCO JURÍDICO

En este acápite de relevante importancia expondremos la normativa jurídica la cual abarcaremos en nuestro tema de investigación en cuanto a nuestra legislación y su aplicación en la presente monografía.

⁷ OSSORIO Manuel, Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales, Editorial Eliasta 2004 Pag. 529



Constitución Política del Estado:

Artículo 283. El gobierno autónomo municipal está constituido por un Concejo Municipal con facultad deliberativa, fiscalizadora y legislativa municipal en el ámbito de sus competencias; y un órgano ejecutivo, presidido por la Alcaldesa o el Alcalde.

Artículo 302. I. Son competencias exclusivas de los Gobiernos Municipales Autónomos, en su jurisdicción:

- 6) Elaboración de Planes de Ordenamiento Territorial y de uso de suelos, en coordinación con los planes de los niveles centrales del Estado, departamentales e indígenas.

- 22) Expropiación de inmuebles en su jurisdicción por razones de utilidad y necesidad pública municipal, conforme al procedimiento establecido por Ley, así como establecer limitaciones administrativas y de servidumbre a la propiedad, por razones de orden técnico, jurídico y de interés público

Ley No. 031 Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Báñez”

Artículo 94. (Ordenamiento Territorial) III. De acuerdo a la competencia exclusiva del Numeral 6 del Parágrafo I, Artículo 302, de la Constitución Política del Estado, los gobiernos municipales autónomos tienen las siguientes competencias exclusivas:

1. Diseñar el Plan de Ordenamiento Territorial Municipal, de acuerdo a los lineamientos establecidos en el Plan Nacional de



Ordenamiento Territorial y en coordinación con el gobierno departamental y las autonomías indígena originario campesinas.

2. Diseñar y ejecutar en el marco de la política general de uso de suelos, el Plan de Uso de Suelos del municipio en coordinación con el gobierno departamental y las autonomías indígena originario campesinas.

Artículo 6. (Definiciones). A los efectos de esta Ley se entiende por:

I. Respecto a la organización territorial:

II. Respecto a la administración de las unidades territoriales:

1. Entidad Territorial.- Es la institucionalidad que administra y gobierna en la jurisdicción de una unidad territorial, de acuerdo a las facultades y competencias que le confieren la Constitución Política del Estado y la ley.

2. Descentralización Administrativa.- Es la transferencia de competencias de un órgano público a una institución de la misma administración sobre la que ejerza tuición.

3. Autonomía.- Es la cualidad gubernativa que adquiere una entidad territorial de acuerdo a las condiciones y procedimientos establecidos en la Constitución Política del Estado y la presente Ley, que implica la igualdad jerárquica o de rango constitucional entre entidades territoriales autónomas, la elección directa de sus autoridades por las ciudadanas y los ciudadanos, la administración de sus recursos económicos y el ejercicio de facultades legislativa, reglamentaria, fiscalizadora y ejecutiva por sus órganos de gobierno autónomo, en el ámbito de su jurisdicción territorial y de las competencias y atribuciones establecidas por la Constitución Política del Estado y la ley. La autonomía regional no goza de la facultad legislativa.



Ley No. 2028 de Municipalidades

Artículo 119 (Limitaciones al derecho propietario).- Dentro del área de su jurisdicción territorial, del Gobierno Municipal para cumplir con los fines que le señala la Ley y en el marco de las normas la otorgación de derechos de uso sobre recursos naturales, así como las urbanísticas y de uso de suelo, tiene la facultad de imponer las siguientes limitaciones al derecho propietario.

- 1) restricciones administrativas
- 2) servidumbres publicas

Artículo 120 (restricciones administrativas).- Las restricciones administrativas son las limitaciones que se imponen al derecho de uso y disfrute de los bienes inmuebles que no afectan a la disposición del mismo y que son impuestas por la Autoridad Municipal, en atención a la planificación municipal y al interés publico. En consecuencia, no comprometen al Gobierno Municipal al pago de indemnización alguna.

Artículo 126 (planificación urbana).- El Gobierno Municipal es responsable de elaborar y ejecutar políticas, planes, proyectos y estrategias para el desarrollo urbano, con los instrumentos y recursos que son propios de la Planificación Urbana, elaborando normativas de Uso de Suelo urbano y emprendiendo acciones que promuevan el desarrollo urbanístico de los centros poblados de acuerdo con normas nacionales.

Ley 247: Ley de Regularización sobre Bienes Inmuebles destinados a vivienda



Artículo 1.- La regularización del derecho propietario de personas naturales que se encuentren en posesión continua, pública pacífica y de buena fe, de un bien inmueble destinado a vivienda, ubicada dentro del radio urbano o área urbana”.

Artículo 2.- La finalidad de la presente Ley es la de “regularizar legal y técnicamente el derecho propietario de un bien inmueble urbano destinado a vivienda, de aquellas personas que sean poseedoras beneficiarias y/o poseedores beneficiarios sin título y de aquellos propietarios que posean títulos sujetos a corrección”.

Artículo 5.- inciso c) Define lo que es un Área Sujeta a Revisión como un “Área ubicada al interior de un asentamiento humano urbano cuya regularización está condicionada a la revisión y verificación de sus condiciones técnicas, legales y sociales, para ser regularizada posteriormente en caso de ser viable”.

Ley Municipal Autónoma No. 007/2012 del ordenamiento Jurídico y administrativo Municipal modificada por las leyes municipales No. 013 y No. 014 respectivamente.

Artículo 39.- Define al Decreto Municipal como “la norma jurídica municipal emanada del(a) Alcalde(sa) en ejercicio de la facultad reglamentaria constitucionalmente prevista y en el marco de las competencias y atribuciones ejecutivas y administrativas”.



CAPITULO II

MARCO TEORICO Y CONCEPTUAL SOBRE LAS LIMITACIONES AL DERECHO PROPIETARIO Y EL LEVANTAMIENTO DE LAS MISMAS

1. ANTECEDENTES

Las limitaciones a la propiedad privada en interés público son el conjunto de medidas jurídico-legales concebidas para que el derecho de propiedad individual armonice con los requerimientos del interés público o general, evitando, así, que el mantenimiento de aquel derecho se convierta en una traba para la satisfacción de los intereses del grupo social.

Las "*limitaciones*" de referencia son varias y de diferente tipo, pues su contenido es distinto; de ahí que su naturaleza jurídica no sea idéntica.

En derecho administrativo, pues, la expresión "*limitaciones*" trasunta un concepto "*genérico*" comprensivo de varias "*especies*".

La ciencia jurídica presenta como nociones distintas las "*limitaciones a la propiedad privada en interés público*" y las "*medidas de policía de la propiedad*". ¿En qué consiste esta distinción? Trátase de una diferencia meramente conceptual, pues en cuanto al *régimen jurídico* ella es menos perceptible.

Tanto las "*limitaciones a la propiedad privada en interés público*", como las "*medidas de policía de la propiedad*", tienen en miras el "*interés público*". Se trata de conceptos interdependientes, al extremo de que no siempre será fácil afirmar si se está en presencia de una "*limitación a la propiedad*



privada en interés público" o en presencia de una *"medida de policía de la propiedad"*.

Con todo, la *"medida de policía"* es de mayor amplitud o alcance posibles que la *"limitación a la propiedad privada en interés público"*, pues la medida de policía no sólo puede referirse al ejercicio del derecho de *"propiedad"*, sino también al ejercicio de la *"libertad"* individual.

Toda *"limitación a la propiedad privada en interés público"*, por implicar substancialmente una *"reglamentación"* al ejercicio de un derecho, es, simultáneamente, una medida de policía, pero la inversa no es exacta.

La doctrina, aun aceptando la obvia vinculación entre ambas, reconoce que la *"limitación a la propiedad privada en interés público"* y la *"medida de policía de la propiedad"*, trasuntan conceptos diferentes.

Al estudiar las limitaciones a la propiedad privada en interés público y lo mismo debe decirse de tales limitaciones a la propiedad privada en *interés particular*, el vocablo *"limitaciones"* tiene un significado técnico que debe ser respetado.

2. RESTRICCIONES O LIMITACIONES

Toda *restricción* a la propiedad privada es una *limitación* al ejercicio del derecho. Pero *jurídicamente* la diferencia tiene importancia conceptual. Y así es en efecto. En sentido jurídico, las *"limitaciones"* a la propiedad trasuntan un concepto *genérico*, dentro del cual quedan incluidas diversas especies, entre éstas las llamadas *"restricciones"*, las *"servidumbres"*, la *"expropiación"*, la *"ocupación temporánea"*, las *"requisiciones"* y el *"decomiso"*. De modo que la *"restricción"* es una especie dentro del género *"limitaciones"*. Cada una de dichas *"especies"* son *"limitaciones"* que inciden



en forma distinta en el derecho de propiedad, según así se verá en los lugares oportunos de esta obra. La "restricción" se manifiesta en forma diferente de las demás especies de "limitaciones".

Desde el punto de vista técnico, la "restricción" administrativa a la propiedad privada es una de las tantas "limitaciones" posibles a dicha propiedad. En Derecho Administrativo no pueden, entonces, darse como sinónimas, ni emplearse una en lugar de la otra, las voces "limitaciones" y "restricciones", por cuanto en este ámbito aquélla es "género" y ésta "especie" de ese género. La "restricción" es de un contenido "limitado" y específico, en tanto que la "limitación" es de contenido "amplio" y genérico.

No es posible hablar de "restricciones" y límites al dominio, cuando lo que se desea es referirse a las "limitaciones" al mismo. En tal supuesto debe hablarse de "limitaciones" a la propiedad privada en interés público, pues en esa forma quedan comprendidas todas las especies pertinentes.

3. FUNDAMENTO JURÍDICO - POSITIVO DE LAS LIMITACIONES

Desde que toda *limitación* implica substancialmente una *reglamentación* del ejercicio del derecho de propiedad, va de suyo que el fundamento jurídico-positivo de aquéllas son las leyes que *reglamenten* el ejercicio de ese derecho.

Pero como las "*limitaciones a la propiedad privada en interés público*" constituyen una materia *reservada* por las provincias es decir, no "delegada" por ellas a la Nación, las "*leyes*" reglamentarias en cuyo mérito se establezcan esas "limitaciones" deben ser, en principio, "*provinciales*"; excepcionalmente serán leyes "*nacionales*" cuando se trate de una materia "delegada" por las provincias a la Nación, o se trate de un interés público de carácter nacional, o se trate de una "*limitación*" impuesta en un lugar



donde la Nación tenga jurisdicción exclusiva. De modo que la potestad para legislar en materia de "limitaciones a la propiedad privada en interés público", por principio, corresponde a las provincias; excepcionalmente a la Nación.

Al hablar de legislación provincial o nacional, considerada como fundamento de las "*limitaciones*" a la propiedad privada en interés público, he entendido referirme a la ley "*formal*", pues tal es el "*principio*" en esta materia. Mas como las "limitaciones" también comprenden las "*restricciones*" que *no* implican *sacrificio* alguno para el propietario, al extremo de que constituyen una cualidad jurídica general de toda propiedad, y como por principio, pues hay excepciones, las "restricciones" se relacionan con la labor "*administrativa*" del Estado, la imposición de dichas "*restricciones*" le compete al órgano Ejecutivo de gobierno, quien actuará a través de su instrumento jurídico esencial: el *reglamento autónomo* (que es un acto administrativo general, y a su vez ley en sentido "*substancial*" o "*material*"). Una cosa distinta ocurre con las "*limitaciones*" que impliquen "*sacrificio*" para el propietario, verbigracia, "servidumbres", "expropiación", etc., en cuyos supuestos la imposición de aquéllas requiere inexcusablemente la existencia de una "*ley formal*". En el caso de la mera "*restricción*" ésta se impone, en principio, por acto administrativo, como inherente al *régimen normal* de la propiedad; en el caso de la "expropiación", de las "servidumbres", etc., la limitación se impondrá por disposición del legislador, a través de una ley "*formal*", pues sólo el legislador puede disponer o autorizar sacrificios o detrimentos de los derechos, medidas éstas que serán válidas en tanto sean constitucionales.

De manera que el fundamento jurídico-positivo de las "*limitaciones*" a la propiedad privada en interés público, tanto puede ser la ley formal



provincial o nacional o el acto administrativo general (reglamento autónomo en la especie, que es una ley "material" o "substantial"). Todo depende de la índole del interés (nacional o provincial) contemplado en la limitación, o de la índole de la limitación (es decir que implique o no un "sacrificio" para el propietario).

Pues legislar sobre tales *restricciones* ("*limitaciones*") es legislar sobre una materia "*administrativa*" típica, cuestión extraña al Código Civil y correspondiente, por principio, a los poderes provinciales. Su fundamento es de origen constitucional (artículos 104 y 105 de la Constitución): pertenece a la serie de poderes reservados por las provincias y no delegados por éstas a la Nación.

En nuestro país, el derecho administrativo tiene una característica propia: es, esencialmente, un derecho "*local*", es decir un derecho "*provincial*". Trátase de una consecuencia de nuestro régimen político jurídico de gobierno, en cuyo mérito las provincias que componen la Nación conservan todo el poder no delegado a ella al constituir la unión nacional. En nuestro orden jurídico las provincias son pre-existentes respecto a la Nación. Uno de esos poderes reservados y no delegados por la Constitución a la Nación, es el de legislar en materia administrativa, pues, según el artículo 105 de la Ley Suprema, las provincias, por haberse reservado el respectivo poder, se dan sus propias instituciones locales y se rigen por ellas.

Pero sin perjuicio de los poderes no delegados por las provincias a la Nación, es también de advertir que, para el cumplimiento de los respectivos fines *puestos a su cargo por la Constitución*, la Nación goza de todas las consiguientes potestades de carácter administrativo, del mismo modo que, en sus esferas, las provincias gozan de tales potestades.



Todo esto repercute en la facultad para legislar sobre materias administrativas, verbigracia sobre "*limitaciones*" a la propiedad privada en interés público.

Aunque es posible, como se afirmó, que al respecto el Dr. Vélez Sarsfield se haya *inspirado* en la obra de Aubry et Rau, lo cierto es que es una consecuencia obvia de nuestro sistema jurídico-político de gobierno, de nuestro sistema federal, en cuyo mérito la competencia para legislar respecto a límites a la propiedad privada en interés público no le corresponde, en principio, al legislador nacional, sino al legislador provincial, por tratarse de una materia propia del derecho administrativo, derecho éste esencialmente "*local*" o "*provincial*", y excepcionalmente "*nacional*", pero en todo caso ajeno o extraño a un código de derecho privado ("*civil*", en este caso).

Las "*limitaciones*" a la propiedad privada comprenden dos grandes categorías: las que tienen por objeto el interés "*privado*" y las que se disponen en interés "*público*".

¿Cuándo existen unas y otras? ¿Cómo deslindar dichas categorías? ¿Qué circunstancias las caracterizan?

Se ha dicho que "el concepto tradicional nos lleva a considerar como regidos por el derecho público o el privado, aquellos supuestos en que predomina el factor respectivo. Pero si en teoría esta solución se presenta como simple, está en el hecho erizada de dificultades, porque ese grado es a menudo imposible de apreciar".

Dados esos inconvenientes, "aparte de que pueda prevalecer el factor *social* o el *privado* en el propósito perseguido, cabe tener presente, en cada caso, el *beneficiario* del precepto y la *autoridad* de quien emana, en la



inteligencia de que ésta hubiera procedido dentro de sus atribuciones". La norma de derecho privado tutela principalmente y de un modo *directo* el interés privado: en cambio, la norma de derecho administrativo tutela *inmediatamente* el interés público, si bien *mediatamente* el interés privado. El derecho civil regula relaciones de *vecindad*, esto es, de interés *privado*, mientras que el derecho administrativo regula relaciones de *comunidad*, vale decir, de interés *público*. Pero a veces las leyes y ordenanzas locales, se ha dicho, contienen disposiciones aplicables también a las relaciones de *vecindad*; aun entonces ellas tienen en vista la necesidad o *utilidad pública*, lo cual ocurre cuando el hecho trasciende de la esfera del interés privado a la del interés público, y esto sucede a veces simultáneamente cuando el hecho "dañino" que motiva la restricción, además de afectar al "vecino" repercute en el interés del público.

4. DISTINCIONES ENTRE LIMITACIONES AL INTERÉS PRIVADO O PÚBLICO

En definitiva, la distinción entre limitaciones a la propiedad en interés *privado* y en interés *público* entraña una *cuestión de hecho*. Sobre las bases que anteceden, pueden sentarse las siguientes conclusiones:

1° Se estará en presencia de una limitación a la propiedad en interés "privado", cuando ella tienda a proteger al "vecino" y no al "público". "Vecino" es la persona o personas radicadas en forma contigua o próxima al lugar de donde procede el hecho perjudicial.

2° Se estará en presencia de una limitación a la propiedad en interés "público", cuando ella tienda a proteger a la "comunidad", al "público".

3° En el primer caso el destinatario de la norma es "singular" en número, o son personas "determinables", por tratarse, precisamente, de "vecinos".



4° *En el segundo caso el destinatario de la norma no es "singular" en número, ni "determinable", pues tal destinatario es la comunidad, el público.*

5° *Para que la limitación se considere de interés "público", no es requisito que el perjuicio lo reciba toda una entidad administrativa: "los vecinos de un barrio o sólo de una zona de la ciudad constituyen el público, y la limitación impuesta en beneficio de ellos es restricción de interés público, pues se trata de una parte de la comunidad, pero comunidad al fin".*

La distinción de las limitaciones en "*privadas*" y "*públicas*", según el tipo de *interés* que ellas protejan, tiene trascendencia en diversos aspectos.

a) *Régimen jurídico*. Las limitaciones a la propiedad en interés "*privado*" se rigen por el derecho *privado*, especialmente a través del Código Civil.

Las limitaciones a la propiedad en interés "*público*" se rigen por el derecho administrativo (derecho "*público*"), sea provincial o nacional.

b) *Potestad para legislar respecto de ellas*. La regulación de las limitaciones a la propiedad en interés "*privado*", por tratarse de relaciones "*interindividuales*", le corresponde a la Nación, pues tal regulación es de índole "*civil*", integrando el contenido del Código Civil, cuya sanción le compete al Congreso. La regulación de las limitaciones a la propiedad en interés "*público*" es materia "*administrativa*": considera relaciones de la Administración Pública con los administrados. Ello, por principio, corresponde a la competencia de las *provincias*; excepcionalmente constituye una potestad de la Nación.

c) *Jurisdicción en caso de contiendas*. Va de suyo que en el supuesto de contiendas determinadas por limitaciones a la propiedad en interés "*privado*", ellas han de debatirse ante los tribunales de justicia



competentes para entender en conflictos entre personas particulares, o sea ante la justicia común, en cualquiera de sus fueros: ordinario o federal.

Tratándose de cuestiones surgidas entre la Administración Pública y un particular, el pleito o querrela debe tramitarse ante los tribunales de justicia habilitados para entender en lo "*contencioso-administrativo*".

Las limitaciones a la propiedad privada en interés "*público*" son varias y de distinto tipo. Algunas de ellas, según los supuestos, pueden entrar en una u otra categoría. Esto dio lugar a que fuesen objeto de una clasificación. ¿En base a qué se realiza ésta y en qué consiste?

Dichas limitaciones han sido clasificadas de acuerdo a cómo inciden ellas en los diferentes "*caracteres*" del dominio: "*absoluto*", "*exclusivo*" y "*perpetuo*". Es una clasificación lógica. En su mérito, menciónense: las "*restricciones*", que inciden en lo *absoluto* del dominio; las "*servidumbres*" que lo hacen en lo *exclusivo*; la "*expropiación*" que repercute en lo *perpetuo*. Estas constituyen las figuras "*tipos*".

Aparte de las mencionadas, existe la "*ocupación temporánea*" que incide en el carácter *exclusivo*; las "*requisiciones*" que en unos casos afectan lo *exclusivo* del dominio y en otros lo *perpetuo*, según que ellas consistan en una temporaria, y no total, requisición del "uso", o se refieran a la "propiedad" de la cosa; el "*decomiso*", que afecta lo *perpetuo* del dominio, pues implica pérdida de la propiedad del bien.

Hay *limitaciones*, como las impuestas en atención a la *belleza panorámica*, que, según que ellas se refieran a la "*conservación*" o a la "*contemplación*", a veces implican una mera "*restricción*", lo que así ocurre cuando, para preservar esa belleza, se le prohíbe al propietario realizar ciertos actos o hechos; otras veces esas mismas *limitaciones* pueden implicar una



"*servidumbre*", verbigracia cuando se obliga al propietario a permitir el acceso del público para contemplar ese *panorama*.

5. RESTRICCIONES ADMINISTRATIVAS

Las "*restricciones*" administrativas que constituyen una "especie" dentro del género "*limitaciones*" tienen por objeto impedir que la actividad de la Administración Pública resulte obstaculizada por respeto al absolutismo de los derechos de propiedad privada.

De manera que las referidas "*restricciones*" constituyen disposiciones de la Administración Pública que tienden a lograr una concordancia o armonía entre los derechos de propiedad de los administrados y los intereses públicos que aquélla debe satisfacer. Esto se obtiene limitando la *amplitud* del derecho de propiedad de los particulares, que sufre entonces una reducción en su carácter "*absoluto*".

A raíz de las "*restricciones*" el derecho del administrado se constriñe o reduce en su amplitud: el administrado sólo podrá ejercer su derecho de propiedad en forma compatible con la "*restricción*" establecida por la Administración Pública. La "*restricción*" señala, así, el marco o esfera dentro del cual el particular podrá ejercer su derecho.

Si las expresadas "*restricciones*" (especie del género "*limitaciones*") no existieren dentro de las instituciones jurídicas, la propiedad privada de los administrados dejaría de ser una institución útil o saludable, porque entonces constituiría una traba para que el interés público halle satisfacción adecuada.

De lo expuesto dedúzcase que la "*restricción*" sólo incide sobre el carácter "*absoluto*" del derecho de propiedad, y en modo alguno sobre los



caracteres "exclusivo" y "perpetuo" del mismo, siendo ésta la diferencia esencial que la distingue de la "servidumbre" y de la "expropiación", respectivamente.

¿En qué pueden consistir las "restricciones" administrativas? ¿A qué tipo de obligaciones han de corresponder?

La doctrina es uniforme acerca de que las restricciones pueden consistir en "no hacer" o en "dejar hacer". En cambio, tal uniformidad no existe cuando se trata de establecer si además pueden consistir en obligaciones de "hacer", pues si bien hay quienes niegan esta posibilidad, los hay que la aceptan, como también existen quienes afirman que las restricciones, por principio, consisten en obligaciones de "no hacer" y de "dejar hacer", pero que excepcionalmente también pueden consistir en obligaciones de "hacer".

Estimo fuera de toda duda que las "restricciones" a la propiedad privada en interés público, pueden consistir no sólo en obligaciones de "no hacer" y de "dejar hacer", sino también en obligaciones de "hacer", tanto más si se advierte que numerosas "restricciones" resultan de "medidas de policía".

Como ejemplo de *restricción* consistente en una obligación de "dejar hacer" puede mencionarse la de consentir la colocación de chapas indicadoras del nombre de las calles, como así del sentido o dirección en que en ellas se efectúa el tránsito.

A título de ejemplo de *restricción* consistente en una obligación de "no hacer" puede recordarse la prohibición de construir edificios que sobrepasen determinada altura.

En cuanto a *restricciones* que impliquen obligaciones de "hacer", pueden darse los siguientes ejemplos:



- a) En ciertos pueblos cuyas construcciones o edificios son de madera y zinc, la obligación de pintar el frente y el techo. Trátase de una *restricción* porque mediante ella se le *prohíben* al propietario mantener sin pintar su edificio.
- b) Tratándose de edificios en construcción, la disposición que, por razones de seguridad, obliga a los propietarios de tales edificios a efectuar ciertas instalaciones que constituyen una medida de protección para los propios obreros que trabajan en dichas obras, como así para el público que transita por esos lugares, ya que con las aludidas instalaciones se tiende principalmente a evitar las graves consecuencias de la caída de objetos utilizados en la construcción.
- c) Constituye, asimismo, una "*obligación de hacer*" la impuesta a los ganaderos para que construyan, dentro de su propiedad y mantengan en buen estado, y utilicen, "*bañaderos*" para la hacienda vacuna y lanar. Trátase de una *medida de policía sanitaria* tendiente a combatir la garrapata y la sarna. Todo ganadero que explote ese tipo de hacienda tiene el deber de construir y utilizar, dentro de su propiedad, dichos bañaderos, lo que implica una *limitación* ("restricción") a sus derechos de propietario, ya que de lo contrario no le es lícito *usar y disponer* de su propiedad.
- d) Igualmente implica una "*restricción*", que se traduce en una obligación de "*hacer*", la de reponer los árboles que una persona corte o tale en un bosque de su propiedad. Pero estimo que dicho bosque ha de ser "*natural*" y en modo alguno "*artificial*" o creado por el hombre. Los bosques, máxime los de origen "*natural*", son esenciales para la economía del Estado, pues incluso actúan como reguladores del clima dada su notoria influencia en el régimen de las lluvias.



e) Asimismo constituye una "restricción" que se concreta en una obligación de "hacer", la disposición que obliga a que en ciertos edificios especialmente hoteles, casas de hospedaje, cinematógrafos, teatros, etc., se construya una escalerilla o salida especial para facilitar el inmediato abandono del local en caso de incendio.

¿A qué tipo de propiedad privada se refieren o pueden referirse las "restricciones" dispuestas en interés público?

Sin perjuicio de que las "restricciones" a la propiedad privada por razones de interés público contemplen cosas inmuebles o muebles, no habría razón jurídica alguna que obste a que esa "restricción" se haga efectiva no sólo sobre inmuebles y muebles, sino, además, sobre cualquier "bien" (aunque no revista carácter de "cosa") que integre el patrimonio de un administrado o particular. Ello no afectaría principio jurídico alguno. Es posible que, en general, este supuesto halle una mayor aproximación a la "medida de policía de la propiedad", dado el carácter genérico de los valores que ésta puede contemplar.

Los "motivos" o "causas" determinantes de "restricciones" a la propiedad en interés público, son muy variados; dentro de cada uno de ellos caben, a su vez, diversas especies o supuestos.

Entre las "causas" o "motivos" que pueden dar lugar a las expresadas restricciones, corresponde mencionar: las fundadas en razones de "seguridad", de "higiene" y "salubridad", de "moralidad", "urbanismo" (ornato, estética, etc.), "cultura", "tranquilidad", etc.

Ya Otto Mayer advirtió que las "restricciones" tienen muy numerosas aplicaciones, y que aparecen en gran variedad de expresiones de la vida práctica. De los distintos supuestos o especies que concretan los



expresados "*motivos*" o "*causas*", pueden mencionarse los siguientes a título de ejemplos:

- a) Apoyo en las propiedades vecinas para extender los hilos o cables del telégrafo, teléfono o de conducción de corriente eléctrica.
- b) Fijación, en los muros de las propiedades particulares, de chapas que indiquen los nombres de las calles y el sentido o dirección que en ellas puede transitarse.
- c) Instalación subterránea de cables telegráficos, telefónicos o de transmisión de corriente eléctrica, o de caños de desagüe, a profundidad tal que ello no afecte ni modifique en modo alguno la superficie del suelo.
- d) Instalación de hilos o cables telegráficos, telefónicos o de conducción de corriente eléctrica, atravesando el espacio aéreo de propiedades particulares, pero sin obstaculizar a los dueños de éstas el uso normal de las mismas según la forma en que dichos propietarios utilizan tales propiedades.
- e) Obligación de respetar, en las construcciones a realizar, la altura mínima o máxima establecida para los edificios en la zona o barrio de que se trate.
- f) Obligación de pintar el frente y los techos de los edificios en ciertos pueblos.
- g) Obligación de que los edificios que se construyan respondan a determinado estilo.



- h) Prohibición de producir ruidos que alteren la tranquilidad pública, sea que tales ruidos provengan de establecimientos industriales o comerciales, o de automotores.
- i) Prohibición de construir edificios para viviendas en los pueblos o ciudades, utilizando chapas de zinc y madera, debiéndose utilizar otros materiales, como ladrillos, portland, etc.
- j) Obligación de adoptar ciertas precauciones en los edificios en construcción, a efectos de impedir daños a los obreros que trabajan en ellos o a las personas que transiten por esos lugares.
- k) Obligación de colocar señales luminosas en las barreras existentes en los pasos a nivel de los ferrocarriles.
- l) Ciertas normas reguladoras del uso y disposición de la propiedad; verbigracia, normas acerca de loteos, de tala o corte de bosques (reposición de las especies), de explotación de ganado vacuno y lanar (construcción y uso de bañaderos).
- m) Prohibición de la libre exportación de restos fósiles o antropológicos o de objetos arqueológicos.
- n) Prohibición, aun cuando ello ocurra con motivo del ejercicio de una industria lícita, de producir olores nauseabundos o de provocar la formación de focos de infección que constituyan un peligro público.

En los ejemplos mencionados, algunos constituyen "*restricciones*" impuestas a la propiedad privada por razones de "*urbanismo*" (letras a., b., c., d., e., f., g.); otros por razones de "*tranquilidad*" (letra h.); de "*seguridad*" (letras i., j., k.); de "*cultura*" (letra l.); de "*higiene y salubridad*" (letra m.).



Precedentemente, al referirme a las "*limitaciones*", en general, quedó establecido cuándo debe entenderse que aquéllas responden al interés "*privado*" y cuándo al interés "*público*".

Dije ahí que se estará en presencia de una limitación a la propiedad en interés "*privado*", cuando tienda a proteger al "*vecino*" y no al "*público*", y que se estará en presencia de una limitación a la propiedad en interés "*público*", cuando ella tienda a proteger a la "*comunidad*", al "*público*". Agregué que en el primer caso el destinatario de la norma es "*singular*" en número, o son personas "*determinables*", por tratarse, precisamente, de "*vecinos*", y que en el segundo caso el *destinatario* de la norma no es "*singular*" en número, ni "*determinable*", pues tal destinatario es la *comunidad*, el público.

Tales conclusiones son de estricta aplicación para establecer cuándo una "*restricción*" especie dentro del género "*limitaciones*"- hállase establecida en interés "*público*" y cuándo en interés "*privado*".

Por tanto, las "*restricciones*" pueden ser:

a) "*Civiles*", en cuanto contemplan intereses *privados*, que se concretan en relaciones de *vecindad*; tienden a proteger al "*vecino*", debiendo entenderse por "*vecino*" la persona o personas radicadas en forma contigua o próxima al lugar de donde procede el hecho perjudicial (ruidos molestos, malos olores, humareda, hollín, trepidaciones, etc.).

b) "*Administrativas*", las cuales contemplan intereses "*públicos*", caracterizados por afectar, no a los "*vecinos*" entre sí (como ocurre en las restricciones "*civiles*"), sino a la "*comunidad*", al respectivo grupo social (integrantes de un "*barrio*" o de parte de él, de una "*zona*", de una "*comuna*", etc.). Pero a veces las leyes y ordenanzas locales contienen



disposiciones aplicables también a las relaciones de *vecindad* (es decir, entre "*vecinos*"); aun entonces ellas tienen en vista la necesidad o *utilidad pública*, lo cual ocurre cuando el hecho trasciende de la esfera del interés privado a la del interés público, y esto sucede a veces simultáneamente cuando el hecho "dañino" que motiva la restricción, además de afectar al "vecino" repercute en el interés del público.

El interés "*público*" que contemplan las restricciones "administrativas" puede hallar satisfacción evitándole "*daños*", "*perjuicios*" o "*molestias*" a la colectividad o proporcionándole "*beneficios*". Esto se advierte a través de los diversos ejemplos de "*restricciones*" a la propiedad en interés público.

La trascendencia en deslindar la restricción de carácter "*civil*" o "*privado*" de la restricción "*administrativa*" o "*pública*", es obvia.

Aclarado ya cuándo una "restricción" a la propiedad debe considerarse "*privada*" y cuándo "*pública*", corresponderá aclarar qué autoridad -judicial ordinaria o administrativa, con apelación en este último caso a la jurisdicción contencioso administrativa- es competente para hacer efectiva la "*restricción*", disponiendo la cesación de la pertinente actividad dañosa (ruidos molestos, humareda, malos olores, hollín, trepidaciones, etc.). De esto me ocuparé más adelante al referirme a las contiendas motivadas por restricciones a la propiedad privada en interés "*público*" y en interés "*privado*".

Si bien la Administración Pública puede imponer "*restricciones*" a la propiedad privada en interés público, ello tiene su lógica limitación: la medida impuesta no puede exceder de lo que, desde el punto de vista técnico jurídico, implique específicamente una "*restricción*"; si los límites



conceptuales de ésta fueren excedidos, la medida respectiva sería irrita como tal.

Desde luego, para que una medida sea considerada como "*restricción*" administrativa, no es suficiente con que así se la califique al imponerla: es menester que, de hecho, reúna efectivamente los caracteres que al respecto exige la ciencia del derecho. Las instituciones jurídicas no dependen del nombre que se les dé, sino de su naturaleza intrínseca, de los hechos que las constituyen. La teoría de la calificación jurídica tiene aquí total aplicación.

6. CARACTERÍSTICAS DE LAS RESTRICCIONES ADMINISTRATIVAS

¿Qué caracteriza a la mera "*restricción*" administrativa, es decir a la impuesta a la propiedad privada en interés público? ¿Qué la distingue de otras figuras jurídicas, como las servidumbres y la expropiación, que, en el ámbito de las "*limitaciones*" a la propiedad en interés público, representan avances sobre el derecho de propiedad? ¿Cuándo una "*restricción*" administrativa dejará de ser tal para convertirse en servidumbre administrativa o expropiación?

La mera "*restricción*" administrativa no trasunta ni implica una *carga* impuesta a la propiedad privada. Técnicamente, no apareja "*sacrificio*" alguno para el propietario.

Tampoco implica *supresión* en modo alguno de la propiedad. Sólo consiste en la *fijación de límites al ejercicio normal u ordinario* del derecho de propiedad. No implica avance, lesión ni deterioro alguno a este derecho: no hay desmembramiento de éste. Tales "*restricciones*" hállanse en la existencia misma del derecho de propiedad, al extremo de que representan



condiciones normales de su ejercicio: constituyen una calidad jurídica general de todas las propiedades. Sólo implican la *delimitación de los contornos* de ese derecho, la demarcación de sus límites, con lo cual se tiende a colocar en su verdadero quicio el aspecto "*absoluto*" que teóricamente se le reconoce al derecho de propiedad; pero el contenido de éste no es afectado por la "restricción", la cual sólo persigue concretar y llevar la amplitud del derecho de propiedad a sus límites normales y racionales. La mera "*restricción*" administrativa no agravia al derecho de propiedad individual, porque en modo alguno lo cercena: limitar no es cercenar. Al propietario en cuya propiedad se hace efectiva una "*restricción*" nada se le quita, pues la "*restricción*" actúa en un ámbito o esfera jurídica cuya titularidad no le corresponde a dicho propietario, sino a la comunidad. Tal es la esencia de la "*restricción*" administrativa, o sea constituye una "*condición normal del ejercicio del derecho de propiedad*".

Pero cuando so pretexto de imponer una mera "*restricción*" administrativa al derecho de propiedad, en lugar de afectar lo "*absoluto*" de tal derecho, se afecta lo "*exclusivo*" del mismo, o lo "*perpetuo*" de él, la supuesta *restricción* habrá dejado de ser tal para convertirse en "*servidumbre*" administrativa o en "*expropiación*", figuras éstas cuya imposición válida requiere el cumplimiento de requisitos de que hállese exenta la mera "*restricción*": ley "*formal*" e "*indemnización*" previa. Lo "*exclusivo*" del dominio queda afectado cuando un tercero que en el caso de limitaciones administrativas es el "*público*" utiliza la propiedad del administrado o particular. Lo "*perpetuo*" del dominio queda afectado cuando su titular es privado en todo o en parte de la propiedad del bien.

Toda medida que so pretexto de "*restricción*" administrativa implique substancialmente una "*servidumbre*" administrativa o una "*expropiación*",



es irrita como "*restricción*", y así deberá declararlo en última instancia la respectiva autoridad jurisdiccional de tipo judicial.

La determinación de si una medida de la Administración Pública constituye una mera "*restricción*" o, por lo contrario, una "*servidumbre*" o una "*expropiación*", implica una "cuestión de hecho" cuya solución depende de cada caso concreto, y para cuyo análisis han de tenerse presentes los postulados teóricos a que hice referencia.

Para la validez de la "*restricción*" propiamente dicha ¿basta con que ella sea *razonable y proporcionada a la necesidad administrativa*? En modo alguno lo creo así: una medida estatal puede ser razonable y proporcionada a la necesidad administrativa, y sin embargo puede no ser válida como "*restricción*" propiamente dicha, porque podría exceder el ámbito de ésta. Estimo que el límite para la validez de una "*restricción*" no es el indicado, es decir que ella sea razonable y proporcionada a la necesidad administrativa, sino que tal medida no afecte ni degrade el derecho de propiedad. Puede haber *razonabilidad* y al mismo tiempo puede haber exceso en la "*restricción*", en cuyo supuesto la necesidad administrativa de referencia debe ser satisfecha recurriendo a otras vías (*servidumbre* o *expropiación*).

Con lo expuesto en el párrafo precedente quedó dicho cuál es la *naturaleza jurídica* de la restricción administrativa, la mera "*restricción*" administrativa no trasunta ni implica una *carga* impuesta a la propiedad privada. Tampoco implica *supresión* en modo alguno de la propiedad. Sólo consiste en la fijación de límites al ejercicio normal u ordinario del derecho de propiedad.



No implica avance, lesión ni deterioro alguno a este derecho: no hay desmembramiento de éste. Tales "*restricciones*" hállense en la existencia misma del derecho de propiedad, al extremo de que representan condiciones normales de su ejercicio: constituyen una calidad jurídica general de todas las propiedades. Sólo implican la *delimitación de los contornos* de ese derecho, la demarcación de sus límites, con lo que se tiende a colocar en su verdadero quicio el aspecto "*absoluto*" teóricamente atribuido al derecho de propiedad.

Tal es la "*naturaleza jurídica*" de las restricciones administrativas: representan condiciones normales del ejercicio del derecho de propiedad; constituyen una calidad jurídica general de todas las propiedades. Inciden sobre el carácter "*absoluto*" del dominio, pues sólo implican delimitación de sus contornos o límites, pero en modo alguno trasuntan lesión o agravio al derecho de propiedad; técnicamente, no constituyen un "*sacrificio*" para el propietario, quien, por tanto, no puede *agraviarse* por el solo hecho de que la "*restricción*" sea impuesta.

Para la imposición válida de una "*restricción*" administrativa y lo mismo cuadra decir respecto a la "*servidumbre*" de esa índole el Estado debe actuar ejercitando su capacidad de tal, es decir ejercitando su capacidad de *derecho público* ("competencia").

No es concebible ni admisible que el Estado imponga ese tipo de "*restricciones*" actuando en el campo del derecho privado, es decir ejercitando su capacidad de derecho privado. Una *restricción administrativa* impuesta por el Estado Administración Pública, actuando por sí y ante sí, en la esfera del *derecho privado*, sería írrita, por falta de "*competencia*" para semejante "*objeto*".



La posibilidad de imponer "*restricciones administrativas*" trasunta una "*potestad*" estatal, no un "derecho" del Estado. Las "*potestades*", como expresiones particularizadas del "poder", corresponden al Estado obrando como tal. En cambio, los "*derechos*" le corresponden al Estado en el ámbito de derecho privado, o sea actuando el Estado como cualquier particular o administrado. Por eso las restricciones administrativas sólo pueden ser impuestas por el Estado en tanto éste actúe como tal, es decir en el campo del derecho público y ejercitando el "*poder*" ("*imperium*") del mismo.

Cuando el Estado actúa en el campo del derecho *privado*, no lo hace como Estado *stricto sensu*, pues en tal supuesto no ejercita su capacidad de *derecho público* propia del Estado, sino su capacidad de derecho privado, tal como podría hacerlo cualquier persona privada, individual o jurídica. Pero en el ámbito del derecho privado el Estado no ejerce "*potestades*", sino *derechos*. Por eso, en la esfera de tal derecho, el Estado carece de atribuciones para imponer "*restricciones administrativas*" a la propiedad de los administrados, pues los "*derechos*" no las "*potestades*" deben hacerse valer ante los jueces del Poder Judicial.

Ocurre aquí algo análogo a lo que sucede con la autotutela de los bienes integrantes del dominio público. Esa *autotutela* es una "*potestad*" que le corresponde al Estado obrando en la esfera del derecho público y como guardián de las cosas dominicales. De ahí resulta que el Estado no puede valerse del procedimiento de la *autotutela* para la protección de las cosas integrantes de su *dominio privado*, siendo por esto, verbigracia, que el Estado -Administración Pública-, si bien puede desalojar por sí y ante sí a quien se instale indebidamente en una plaza pública, no puede desalojar por sí y ante sí, valiéndose directamente de la fuerza pública, a quien se



haya introducido con haciendas en un campo o tierra fiscal: debe recurrir a la justicia en demanda de apoyo a su derecho. El Estado -Administración Pública-, si bien ejerce por sí y ante sí sus "*potestades*", no puede, por sí y ante sí, hacerse justicia en defensa de un "*derecho*": en el primer caso el Estado ejercita su calidad de tal, obrando en la esfera del derecho público; en el segundo caso el Estado ejercita su capacidad de derecho privado, obrando en el ámbito del derecho privado.

La validez de una "restricción" a la propiedad privada en interés público no sólo requiere que la autoridad que la imponga tenga "*competencia*" para ello: es indispensable que la restricción *en sí* y el *medio* a través del cual se la hace efectiva, sean "*razonables*" entre la restricción impuesta y el medio elegido para hacerla efectiva debe existir una obvia *proporcionalidad*: una adecuación sensata de dicho "*medio*" a la "*restricción*" impuesta, cuya comprobación constituye una cuestión de hecho.

Si la *restricción* en sí y el *medio* elegido para hacerla efectiva fueren arbitrarios, la medida dispuesta sería irrita por inconstitucional. El patrón de "*razonabilidad*", que surge del espíritu del artículo 28 de la Ley Suprema, rige también, como indispensable requisito para la validez de la medida, respecto a las leyes materiales o substanciales, como serían los *reglamentos autónomos*.

Los constitucionalistas pusieron justificado énfasis al hacer notar que el "*principio de razonabilidad*" es un insalvable límite al poder reglamentario del Estado.

¿Qué *órgano* estatal -Legislativo o Ejecutivo- hállese habilitado para establecer "*restricciones*" a la propiedad privada en interés público?



Por principio, ellas se relacionan con la labor "*administrativa*" del Estado, la cual hállase fundamentalmente a cargo del órgano Ejecutivo de gobierno.

Por excepción, la "*restricción*" puede ser impuesta por el órgano Legislativo cuando tal restricción se refiera a una materia que la Constitución Nacional pone a cargo del Congreso; ejemplo: como consecuencia de la atribución que la Ley Suprema le otorga al Legislativo para proveer lo conducente al "*progreso de la ilustración*".

Por tanto, en principio general, la creación o establecimiento de tales "*restricciones*" le compete al Poder Ejecutivo, quien lo hace mediante el instrumento jurídico a través del cual expresa normalmente su voluntad: el "*reglamento autónomo*", que cuantitativamente constituye la principal fuente de las referidas restricciones.

No obstante, un autor afirma que como "la restricción implica un *debilitamiento* en el uso y goce de la propiedad, es indudable que este debilitamiento solamente puede ser preceptuado por ley" (sancionada por el Congreso o por las legislaturas locales), o por acto administrativo fundado en ley. Considero equivocado este razonamiento. Como ya se expuso, en la creación o establecimiento de "*restricciones*" a la propiedad en interés público, el órgano Legislativo, por *principio*, nada tiene que hacer; *excepcionalmente* podrá intervenir al respecto cuando se trate de alguna materia que la Constitución puso a su cargo, tal como ocurre en el ejemplo que he dado. Los "*debilitamientos*" al uso y goce de la propiedad, a que se refieren las restricciones administrativas, no constituyen *carga*, *lesión* ni *agravio* alguno al derecho de propiedad, sino fijación de límites al ejercicio normal de ese derecho. Técnicamente, no aparejan "*sacrificio*" alguno para el propietario. Más aún: tales restricciones son insitas al



derecho de propiedad, constituyendo una calidad jurídica general de todas las propiedades. Desde el punto de vista jurídico, ninguna "*restricción*", propiamente dicha, trasunta perjuicio alguno al derecho de propiedad; en la esfera en que ellas actúan, jurídicamente *no agravian al propietario*, por lo que éste nada puede objetar al respecto.

Al propietario en cuya propiedad se hace efectiva una "*restricción*" nada se le quita, pues la restricción actúa en un ámbito o esfera cuya titularidad no le corresponde a dicho propietario, sino a la comunidad. La "*ley*" formal, pues, no es necesaria para establecer esas restricciones: trátase de una materia acerca de la cual, por *principio*, es competente el Poder Ejecutivo.

Va de suyo que, en todos los casos, el órgano estatal competente para hacer *efectivas* las restricciones dispuestas, es el Ejecutivo, a cuyo cargo está la *administración* general del país.

Cuadra entonces recordar que de los tres órganos esenciales del Estado, sólo la actividad de la Administración es "*inmediata*", en el sentido de que no sólo les da cumplimiento a sus propias disposiciones y decisiones, sino también a las de los otros dos órganos estatales:

Legislativo y Judicial: La actividad de estos dos últimos no es "*inmediata*", sino "*mediata*", siendo por ello que para hacer cumplir sus disposiciones y decisiones deben recurrir a otro órgano: el Ejecutivo.

Las "*restricciones*" administrativas a la propiedad privada son insitas a ésta. Su existencia es aceptada por la conciencia universal y por la ciencia jurídica como una institución indispensable para armonizar el interés público, representado por el Estado, con el interés privado de los habitantes o administrados. Pero tales restricciones, como potestad estatal, no dependen ni surgen de una norma jurídica expresa: surgen



tácitamente del *orden jurídico general* vigente en todos los pueblos cuyos comportamientos se rigen por principios de derecho. Por eso desde antaño se afirmó que ellas existen incluso "*sin ley*", por el hecho mismo de constituir una calidad jurídica de todas las propiedades, según quedó dicho en párrafos precedentes.

De modo que la fuente "*abstracta*" o "*genérica*" de las "restricciones" a la propiedad en interés público, está representada por el hecho de que constituyen una calidad jurídica general de todas las propiedades. Tal es la fuente *remota* de las restricciones administrativas, a cuyo respecto no se requiere norma alguna que declare su existencia. El Estado, pues, puede establecer esas restricciones sin necesidad de que una norma le "*faculte*" expresamente a ello, porque esta facultad surge implícita del orden jurídico general.

Pero si bien el Estado no necesita ser *autorizado* por una norma expresa para establecer "*restricciones*" administrativas, debe, en cambio, *disciplinar* su imposición a los administrados a través de una norma previa emitida por él, en la que figuren claramente qué restricciones será posible imponer: de lo contrario imperaría la incertidumbre y la arbitrariedad, y la propiedad privada quedaría desprovista de protección o garantía.

¿De qué norma ha de tratarse, qué órgano estatal es el facultado para emitirla, el Legislativo o el Ejecutivo?

Por principio, la imposición de "*restricciones*" administrativas le corresponde al Poder Ejecutivo, y por excepción al Poder Legislativo. Estas serían las fuentes "*concretas*" o "*específicas*" de las restricciones. No estará demás recordar que los "*reglamentos autónomos*" que al efecto emita la Administración Pública, integran el *bloque de la legalidad*, obligando por



ello no sólo a los administrados sino también al propio Estado emisor. De modo que, entre las fuentes concretas o específicas de las *restricciones* a la propiedad por interés público, la principal son los reglamentos del Poder Ejecutivo ("*reglamentos autónomos*", en la especie); secundariamente tales fuentes pueden consistir, por excepción, en leyes formales, es decir emitidas por el Congreso (o Legislaturas locales, según la jurisdicción de que se trate).

La necesidad de que la Administración Pública, o el Congreso en su caso, establezcan previamente en sus respectivas normas reglamentarias qué "*restricciones*" les serán impuestas a la propiedad de los administrados, surge como un imperativo *constitucional*.

No es jurídicamente concebible que el Estado, sea a través del Ejecutivo o del Legislativo, imponga "*restricciones*" cuya procedencia no haya sido previamente consignada en un reglamento o en una ley formal, según los casos. De no ser así se vulneraría la Constitución Nacional, en cuyo mérito nadie está obligado a hacer lo que no manda la ley, ni privado de lo que ella no prohíbe. Va de suyo que el "*reglamento autónomo*" es "ley" material a los efectos de la Constitución. Además, si la Administración Pública no establece previamente qué restricciones impondrá a la propiedad de los administrados, ello atentaría contra el principio fundamental que requiere "*certeza*" en el derecho. La incertidumbre es la antesala de la arbitrariedad.

Finalmente, el "*reglamento autónomo*" o la "*ley formal*" pertinentes deberán, desde luego, ser "*publicados*". La "*publicación*" es esencial: constituye la base de la presunción de conocimiento de la ley atribuida a los habitantes del país. Por esa vía queda satisfecho el precepto constitucional según el cual "ningún habitante de la Nación será obligado a hacer lo que no manda la ley, ni privado de lo que ella no prohíbe". Respecto a los



habitantes o administrados, la "*publicación*" de la ley es un corolario del expresado precepto constitucional. Si las normas emitidas por el Estado no fueren *publicadas* ¿cómo podría imputárseles conocimiento de las mismas a los habitantes o administrados?

Tanto los "*reglamentos autónomos*", como las "*leyes formales*" que se emitieren estableciendo posibles *restricciones* a la propiedad privada en interés público, son normas "administrativas", pertenecientes al *derecho administrativo*, que es el que rige todo lo atinente a las "*limitaciones*" y no sólo a las "*restricciones*" impuestas en interés público.

Hay quienes preguntan qué *forma* debe seguir o utilizar la Administración Pública para *hacer efectivas* las restricciones.

No existen formas esenciales para ello. Cualquier forma es útil. Así, tratándose de una *restricción* establecida en una norma vigente su aplicación puede responder a la ejecución material (cumplimiento) de una expresa decisión (acto administrativo) que dicte la Administración Pública, o puede consistir simplemente en una directa ejecución material.

En el primer caso se trata de un "*acto*" y en el segundo de un "*hecho*" de la Administración Pública. Ejemplo del primer supuesto: *decisión* de un intendente municipal disponiendo que un propietario remiso proceda a pintar el frente y el techo de su casa, en la forma establecida en los reglamentos, bajo apercibimiento de hacerlos pintar por cuenta de él. Ejemplo del segundo caso: colocación de hecho de las placas con el nombre de las calles, en la pared de los respectivos edificios.

Puede ocurrir que para hacer efectiva una restricción fuese menester introducirse en la propiedad del administrado; así ocurriría, por ejemplo, si hubiese que colocar cables telegráficos, telefónicos o de conducción de



energía eléctrica, utilizando o atravesando el espacio aéreo de una propiedad privada. Por cierto que si el propietario se negase a permitir que obreros o empleados de la Administración penetren en su finca, la Administración no podrá penetrar haciéndose justicia por sí misma: debe requerir el apoyo de la autoridad *judicial*, bajo cuyo amparo y salvaguardia hállase la propiedad privada de los habitantes del país. Más adelante, en el capítulo próximo, al tratar este mismo punto con relación al cumplimiento efectivo de una "*servidumbre*" administrativa, consideraré qué autoridad - administrativa o judicial- es competente para disponer el cumplimiento de una servidumbre ante la oposición del propietario del inmueble. Al respecto, los "*principios*" jurídicos son iguales para los supuestos de "*restricciones*" y de "*servidumbres*".

Las "*restricciones*" administrativas, o sea las impuestas a la propiedad privada por razones de interés público, como figuras jurídicas específicas tienen, por cierto, caracteres propios. Estos son:

- a) Tienden a hacerse cada vez más numerosas. Trátase de una consecuencia de los adelantos técnicos y del mayor refinamiento de las costumbres.
- b) Son *generales, constantes y actuales*. Son "*generales*" porque la restricción rige para todos los propietarios en igualdad de condiciones. En cambio, las servidumbres y la expropiación son "*especiales*" para los casos concretos que las determinan. No obstante, algunos tratadistas hacen derivar el carácter "*general*" de este tipo de restricciones, del hecho de que en ellas, contrariamente a lo que ocurre con las restricciones en interés privado, los interesados son "*indeterminados*" (los miembros de la comunidad). Son "*actuales*" porque constituyen límites *normales y permanentes* de la propiedad. Son "*constantes*" porque, dada su razón de



ser, existen siempre: siendo una condición normal de la propiedad, ellas existirán mientras ésta exista.

c) *No aparejan indemnización.* Esto es así porque ellas, siendo una condición normal del ejercicio del derecho de propiedad, no implican "*sacrificio*" alguno para el propietario, quien entonces no sufre agravio en su derecho.

Pero si ello es así con referencia a la "*restricción*" propiamente dicha, las cosas cambian cuando, al *hacerse efectiva* la restricción, la Administración Pública, debido a un comportamiento culposo o negligente, causa un daño o deterioro en el bien o cosa respectivo.

d) *Son ejecutorias.* La consecuencia esencial de este carácter de las restricciones consiste en que la Administración Pública las hace efectivas directamente, por sí misma, valiéndose o no del auxilio de la fuerza pública según las circunstancias; pero ello será así siempre y cuando, si hubiere que utilizar o disponer de la propiedad privada, el dueño de ésta no se opusiere a que penetren en ella los agentes de la Administración Pública, en cuyo caso, para estos últimos fines, la Administración deberá ocurrir a la autoridad judicial.

¿Por qué son "*ejecutorias*" las restricciones administrativas? Porque la materia que ellas contemplan es estrictamente "*administrativa*", en cuyo mérito los *actos administrativos* que dictare la Administración gozan de la "*ejecutoriedad*" inherente a todo acto de esa índole.

El carácter "*ejecutivo*" de las restricciones administrativas no requiere norma alguna que lo consagre en forma expresa. Tal carácter surge implícito como resultante o corolario de las tres nociones siguientes: 1º, de la índole estrictamente "*administrativa*" (no judicial) de la materia atinente



a ese tipo de restricciones; 2º, del carácter "*inmediato*" de la *actividad administrativa*, en cuyo mérito la Administración Pública, contrariamente a lo que ocurre con la actividad legislativa y judicial, hace cumplir por sí misma sus propias resoluciones, en tanto se trate de actividad administrativa "*stricto sensu*".

Finalmente el carácter "*ejecutorio*" de la *restricción* administrativa se explica y justifica por tratarse de una limitación que pertenece al *régimen normal de la propiedad*, contrariamente a lo que ocurre con las "*servidumbres*" que, importando un "*sacrificio*", "*menoscabo*" o "*deterioro*" al derecho de propiedad, no forman parte de su régimen normal.

e) *No se extinguen por no uso. Son imprescriptibles.* La posibilidad de imponer "*restricciones administrativas*" constituye una "*potestad*" del Estado, una *prerrogativa de poder*, y no precisamente un "*derecho*" del mismo. De ahí que la posibilidad de imponerlas no se extinga por no uso de ella y que sea imprescriptible. Las "*potestades*" no se prescriben; los *derechos* pueden prescribirse.

Como consecuencia obvia del carácter "*ejecutorio*" de las medidas administrativas que imponen "*restricciones*" a la propiedad en interés público, resultan improcedentes los recursos o acciones civiles que tiendan a lograr la suspensión de esas medidas.

Los "*hechos*" y "*antecedentes*" a que responden las medidas que imponen restricciones administrativas, *stricto sensu*, escapan a los supuestos contemplados en los diversos tipos de *interdictos*, como así en la acción negatoria, los que, por tanto, son inadmisibles en la especie. Pero no deben confundirse los supuestos de "*restricciones*" administrativas, con los de "*servidumbres*" administrativas, o con aquellos que impliquen



"*apoderamiento*" de la propiedad privada por el Estado. En estos casos las soluciones pueden ser distintas, ya que la naturaleza jurídica de las *servidumbres* administrativas y de la *expropiación* es muy diferente a la de las "*restricciones*" administrativas. Algunos autores, al mencionar la jurisprudencia, proceden equivocadamente, pues fallos que indiscutiblemente se refieren a "*servidumbres*" o "*expropiación*", los dan como referentes a "*restricciones*".

Pero el hecho de que no correspondan *acciones civiles* tendientes a obtener la suspensión de la medida que dispuso la restricción administrativa, en modo alguno impide la procedencia de acciones "*contencioso-administrativas*" para impugnar la legalidad de las restricciones en cuestión.

Aparte de lo expresado en el párrafo que antecede, el recurso de *inconstitucionalidad* ("recurso extraordinario") contra la medida que dispone la restricción es siempre procedente, sea contra el *acto administrativo* propiamente dicho, o contra la *decisión definitiva* que recayere en el juicio contencioso-administrativo que admita o establezca el orden jurídico.

Al referirse a los *caracteres* de las restricciones administrativas, se expresó que su imposición no aparejaba resarcimiento o indemnización al propietario, salvo cuando, al hacerse efectiva la restricción, la Administración Pública, debido a un comportamiento culposo o negligente, causare un daño o deterioro en el bien o cosa respectivo.

De manera que, respecto a la indemnización al propietario con motivo de la restricción que se le imponga, hay que distinguir dos situaciones:



a) Los perjuicios que deriven del mero hecho de imponer y hacer efectiva la "restricción", o sea los que deriven de la circunstancia misma de haber ejercido *correctamente* sus atribuciones la Administración Pública, no son indemnizables, pues ese eventual daño no cae bajo la protección del derecho, por cuya razón no serían resarcibles. Aquí cabría aplicar el principio de derecho general, expresamente recibido en el derecho privado, en cuyo mérito "el ejercicio regular de un derecho propio o el cumplimiento de una obligación legal no puede constituir como ilícito ningún acto".

b) Los perjuicios que deriven de un ejercicio *anormal* o *irregular* de sus potestades por parte de la Administración Pública, son indemnizables, porque tales perjuicios serían el resultado de la *culpa* o *negligencia* de la Administración Pública. Así ocurriría cuando el respectivo trabajo se efectuó en forma *deficiente*, contrariando las reglas o recaudos que debieron observarse. El fundamento de la responsabilidad del Estado sería la culpa o negligencia en que incurrió.

Cuando el propietario del inmueble sobre el cual se hizo efectiva la restricción, deba accionar judicialmente contra el Estado por el cobro de daños y perjuicios ¿ante qué jurisdicción debe ocurrir? La jurisdicción de referencia no es otra que la correspondiente a las demandas sobre *responsabilidad del Estado*, pues estos casos configuran supuestos de dicha responsabilidad. ¿Cuál es esta jurisdicción? Como en los casos de restricciones administrativas el Estado actúa en su específico carácter de tal, en el ámbito del derecho público, la jurisdicción de referencia es la establecida para lo "*contencioso-administrativo*".



7. CUMPLIMIENTO A LAS RESTRICCIONES Y SU LEVANTAMIENTO

¿Quién debe indicar el medio a utilizar para cumplir con la restricción, la Administración Pública o el propietario?

La elección de ese "*medio*" y la creación de la restricción son conceptos que se integran recíprocamente: uno apareja al otro. Como bien se dijo: "el fin de la restricción no puede ser disociado del medio, so pena de erigir al propietario en árbitro del cumplimiento de la limitación".

Nadie mejor que la propia Administración Pública para establecer cómo el administrado o particular deberá cumplir con la *restricción* que ella impuso. Es, pues, la Administración Pública quien debe señalar el *medio* que utilizará para el expresado cumplimiento.

El único límite que en esto encontrará la Administración Pública es que el "*medio*" que ella señale sea "*razonable*", que no adolezca de arbitrariedad. Cumplido este requisito, no podrá entonces hablarse de agravio a la libertad individual o al derecho de propiedad, pues ambos están sujetos a las normas razonables que los reglamenten.

Así, tratándose de la exigencia de construir y utilizar bañaderos para la hacienda vacuna y lanar, tendientes a combatir las infecciones de garrapatas y sarna, la Administración tiene facultades para disponer qué características han de reunir dichos bañaderos; verbigracia, que deben ser contruidos en piedra y portland y no en madera, como así que tengan una longitud mínima, que es la que, durante el baño, deberá recorrer cada animal que se bañe, lo que a su vez puede influir en la eficacia de tal terapéutica, pues mientras mayor longitud tenga el bañadero, mayor será el tiempo que cada animal quedará expuesto a la acción de los elementos curativos (sarnífugo, garrapaticida, etc.).



De manera que mientras el "*medio*" exigido por la Administración Pública para el cumplimiento de la restricción sea razonable el administrado o propietario debe atenerse al mismo.

8 CONCLUSIONES

Para finalizar con lo atinente a las "*restricciones administrativas*", corresponderá aclarar los siguientes puntos esenciales, vinculados a posibles "*contiendas*" que ellas pueden originar:

a) Ante qué autoridad debe impugnarse la "*restricción administrativa*" que se considere ilegítima.

b) Ante qué autoridad corresponde ocurrir para que se hagan cesar las molestias o perjuicios que un administrado ocasione con su actividad, *aun cuando ésta haya sido autorizada* por la Administración Pública.

c) Qué alcance pueden tener las decisiones que, respectivamente, emitan la autoridad judicial o la autoridad administrativa o la autoridad con jurisdicción en lo contencioso-administrativo, ante acciones o recursos contra el propietario cuya actividad ocasiona las molestias o perjuicios.

d) Qué requisito ha de cumplirse para promover la acción o el recurso contencioso-administrativo.

a) Precedentemente quedó dicho que al imponer "*restricciones administrativas*" a la propiedad privada, o sea restricciones en interés público, el Estado –Administración Pública– actúa en su carácter de tal, poniendo en ejercicio prerrogativas de poder. Al imponer esas "*restricciones*" el Estado actúa, pues, en el campo del derecho público, ejercitando una "*potestad*" del mismo.



En mérito a ello, y constituyendo las "*restricciones administrativas*" una materia regida por el *derecho administrativo*, va de suyo que las contiendas que se susciten *entre el Estado y los administrados o particulares* con motivo de "*restricciones administrativas*" deben tramitarse en la "*jurisdicción contencioso-administrativa*". Así lo han entendido nuestra jurisprudencia y nuestra doctrina.

b) Si los perjudicados por la actividad que ejerce el propietario fuesen *un vecino o varios vecinos determinados*, la autoridad ante la cual deben éstos ocurrir para lograr el cese de esa actividad lesiva, es la autoridad *judicial ordinaria*, pues aquí no hay desde el punto de vista administrativo un *interés público* en juego, sino un *interés privado*.

Si el perjuicio lo recibiere el "*público*", la autoridad ante la cual debe ocurrirse para lograr el cese de la actividad perjudicial, es la Administración Pública, contra cuya decisión podrá a su vez recurrirse ante la autoridad jurisdiccional con competencia en lo contencioso-administrativo.

Las soluciones que anteceden se imponen como lógica consecuencia de la distinción entre restricciones en interés privado y en interés público.

c) En cuanto al alcance que puedan tener las decisiones que, respectivamente, emitan la autoridad *judicial* o la autoridad *administrativa*, o la autoridad con *jurisdicción en lo contencioso administrativo*, acerca de acciones o recursos promovidos contra el propietario cuya actividad determina molestias o perjuicios, estimo fuera de toda duda que tales decisiones no sólo pueden consistir en una intimación para que dicho propietario modifique el estado de cosas que motivó la queja, sino que incluso pueden llegar a la "*clausura*" del respectivo establecimiento. La



autorización que eventualmente hubiere otorgado la Administración Pública para el funcionamiento de una fábrica, por ejemplo, queda limitada al ejercicio *normal* de la respectiva actividad; de ahí que cuando la justicia ordena la clausura de un establecimiento que por actuar al margen del derecho, lesiona a terceros, ese tribunal no invade las atribuciones del Poder Ejecutivo, cuyos "*principios*" son aquí de entera aplicación).

Quien con su actividad o comportamiento atente contra la moral, produzca ruidos molestos, hollín, humareda, trepidaciones, malos olores, etc., actúa al margen del derecho, y en especial fuera de su propio ámbito jurídico. Siendo así, no puede pretender que el estado de cosas lesivo continúe ni aún mediante el pago de una indemnización, pues ésta no puede convertir en lícito lo que es ilícito, en moral lo que es inmoral. El que, con su comportamiento, se introduce o invade la esfera jurídica ajena -sea ésta pública o privada debe ser condenado al cese de tal conducta. Sólo así habrá justicia, que en el caso se concreta dándole a cada uno lo que es suyo ("*suum cuique tribuere*") y no permitiendo que alguien se apodere de lo ajeno ("*alterum non laedere*").

Cada cual tiene indiscutible derecho a vivir en paz, sin zozobras, sin inquietudes.

d) Por último, aquí, como en la casi generalidad de los casos donde se promueven acciones o recursos contra actos de la Administración Pública, previamente debe haberse agotado la vía o instancia administrativa, mediante la correspondiente reclamación.



CAPITULO III

MARCO JURÍDICO Y LEGAL APLICABLE PARA EL LEVANTAMIENTO DE LAS LIMITACIONES AL DERECHO PROPIETARIO

1. INTRODUCCIÓN.-

En este capítulo desarrollaremos la normativa jurídica aplicable para la creación de un Reglamento Municipal el cual implemente el levantamiento a las limitaciones al derecho propietario el cual es tema de nuestra investigación; tomando de referencia la legislación Boliviana actual y su aplicación dentro del tema propuesto por la autora.

Para la realización del presente trabajo será indispensable referirnos principalmente a la **Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia** en su *Artículo 283* mediante el cual en la referida carta magna otorga a los gobiernos autónomos municipales facultades deliberativas, fiscalizadoras y legislativas municipales en el ámbito de sus competencias al estar estos mismo constituidos por un Concejo Municipal y a su vez por un órgano ejecutivo, presidido por una Alcaldesa o un Alcalde y el *Artículo 302* de la misma carta orgánica en su parágrafo I determina que son competencias exclusivas de los Gobiernos Municipales Autónomos dentro de su jurisdicción la de Elaborar los de Planes de Ordenamiento Territorial y de uso de suelos, en coordinación con los planes de los niveles centrales del Estado tanto departamentales e indígenas; la expropiación de inmuebles dentro de su jurisdicción por razones de utilidad y necesidad pública municipal, conforme al procedimiento establecido por la Ley, así como establecer las limitaciones administrativas y de servidumbre a la propiedad, por razones de orden técnico, jurídico y de interés público.



2. Análisis de las competencias que otorga la Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Bóñez” a los Gobiernos Municipales:

El *Artículo 94* de la Ley marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Bóñez” determina que los gobiernos municipales autónomos tienen las competencias exclusivas como son: Diseñar el Plan de Ordenamiento Territorial Municipal, de acuerdo a los lineamientos establecidos en el Plan Nacional de Ordenamiento Territorial y en coordinación con el gobierno departamental y las autonomías indígena originario campesinas; diseñar y ejecutar en el marco de la política general de uso de suelos, el Plan de Uso

de Suelos del municipio en coordinación con el gobierno departamental y las autonomías indígena originario campesinas; esto en referencia a las definiciones que establece el *Artículo 6* de la señalada norma en cuanto a la organización territorial; a la administración de las unidades territoriales refiriéndose a la Entidad Territorial como la institucionalidad que administra y gobierna la jurisdicción de una unidad territorial, de acuerdo a las facultades y competencias que le confieren la Constitución Política del Estado y la ley y la descentralización Administrativa como la transferencia de competencias de un órgano público a una institución de la misma administración sobre la que ejerza tuición.

Dentro de lo mencionado se entiende por autonomía a la cualidad gubernativa que adquiere una entidad territorial de acuerdo a las condiciones y procedimientos establecidos en la Constitución Política del Estado, que implica la igualdad jerárquica o de rango constitucional entre entidades territoriales autónomas, la elección directa de sus autoridades por las ciudadanas y los ciudadanos, la administración de sus recursos



económicos y el ejercicio de facultades legislativa, reglamentaria, fiscalizadora y ejecutiva por sus órganos de gobierno autónomo, en el ámbito de su jurisdicción territorial y de las competencias y atribuciones establecidas por la Constitución Política del Estado y la ley. Estableciéndose de esta manera que la autonomía regional no goza de la facultad legislativa.

El *Artículo 119* de la Ley de Municipalidades establece las limitaciones dentro del área de jurisdicción territorial, en el cual el Gobierno Municipal podrá cumplir con los fines que le señala la Ley antes mencionadas con respecto a las atribuciones territoriales y la otorgación de derechos de uso sobre recursos naturales, así como las urbanísticas y de uso de suelo, contando con la facultad de imponer limitaciones o restricciones al derecho propietario, dentro de los cuales son: las restricciones administrativas y las servidumbres públicas.

3. Las Restricciones administrativas en el ámbito de la Ley de Autonomías: Se entiende como restricción administrativa a las limitaciones que se imponen al derecho de uso y disfrute de los bienes inmuebles que no afectan a la disposición del mismo y que son impuestas por la Autoridad Municipal, en atención a la planificación municipal y al interés público. Por lo que la limitación a las mismas no obliga al Gobierno Municipal a pagar indemnización alguna al propietario. Todo esto a efectos de que el propietario no pueda disponer de su propiedad realizando actos que perjudiquen al interés social o que sean dañosos o nocivos para la propiedad o para el derecho propietario de un tercero. Esta limitación puede llegar hasta la expropiación del bien cuando así se lo exija por razones de utilidad pública.



Por último la ley de Autonomías también prevé en su *Artículo 126* las facultades y la responsabilidad que tiene el Gobierno Municipal de elaborar y ejecutar las políticas, planes, proyectos y estrategias para en beneficio del desarrollo urbano, con los instrumentos y recursos que son propios de la Planificación Urbana, elaborando normativas de Uso de Suelo urbano y realizando acciones que promuevan el desarrollo urbanístico de los centros poblados de acuerdo y acorde a la normativa nacional.

4. La regularización sobre los bienes destinados a vivienda: Que el artículo primero de la Ley No. 247 de Regularización sobre Bienes Inmuebles destinados a vivienda estipula el respeto del derecho propietario de las personas naturales que se encuentren en posesión del bien inmueble de forma continua, pública pacífica y de buena fe, este mismo destinado a vivienda, y que se encuentre ubicada dentro del radio urbano o el área urbana del Municipio. Esto con la finalidad de regularizar legal y técnicamente el derecho propietario de un bien inmueble urbano destinado a vivienda, de aquellas personas que sean poseedoras beneficiarias y/o poseedores beneficiarios sin título y de aquellos propietarios que posean títulos sujetos a corrección tal como lo manifiesta el artículo segundo de la mencionada ley.

Asimismo el artículo quinto de la misma define lo que es un Área Sujeta a Revisión como un “Área ubicada al interior de un asentamiento humano urbano cuya regularización está condicionada a la revisión y verificación de sus condiciones técnicas, legales y sociales, para ser regularizada posteriormente en caso de ser viable”. De esta forma se le da potestad al Gobierno Municipal para la posterior regularización o restricción al derecho propietario de la vivienda en este caso.



CAPITULO IV

“PROYECTO DEL REGLAMENTO MUNICIPAL QUE IMPLEMENTA LOS PROCEDIMIENTOS PARA LEVANTAR LAS LIMITACIONES AL DERECHO PROPIETARIO”

CAPITULO I

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1 (Objeto).- El presente Reglamento tiene por objeto establecer el procedimiento para la Imposición y Levantamiento de las Limitaciones al Derecho Propietario, emergentes del ejercicio de las facultades autonómica, legislativa, reglamentaria y ejecutiva, de conformidad con la Constitución Política del Estado y la Ley N° 031 Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Ibáñez” de 19 de julio de 2010.

Artículo 2 (Ámbito de aplicación).- Las disposiciones del presente reglamento es de cumplimiento obligatorio para toda persona natural o colectiva, pública o privada, nacional o extranjera, afectados o interesados en la imposición o levantamiento de las Limitaciones al Derecho Propietario del municipio de La Paz.

Artículo 3 (Marco Normativo).- El presente Reglamento está enmarcado en las siguientes disposiciones legales:

- I.** La Constitución Política del Estado de fecha 7 de febrero de 2009.
- II.** Ley N° 2028 de Municipalidades de fecha 28 de octubre de 1999.



- III. Ley N° 2341 de Procedimiento Administrativo de fecha 23 de abril de 2002.
- IV. Ley N° 247 de Regularización de Derecho Propietario Sobre Bienes Inmuebles Urbanos destinados a Vivienda de fecha 5 de junio de 2012.

Artículo 4 (Principios).-

- 1. Principio de Respeto a la Propiedad Privada.-** La imposición de Limitaciones la Derecho Propietario, no desconoce el derecho propietario privado, estas son aplicadas debido a una condición técnica y/o legal con el fin de proteger el interés público y proteger la calidad de vida de los administrados, la misma no reconoce el pago de indemnización alguna por parte del Gobierno Autónomo Municipal de La Paz.
- 2. Principio de Autonomía.-** El Gobierno Autónomo Municipal de La Paz es autónomo en las políticas asumidas para los procesos de imposición y levantamiento de las Limitaciones al Derecho Propietario, dentro del marco establecido por el Artículo 119 de la Ley N° 2028 de Municipalidades de 28 de octubre de 1999.
- 3. Principio de Publicidad.-** Las actuaciones del Gobierno Autónomo Municipal de La Paz dentro del proceso de Imposición o Levantamiento de las Limitaciones al Derecho Propietario deberán ser públicas.
- 4. Principio de Responsabilidad.-** Los servidores públicos municipales cumplirán sus funciones con sometimiento pleno a la Ley bajo responsabilidad, esta se determinará tomando en cuenta los resultados de la acción u omisión.



5. Principio de Economía, Simplicidad y Celeridad.- El procedimiento de Imposición y Levantamiento de las Limitaciones al Derecho Propietario deberá ser rápida y oportuna tanto en la tramitación como en la resolución, evitando la realización de trámites innecesarios.

6. Principio de Impulso de Oficio.- El Gobierno Autónomo Municipal de La Paz está obligado a impulsar de oficio dicho procedimiento.

Artículo 5 (Definiciones).- Para un mejor entendimiento del presente Reglamento se dan las siguientes definiciones:

- 1. Limitaciones al Derecho Propietario:** Se consideran tales las que la ley impone al propietario a efectos de que no pueda disponer de su propiedad realizando actos que perjudiquen al interés social, o que sean dañosos o nocivos para la propiedad o para el derecho de terceros, estos a su vez involucran: Restricciones administrativas y Servidumbres Públicas.
- 2. Necesidad y Utilidad Pública:** Todo lo que resulta de interés para la colectividad y el desarrollo del municipio, aquello que se antepone al interés individual.
- 3. Planimetrías:** Representación gráfica georeferenciada de un asentamiento urbano consolidado, respetando normas técnicas de graficación, susceptible de diseño urbano posterior a la regularización.



CAPITULO II

DE LAS LIMITACIONES AL DERECHO PROPIETARIO

Artículo 6 (Restricción Administrativa).- Las Restricciones Administrativas son las limitaciones que se imponen al derecho de uso y disfrute de los bienes inmuebles que no afectan a la disposición del mismo y son impuestas según procedimiento establecido en el presente reglamento, por autoridad municipal, en atención a la planificación municipal y al interés público. Por tanto no comprometen al Gobierno Autónomo Municipal al pago de indemnización alguna.

Artículo 7 (Clases de Restricción Administrativa).- Las imposiciones de restricción administrativa son obligaciones de hacer, no hacer y dejar hacer.

I. Obligaciones de Hacer.- Aquellas que se imponen al administrado observándose un comportamiento activo, de acuerdo a los siguientes parámetros:

1. Realización por parte del administrado de estudios geotécnicos de acuerdo a normas vigentes.
2. Obras de habilitación de suelos.
3. Construcción de muros de contención con drenajes, cuneta a cielo abierto.
4. Control de aguas superficiales y subterráneas.
5. Estabilización de talud.
6. Movimiento de tierras – Movimiento de tierras para disminuir pendientes.
7. Impermeabilización de sectores.



8. Colocado de mallas olímpicas detrás de las estructuras.
9. Realizar el relleno de compactado dentro de un predio.
10. Presentación de la documentación legal que acredite su superficie y su derecho propietario.

II. Obligaciones de Dejar hacer. Aquellas que se imponen al administrado, cuando éste se niegue a su realización con la obligación de permitir a la Administración Pública la ejecución de trabajos en el inmueble de su propiedad.

1. Autorización de ingreso a predios.
2. Retiro libre de edificaciones para el ingreso con maquinaria para realizar trabajos de mantenimiento de la obra hidráulica u otra que deba ser atendida por el GAMLP.

III. Obligaciones de No hacer. Aquellas que se imponen al administrado con el fin de preservar el interés público y la seguridad en el área, observando un comportamiento pasivo.

Artículo 8 (Servidumbre Pública).- Las Servidumbres Públicas implican el establecimiento de un derecho real, perpetuo o temporario, sobre un inmueble ajeno a efectos del interés público en consecuencia no comprometen al Gobierno Autónomo Municipal al pago de indemnización alguna. En caso de existir desmembración de derecho propietario, se deberá seguir el procedimiento de expropiación parcial.

Artículo 9 (Clases de Servidumbre Pública).- La servidumbre pública está constituida por las obligaciones de hacer o no hacer.



Artículo 10 (Inscripción).- El Gobierno Autónomo Municipal de La Paz, está obligado a inscribir en el Registro de Derechos Reales, sin ningún costo, todas las servidumbres públicas.

CAPITULO III

PROCEDIMIENTO DE IMPOSICIÓN DE LIMITACIONES

AL DERECHO PROPIETARIO

Artículo 13 (Instancia Competente).- La Oficialía Mayor de Planificación para el Desarrollo a través de la Dirección de Administración Territorial y Catastral es la instancia competente para conocer los trámites administrativos de Imposición y Levantamiento de las Limitaciones al Derecho Propietario.

Artículo 14 (A solicitud de interesados).- Pueden solicitar:

- a) Juntas vecinales con personería jurídica reconocida.
- b) Junta de agrupaciones cívicas con personería jurídica.
- c) Persona natural que se considere perjudicada.

Artículo 15 (De oficio).- Cuando el Gobierno Autónomo Municipal de La Paz considere su imposición con el fin de mantener el interés público.

Artículo 16 (Del procedimiento).- La Subalcaldía correspondiente es la instancia competente para efectuar el respectivo informe que sugiera a la Dirección de Administración Territorial y Catastral, la correspondiente Imposición y en su caso el Levantamiento de las Limitaciones del Derecho Propietario y deberá contener:

1. La identificación del propietario o posible propietario del inmueble.
2. Su ubicación exacta, características y demás condiciones.



3. La exposición del motivo o motivos suficientes que establezcan con claridad la causal pública en la que se respalda la solicitud de limitación al derecho propietario o la de Áreas Sujetas a Revisión (ASR).
4. El tipo de limitación a imponer y dependiendo el caso el tiempo de su duración.
5. Otros aspectos que se consideren pertinentes.

Artículo 17 (Radicatoria y Resolución Administrativa).- Radicada la solicitud en la Dirección de Administración Territorial y Catastral, en base a la documentación aportada, el Director emitirá en el plazo máximo de veinte (20) días hábiles la correspondiente Resolución Administrativa en la cual negará o aprobará la procedencia para la Limitación al Derecho Propietario, la cual deberá contener los siguientes puntos:

1. La procedencia del trámite deberá especificar si ésta es una Limitación al Derecho Propietario o si es un Área Sujeta a Revisión. En el caso de que sea una Limitación al Derecho Propietario si es una Restricción Administrativa o Servidumbre Pública.
2. El tiempo de duración de la Imposición si correspondiere.
3. El o los nombres de los propietarios afectados.
4. Instruir a quien corresponda el cumplimiento de la misma.
5. Otros aspectos que consideren importantes.

Artículo 18 (Notificación).- La Dirección de Administración Territorial y Catastral deberá notificar la Resolución Administrativa al o los interesados y a la Subalcaldía respectiva.

Artículo 19 (Verificación).- La Subalcaldía de cada Distrito es la instancia competente para determinar y verificar el cumplimiento de la



Imposición de Limitaciones al Derecho Propietario emitiendo para el efecto un informe que declare la conformidad o disconformidad técnica y/o legal y consiguiente cumplimiento de la Resolución Administrativa.

CAPITULO IV
PROCEDIMIENTO PARA EL LEVANTAMIENTO DE LAS
LIMITACIONES AL DERECHO PROPIETARIO

Artículo 20. (De las Obligaciones de Hacer).- Cuando las limitaciones al derecho propietario, impliquen las obligaciones de hacer y el administrado haya cumplido con todos los requisitos a ser cumplidos, éste o cualquier otra persona con poder notariado, presentará ante la Subalcaldía de su Distrito la solicitud de levantamiento acompañado del correspondiente Formulario para Levantar la Restricción Administrativa o Servidumbre Pública.

Artículo 21. (Inspección).- La Subalcaldía a través de la instancia correspondiente efectuará una inspección al lugar, con el fin de comprobar que se hubieran cumplido las actividades solicitadas por las cuales se impuso la limitación al derecho propietario, en caso de faltar algún requisito y de existir alguna observación, será devuelto al administrado por plataforma Sitr@m para que en el plazo de 10 días sea subsanado.

Artículo 22. (Informe).- La instancia correspondiente sea técnica o legal, emitirá un informe que establezca el cumplimiento de las acciones recomendando a la Dirección de Administración Territorial y Catastral el levantamiento o no de la Limitación al Derecho Propietario.



Artículo 23 (De las obligaciones de Dejar Hacer).- Cuando se haya cumplido las acciones a ser realizadas, la Unidad ejecutora, emitirá un informe técnico y/o legal que establezca el cumplimiento de las mismas recomendando a la Dirección de Administración Territorial y Catastral el levantamiento o no de las limitaciones al derecho propietario.

Artículo 24 (Resolución Administrativa).- La Dirección de Administración Territorial y Catastral en un plazo de veinte (20) días deberá emitir la respectiva Resolución Administrativa debidamente fundamentada disponiendo el levantamiento de las Limitaciones al Derecho Propietario.

Artículo 25 (Notificación).- Emitida la Resolución Administrativa en un plazo de cinco (5) días hábiles la Dirección de Administración Territorial y Catastral deberá notificar al interesado y a la Subalcaldía correspondiente con una copia de la Resolución y del Formulario respectivo.

Artículo 26 (De las obligaciones de No Hacer).- Debido a que estas limitaciones no tienen ninguna condición de cumplimiento, las mismas no podrán ser levantadas.

CAPITULO V

DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS

Artículo 35 (Procedencia).- I. Se establece el Recurso Administrativo de Revocatoria y en su caso el Jerárquico como una forma de reclamo de los actos administrativos constitutivos del proceso de limitación al derecho propietario, por el cual los afectados podrán impugnar las resoluciones administrativas siempre que afecten, lesionen o puedan causar perjuicio a sus intereses.



II. No procederá Recurso Administrativo alguno contra actos de carácter preparatorio, mero trámite, incluyendo informes de diversa índole o inspecciones.

Artículo 36 (Procedimiento).- La forma, autoridad competente, condiciones, plazos y demás requisitos para la tramitación del Recurso Administrativo y Jerárquico, se regirá por lo establecido en la Ley N° 2028 de Municipalidades de 28 de octubre de 1999 y supletoriamente por la Ley N° 2341 de Procedimiento Administrativo de 23 de abril de 2002.

CAPITULO VI

DISPOSICIONES FINALES Y TRANSITORIAS

Artículo 1 (Infracciones).- En caso de evidenciarse ejecución de obras ajenas a lo establecido en la Resolución Administrativa que impone las Limitaciones al Derecho de Propiedad sin el cumplimiento del procedimiento establecido en el presente Reglamento, las Subalcaldías respectivas deberán aplicar el Proceso Técnico Administrativo establecido mediante Ordenanza Municipal N° 076/2004 de 17 de mayo de 2004.

Artículo 2 (Trámites en curso).- Los trámites administrativos y los procesos judiciales de Imposición y en su caso de Levantamiento de Limitaciones al Derecho Propietario iniciados y que estén siendo sustanciados en otras instancias, deberán continuar hasta su conclusión con el procedimiento con el que se venían sustanciando, en el plazo improrrogable de un (1) año a partir de la promulgación del presente Reglamento.



CAPITULO VII
DISPOSICIONES DEROGATORIAS

Artículo Único (Derogatoria).- Quedan Derogados todos los artículos referidos a las Limitaciones al Derecho Propietario establecidos en la Ordenanza Municipal N° 487/2004 de 31 de diciembre de 2004 que aprueba el Reglamento de Expropiaciones y de Imposición de Limitaciones al Derecho Propietario.



CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Se considera que es pertinente que el Gobierno Autónomo Municipal de La Paz elabore un nuevo Reglamento, en el marco de lo dispuesto por la Constitución Política del Estado y la Ley N° 031 Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Ibáñez”, que involucre las Limitaciones al Derecho Propietario entendiéndose a estas como las Restricciones Administrativas y Servidumbres Públicas, por ser ambas Limitaciones al Derecho Propietario, coincidiendo con el criterio de la Dirección de Administración Territorial y Catastral, y habiendo la misma elaborado el proyecto respectivo, sobre el cual se tienen algunas observaciones y sugerencias, recomiendo remitir el documento adjunto a dicha instancia, para su consideración y posteriormente realizar la socialización del mismo a las unidades organizacionales involucradas del GAML P a efectos de que emitan criterios que permitan enriquecer la norma, tomando en cuenta de que se trata de una disposición jurídica cuyo alcance es de gran importancia para el GAML P y la gestión municipal.



BIBLIOGRAFÍA

Armas, José G. *“Teorías y técnicas de investigación social”*. Editorial Tuac Katari 1992

Bielsa Rafael, *“Restricciones y Servidumbres Administrativas”* Buenos Aires 1923

Dromí Roberto, *“Derecho Administrativo”*, Edic. 2004 Buenos Aires Argentina

Gordillo Agustín, *“Derecho Administrativo”*, Edic. 1996 Buenos Aires Argentina

Bolivia, *Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Ibáñez”*, Gaceta Jurídica de Bolivia.

Bolivia, *“Ley de Autonomías”* de fecha 20 de julio de 2010, Gaceta Jurídica de Bolivia.

Bolivia, *“Ley Municipal Autonómica No. 007/2012 del ordenamiento Jurídico y administrativo Municipal modificada por las leyes municipales No. 013 y No. 014 respectivamente”*, Gaceta Jurídica de Bolivia

Mostajo Max M., *“Apuntes para la reinención del Derecho Administrativo Boliviano”*.

Cabanellas, Guillermo de T. *“Diccionario Jurídico Elemental”*, Editorial Heliasta.

Ossorio Manuel, *“Diccionario de Ciencias Jurídicas y Sociales”*, Editorial Heliasta, 2004.



ANEXOS



LA LÓGICA DE CLARÍN Y EL "ACCIDENTE" DE ONCE

Claudio y Mario Cirigliano fueron acusados de asociación ilícita y descarrilamiento de un tren agravado. Usted cree que está en riesgo la libertad de expresión en la Argentina en esta puja gobierno-Clarín?", preguntó a Elena Highton de Nolasco el periodista: "No, no creo que esté en riesgo la libertad de expresión, y francamente la libertad de expresión no está mencionada en el expediente ni en nuestra resolución; se mencionan otros derechos, pero no la libertad de expresión."

Por:



Alejandro Horowicz



La respuesta de la vicepresidente de la Corte Suprema en la entrevista publicada por Perfil, ubica todas las piezas. Un debate sobre limitaciones del derecho de propiedad, regulado como cualquier derecho por ley que en última instancia interpreta la Corte, sólo puede poner en riesgo alguna libertad si la propiedad fuera un derecho absoluto. Si no hubiera ningún bien superior a tutelar (por ejemplo, la vida); y la propiedad alcanza ese rango cuando rige el estado de excepción, cuando la ley queda en suspenso y el derecho del más fuerte es el único derecho vigente: 1976, para ser históricamente precisos.

Quien haya echado una mirada rápida al último spot televisivo donde el Grupo Clarín argumenta implícitamente contra el gobierno, habrá



verificado que no debate con la resolución basada en la Ley de Medios. En un spot anterior se ocupaba de subrayar que el grupo cumplía estrictamente con esa ley. Ahora convoca sibilinamente a incumplirla dado que los únicos derechos aceptables, en esa tendenciosa lectura, son los de comprar y vender. El grupo vende "productos" y los compradores tienen "derecho" a no comprarlos o, si son gratuitos, a cambiar de canal. Basta que alguien esté dispuesto a pagarlos para que Clarín tenga absoluto derecho a comercializarlos, y punto.

Desde ese abordaje, la vida reduce toda su complejidad al horizonte del Código de Comercio, y la política es un fastidio que interfiere en el libre juego entre la oferta y la demanda. La política no puede ni debe ser, para Clarín, otra cosa que la continuación de los negocios por otros medios, y quien impida un negocio atenta contra su propietario; por tanto evitar semejante escándalo jurídico justifica incumplir la Ley de Medios o cualquier otra.

Dicho con sencillez, no existe ningún interés superior al del propietario de medios de producción, y debemos admitir que así terminó siendo entre 1975 y el 2001. Después de todo, qué es el saqueo de un supermercado sino un atentado al derecho de propiedad, y para qué está el Estado sino para impedirlo. Como el derecho de propiedad puede ser cedido o enajenado a un tercero, los hermanos Cirigliano en tanto beneficiarios de una concesión pública para transportar pasajeros, tienen que asegurarse la rentabilidad de la empresa. Si para asegurarla la calidad del servicio se resiente... mala suerte.

En todo caso, el personal contratado para realizarlo mediante su pericia debe evitar daños mayores, y si no sucede se trata de un "accidente" por error humano. Un hecho desgraciado pero inevitable. O acaso alguien se imagina un mundo sin "errores"; ni la demagogia más aviesa promete semejante irrealdad. Ahora se entienden los dichos del abogado defensor de los Cirigliano al comentar la sentencia que los condena. Sostuvo Juan José Sforza: "Es una resolución que no investiga el accidente, no pone el eje en lo que pasó: por qué el tren no se detuvo. Y es un fallo que no es sobre el accidente, sino una auditoría de las cuentas de las empresas."



Más allá de los errores de la oralidad, de la transcripción sin editar, debemos admitir que dice mucho más de lo que se propone. Si el centro de la investigación fuera el "accidente", todo el problema sería el papel del error humano. Y por tanto, el maquinista sería el principal sospechoso. Esa fue la lógica jurídica que la empresa intentó llevar adelante desde que se produjo el siniestro. En cambio, si no hubo accidente, si lo que pasó sólo es el resultado de una operatoria comercial, la "auditoría de las cuentas de la empresa" pasa a ser el centro de la investigación judicial.

Entonces, sostiene la sentencia, se montó un "grupo artificial de empresas" que pertenecían al mismo grupo económico y que se facturaban entre sí millones de pesos por supuestos servicios; un conglomerado "cuya motivación no era otra que hacerse de manera espuria de los recursos económicos" de Trenes de Buenos Aires (TBA); la empresa concesionaria "era presentada como deficitaria, a fin de continuar con la obtención de subsidios del Estado nacional". Vale decir, fraguaron sus deficits para seguir obteniendo dineros públicos.

El juez advirtió que Cometrans, controlante de TBA, "recibió de la empresa ferroviaria 127.798.900,97 pesos a cambio de un asesoramiento integral" prestado por Sergio Claudio Cirigliano y "otros asesores externos que nunca fueron identificados". Desvíos imposibles sin "complicidad de los funcionarios públicos" que "no realizaron los controles que en tiempo y forma debían hacer", ni exigieron que se brindara un servicio seguro. TBA gastó casi 128 millones pesos por asesoramiento y 17,28 millones de pesos, menos del 14 por ciento, hubieran bastado para la renovación completa de los compresores, "vitales para el frenado de los trenes". Ese es el punto, estamos ante una "práctica empresarial", no ante un "accidente".

Claudio y Mario Cirigliano fueron acusados de asociación ilícita y descarrilamiento de un tren agravado. La suerte de ambos es corolario de una lógica comercial surgida en la década de 1990, a partir de la sanción de la Ley 23.696 de Reforma del Estado. Esta normativa, sancionada bajo el gobierno de Carlos Saúl Menem, fue el inicio del proceso de privatización de servicios públicos, entre ellos el transporte ferroviario. El Grupo Cirigliano, principal accionista de TBA, antes de perder la concesión a raíz



del siniestro, pasó de manejar dos líneas de colectivos urbanos (61 y 62) a ser dueño del Grupo Plaza. TBA se convirtió en licenciataria de trenes y también pergeñó construcciones ferroviarias (Emfersa) y construcción de carrocerías de colectivos (Tatsa). Negocios apalancados financieramente por compañías de seguro del mismo grupo económico, como LUA Seguros La Porteña.

La concesión ferroviaria fue adjudicada a TBA en el año '94. Y curiosidades del modelo menemista: el contrato resultó rubricado a bordo de una nave de la Armada, un fin de semana en el que Carlos Menem había salido de pesca. El entonces superministro Domingo Felipe Cavallo viajó en helicóptero para apurar la resolución y descorchar champaña. En el 2001, el Grupo Cirigliano consiguió, a través del decreto 141/01, una prórroga de la concesión por diez años, pese a las abultadas multas por incumplimiento de sus planes de inversión. Según la Comisión Nacional de Regulación del Transporte, TBA había registrado en 1996 unos 200 accidentes entre las líneas Sarmiento y Mitre. Al cabo de los primeros diez años de concesión el promedio se empina, con 879 accidentes para la línea Mitre, y 1198 para el Sarmiento.

El artilugio de la administración De la Rúa para renovar aun así la prórroga de la concesión, fue simple y eficaz: los incumplimientos pasaron a formar parte de las "metas a cumplir". Después vino la emergencia ferroviaria decretada por Eduardo Duhalde, a partir de la cual se frenaron todas las obras incluidas en el plan de metas así como las que estaban en ejecución. La "emergencia" quedó incluida en la Ley de Emergencia Pública, por la que el Estado debía hacerse cargo, y fue prorrogada sistemáticamente desde entonces. La clave del "éxito" de los Cirigliano fue alinearse con el menemismo, primero, la Alianza, luego, y durante los últimos ocho años, con la política de subsidios del gobierno nacional.

Claro que si las multas sobrepasaban en un 30% el monto de la garantía de cumplimiento, según el contrato vigente, caía la concesión. Durante la gestión de Juan Pablo Schiavi, en 2010, sucedió. Ninguna medida fue tomada a tiempo, entonces sobrevino la catástrofe.



LIMITES, LIMITACIONES, SERVIDUMBRES DEL DERECHO DE PROPIEDAD

Hay que distinguir límites y limitaciones. Los límites son la frontera, el punto normal hasta donde llega el poder del propietario, o sea, el régimen ordinario de restricciones a que está sometido el poder; no hace falta un acto especial para imponerlo, ni hay que probarlo, ni se inscribe en el Registro de la Propiedad, sino que basta invocar la norma de que deriva. Las limitaciones, por el contrario, procedentes de diversas causas, reducen en casos singulares, el poder que normalmente (dentro de los límites) tiene el propietario sobre la cosa; es preciso establecerlas por un acto jurídico y han de ser probadas, pues en otro caso la propiedad se presume libre.

La terminología usada por la ley, e incluso por la jurisprudencia y doctrina antigua, es confusa y poco precisa: se emplea en término de servidumbre para designar límites de la propiedad, se confunde la expresión límite con limitación, y se emplea esta última equivocadamente.

El artículo 348 del Código Civil Español reconoce que el derecho de propiedad tiene limitaciones, a las que hay que añadir, los límites, “por disposición legal”. Pero no puede entenderse que el único límite de la propiedad sea el establecido por una disposición legal, ya que el derecho de propiedad no puede entenderse como un medio para la actuación ilimitada del individuo, sino que responde a un fin racional y por ello tiene unos límites intrínsecos, derivados de la propia naturaleza de la propiedad, que se reconocen sin disposición legal expresa.

Todo ello con independencia de las limitaciones que sobre la propiedad imponga el mismo propietario por su propia voluntad, que esencialmente son los derechos reales limitados, las servidumbres administrativas y las prohibiciones de disponer. Partiendo pues de que del artículo 348 y de los propios conceptos de derecho subjetivo y de derecho de propiedad, se hace la inicial clasificación de límites y limitaciones en el sentido

Los límites pueden ser institucionales, en interés privado o en interés público.

Los límites institucionales se derivan de la propia naturaleza del derecho de propiedad, aun sin disposición legal concreta, son: 1º) de



carácter positivo: abuso del derecho y actos de emulación, y 2º) de carácter negativo: *iusususinocui*.

Los límites de interés privado son: 1º) las relaciones de vecindad, 2º) la medianería y 3º) los derechos de tanteo y retracto legales.

Los límites de interés público, más de Derecho público que de Derecho privado, vienen dados: 1º) por razón de las personas: los relativos a extranjeros; 2º) por razón del objeto: referentes a las riberas de los ríos y al patrimonio artístico nacional, y 3º) por razón del destino o actividad: defensa nacional, protección del medio ambiente, comunicaciones públicas (carreteras, vías férreas, aéreas), conducción de energía eléctrica, zona marítimo-terrestre y urbanismo.

Las limitaciones restringen el poder que tiene el propietario, en el caso concreto que sufre la limitación. Son esencialmente, en primer lugar, los derechos reales (salvo los establecidos directamente por la ley, como los retractos legales, que son límites) sobre cosa ajena; en segundo lugar, las llamadas servidumbre legales o administrativas, consistentes en la sujeción parcial de la cosa a alguna utilización o uso en beneficio de la Comunidad; en tercer lugar, las llamadas prohibiciones de disponer, que consisten en ciertas restricciones que pueden establecerse a la libre disponibilidad de la cosa por su dueño, que puede ser de carácter total o parcial y tener origen legal, judicial o administrativo y voluntario.

3.- El segundo párrafo del artículo 348 se refiere a la protección del derecho de propiedad, al expresar, con carácter de principio, que el propietario tiene acción contra el tenedor y el poseedor de la cosa para reivindicarla. Este texto legal no tiene una expresión feliz, ya que puede ser calificado de insuficiente y de inexacto: insuficiente, porque no se refiere a todas las acciones que nacen del dominio; inexacto, porque la referencia a la acción reivindicatoria, que acaso no era necesaria, parece omitir o excluir otras acciones, que indudablemente están incluidas en el contenido del derecho de propiedad. El artículo 348 establece:” La propiedad es el derecho de gozar y disponer de una cosa sin más limitaciones que las establecidas en la ley”(párraf.1º).