

LAS LIMITACIONES AL DERECHO DE PROPIEDAD

Por: Dra. Emma PALACIOS CASTILLO (*)

SUMARIO. INTRODUCCIÓN; 1. NATURALEZA JURÍDICA DE LA LIMITACIÓN; 2. EL DERECHO DE PROPIEDAD Y SUS LIMITACIONES; 3. LIMITACIONES DE ORDEN PÚBLICO; 4. LIMITACIONES DE ORDEN PÚBLICO, DE DERECHO PÚBLICO; 5. LIMITACIONES DE ORDEN PÚBLICO, DE DERECHO PRIVADO; 6. LAS LIMITACIONES DE INTERÉS PRIVADO POR RAZONES DE VECINDAD. 7. CÓDIGO CIVIL DE 1984. CONCLUSIONES. NOTAS. BIBLIOGRAFÍA.

INTRODUCCIÓN

El derecho de propiedad es la potestad legítima para gozar y disponer de una cosa (excluyendo el arbitrio ajeno), así como de reivindicarlo cuando se encuentra indebidamente en poder de otro. En la actualidad, la propiedad se orienta a un complejo de derechos y deberes que se resumen en el enfoque de la realidad social. Para Escriche: "la propiedad es el derecho de gozar y disponer libremente de nuestras cosas en cuanto las leyes no se opongan".

Nuestro Código Civil de 1984 está inspirado en la Constitución Política de 1979, y regula la propiedad privada del mismo modo que lo hacía la mencionada Constitución; incorporando los principios del uso a la propiedad en armonía con el interés social y el no abuso del derecho.

El art. 923 del C.C. define el derecho de la propiedad privada como un haz de derechos, y dispone expresamente que el derecho de

propiedad debe ejercitarse en armonía con el interés social. El derecho de propiedad sufre restricciones impuestas por el orden social, y estas restricciones son irrenunciables, ya que, corresponde al derecho público (Art. 925 del C.C.), y la voluntad de las partes no podrá modificar aquellas limitaciones impuestas a los derechos derivados de la propiedad por razones de interés público.

La doctrina y la jurisprudencia admiten que la limitación de derechos fundamentales no pueden vulnerar el contenido esencial de los derechos, sin el cual los mismos dejan de ser tales. El contenido esencial de un derecho fundamental admite afectación únicamente frente a otro derecho fundamental, siendo la expropiación la única excepción a este principio; excepción que por su naturaleza requiere causales taxativamente enumeradas, así como la aplicación de una indemnización justipreciada.

(*) Coordinadora del Departamento de Derecho Privado de la Facultad de Derecho y Ciencia Política.



1. NATURALEZA JURÍDICA DE LA LIMITACIÓN

La limitación es una restricción del derecho de propiedad. Lafaille, dice que la limitación comprime el derecho de tal modo que si desapareciere la limitación, el derecho volvería a adquirir sus caracteres y contenido tradicional. Si hablamos del derecho de propiedad como derecho absoluto, cualquier limitación sería violación de ese derecho. Si hablamos de un derecho relativo al interés social, las limitaciones están destinadas a realizar ese principio, a obtener la utilidad del bien dentro del ejercicio normal del derecho. Las limitaciones están destinadas a realizar el interés social obteniendo la utilidad del bien dentro del ejercicio normal del derecho. Las limitaciones a las que se conocen también como "restricciones" reducen el poder del dueño sobre un bien.

2. EL DERECHO DE PROPIEDAD Y SUS LIMITACIONES

El artículo 70 de la Constitución Política del Estado establece: "el derecho de propiedad es inviolable. El Estado lo garantiza. Se ejerce en armonía con el bien común y dentro de los límites de la ley. A nadie puede privarse de su propiedad sino, exclusivamente por causa de seguridad nacional o necesidad pública, declarada por ley y previo pago en efectivo de indemnización justipreciada que incluya compensación por el eventual perjuicio...". Según este principio el Estado debe proteger la propiedad. Hay que recordar que conforme al inc. 16 del art. 2 de la Constitución, la propiedad es uno de los derechos fundamentales de la persona.

Si bien la propiedad privada es un derecho individual y esencial para la persona, no es un derecho cuyo ejercicio quede a la absoluta discreción del propietario. La Constitución dice que se ejerce bajo dos parámetros:

- En armonía con el bien común, lo que quiere decir, que la propiedad no es una institución puramente individualista sino que también tiene

un contenido social y de compromiso. En realidad, el concepto más preciso y adecuado era el de interés social. Se prefirió éste del bien común, que es de dimensiones más amplias, pero también más subjetivas.

- Se ejercita dentro de los límites de la ley, es decir, que la ley puede imponer regulaciones al ejercicio del derecho de propiedad para armonizarlos con los intereses generales de la sociedad¹.

Ferdinand Cuadros² señala que las limitaciones según que obedezcan al interés social o particular pueden ser:

- a) Limitaciones de orden público, que pueden ser a su vez, de derecho público o privado, según la esfera del derecho en que se impongan. Y,
- b) Relaciones de vecindad.

3. LIMITACIONES DE ORDEN PÚBLICO

Son limitaciones de orden público, aquellas que se ejercitan en atención a los intereses sociales, en los que están comprometidos la subsistencia y el desarrollo social. Restringen las facultades del propietario, en atención al interés general de la colectividad. Se basan en el interés social. Sus caracteres son:

- La irrenunciabilidad, que consiste en que no podrán ser modificadas ni suprimidas por acto jurídico. En forma expresa, el art. 935, el CC. establece: "las restricciones legales de la propiedad, establecidas por causas de necesidad y utilidad pública o de interés social, no pueden modificarse ni suprimirse por acto jurídico". Se trata de una norma de orden público, así como lo son igualmente las normas que contienen o establecen limitaciones.

- La generalidad, que consiste en que su efecto es generalizado para todos, aunque no esté inscrita la limitación. Una limitación de orden público, es disposición que obliga a todos a quienes va dirigida, sin que se pueda invocar excepciones o privilegios. Si bien este carácter no está expresamente normado, se deduce de la naturaleza de la limitación.



En las restricciones por interés público, los interesados son indeterminados.

4. LIMITACIONES DE ORDEN PÚBLICO, DE DERECHO PÚBLICO.

Las limitaciones de orden público, de derecho público pueden ser

- a) Las que tienen origen en el derecho administrativo.
- b) Las limitaciones a las facultades de disposición.
- c) Las servidumbres públicas.

a) Dentro de las limitaciones que se origina en el derecho administrativo tenemos las que ejercen las Municipalidades limitando la propiedad de los particulares, en mérito a lo preceptuado por el art. 88 de la Nueva Ley Orgánica de Municipalidades³ Ley Nro. 27972 al disponer: "corresponde a las Municipalidades Provinciales y Distritales dentro del territorio de su jurisdicción velar por el uso de la propiedad inmueble en armonía con el bien común".

Las limitaciones a los derechos fundamentales en general y a la propiedad en particular, tienen por finalidad salvaguardar el interés general del ejercicio de la propiedad por parte de sus titulares. Por otro lado, una norma previa será la que determine las facultades de la administración para limitar un derecho fundamental, la que deberá ser una ley sin la cual la potestad de limitación no existe. Como resultado, la limitación a los derechos fundamentales no es susceptible de ser indemnizada a diferencia de la expropiación, que no configura un límite sino una pérdida del citado derecho.

La Ley Orgánica de Municipalidades en su art. 89 establece, que las tierras que son susceptibles de convertirse en urbanas solamente pueden destinarse a los fines previstos en la zonificación aprobada por la Municipalidad Provincial, los planes reguladores y el Reglamento Nacional de Construcciones. La zonificación distribuye las zonas urbanas de tal forma que sean empleadas

conforme al uso que les corresponde, sea residencial o comercial y se basa en necesidades no sólo de urbanismo sino además de protección a la seguridad y a la propiedad de los vecinos. Asimismo las Municipalidades Provinciales, en coordinación con el Instituto Nacional de Cultura o a su solicitud pueden establecer limitaciones especiales por la necesidad de conservación de zonas monumentales y de edificios declarados monumentos históricos o artísticos, de conformidad con las leyes sobre la materia y con las ordenanzas sobre protección urbana y del patrimonio cultural. Estas limitaciones pasan por la prohibición de efectuar desmembraciones y, el establecimiento de autorizaciones para efectuar remodelaciones entre otras, conforme a lo dispuesto por el artículo 29 de la Ley Nro. 28296, Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación.

Por otro lado, el art. 94 de la Ley Orgánica de Municipalidades señala, que la expropiación de bienes inmuebles se sujeta a la legislación sobre la materia, siendo que el requerimiento de expropiación por causas de necesidad pública es acordado por el Consejo Provincial o Distrital de la jurisdicción donde esté ubicado el bien, con el voto aprobatorio de más de la mitad del número legal de regidores y procede únicamente para la ejecución de los planes de desarrollo local, o la mejor prestación de los servicios públicos.

Entre sus facultades especiales y conforme a lo dispuesto en el art. 93 de la Ley Orgánica de Municipalidades, las Municipalidades Provinciales y Distritales dentro del ámbito de su jurisdicción están facultadas para ejecutar diversas acciones en materia de propiedad. En primer lugar, podrán ordenar la demolición de edificios construidos en contravención del Reglamento Nacional de Construcciones, de los planes aprobados por cuyo mérito se expidió la licencia o de las ordenanzas vigentes al momento de su edificación; ordenando además la demolición de obras que no cuenten con la correspondiente licencia de construcción. Ello



conforme a lo dispuesto del párrafo final del art. 49 de la Ley Orgánica de Municipalidades que establece, que la autoridad municipal puede demandar autorización judicial en la vía sumarísima para la demolición de obras inmobiliarias que contravengan las normas legales, reglamentos y ordenanzas municipales, entre otros.

b) En cuanto a las limitaciones de las facultades de disposición, éstas son las más importantes por cuanto restringen específicamente la enajenabilidad de los bienes, en base a superiores consideraciones de la naturaleza, ubicación o destino de los bienes; y sólo cuando existan razones especiales, la ley en forma expresa podrá limitar esta facultad tal como lo dispone el art. 72 de la Constitución Política del Estado que a la letra dice: "La ley puede sólo por razones de seguridad nacional, establecer temporalmente las restricciones y prohibiciones específicas para la adquisición, concesión, explotación y transferencia de determinados bienes.

En el derecho constitucional existe lo que se denomina emergencias constitucionales que son situaciones jurídicamente declaradas en las cuales, por autorización de la propia Constitución, se puede hacer excepción temporal al ejercicio de los derechos constitucionales o a las garantías que protegen a estos derechos y, por lo tanto, las personas no pueden ejercer, o según el caso, defender dichos derechos.

Una de las emergencias es la seguridad nacional vinculada a los derechos económicos. La seguridad nacional tiene que ver con la protección de la exigencia y continuidad tanto de la sociedad como del Estado íntegramente considerados, frente a las amenazas que pueden venir del exterior o del interior. A veces son amenazas económicas, como por ejemplo, un embargo de materias primas que el país no produzca. A veces podrán ser emergencias ambientales, como por ejemplo, nubes radiactivas producto de desastres atómicos.

Normalmente, las restricciones y prohibiciones de derechos se hacen dentro de la defensa nacional y todo el proceso se denomina movilización nacional", que tiene una ley específica que fija sus procedimientos y alcances según ha establecido el segundo párrafo del artículo 164 de la Constitución⁴.

c) En cuanto a las servidumbres públicas también encontramos limitaciones, así la Ley General de Aguas, establece que, todos los predios están sujetos a recibir las aguas, que sin haber mediado obra o artificio alguno, fluyen naturalmente de terrenos superiores, así como de recibir los materiales que las aguas arrastren de su curso.

El derecho comparado considera que "Los predios inferiores están sujetos a recibir las aguas que naturalmente descienden de los predios superiores, así como la tierra o piedra que arrastran en su curso". (Art. 551 C.C. Español y 649 del C.C. Francés).

Manuel Albaladejo⁵ señala que: "no son límites, sino limitaciones las que reducen el poder que ordinariamente tiene el dueño, desde luego tanto las servidumbres (voluntarias o forzosas) como en general, cualquier derecho real ajeno que (sin haber sido directamente establecido por la ley) que pese sobre cosa, así como las servidumbres administrativas y las prohibiciones de enajenar".

5. LIMITACIONES DE ORDEN PÚBLICO, DE DERECHO PRIVADO

Las limitaciones de orden público, pero de derecho privado son aquellas que se inspiran también en los principios de la defensa de los intereses sociales, pero que se regulan y ejercitan en el campo del derecho privado, tal es el caso de las limitaciones a la enajenabilidad del patrimonio familiar. Se trata de un derecho de habitación o de usufructo que se establece a favor de los miembros de la familia sobre la casa habitación o sobre un predio destinado a la agricultura, la artesanía, la industria o el comercio. Para la procedencia de esta figura



jurídica, el constituyente no debe tener deudas cuyo pago pudiese perjudicarse con la constitución. El art. 488 del Código Civil establece que el patrimonio familiar es inembargable, inalienable y transmisible por herencia, siendo inembargable e inalienable este patrimonio podría servir a su destino tutelar cualquier forma de restricción del derecho de usufructo o de habitación que se constituye sobre estos bienes los haría inútiles a su destino.

El patrimonio, destinado a la casa-morada de la familia o cuya renta ha de servir para el sustento o educación de los beneficiarios, es declarado inembargable.

6. LAS LIMITACIONES DE INTERÉS PRIVADO POR RAZONES DE VECINDAD

La teoría de relaciones de vecindad surgen en un entorno agrario para regular los problemas cotidianos entre los propietarios de fincas rústicas colindantes⁶.

Sigue señalando Gonzáles Barrón, que las limitaciones legales por razones de vecindad se fundamentan básicamente en dos tipos de consideraciones⁷:

- La explotación normal de las unidades económicas obliga a tolerar limitaciones recíprocas en el ámbito de las inmisiones o repercusiones imponderables (ruidos, sacudidas, gases, olores, humos). (Art. 961 C.C.)

- Sin que exista reciprocidad, en algunos casos el ordenamiento impone limitaciones a los propietarios con respecto a determinadas facultades de sus fincas, cuyo fin es la mejor explotación de las unidades económicas. (Arts. 959, 960 del C.C.)

Pueden nacer de acto jurídico o de la ley. Cuando resultan de acto jurídico, debe inscribirse en el registro respectivo, para surtir efecto frente a terceros así lo establece el artículo 926 del Código Civil.

Las relaciones de vecindad son mas bien las restricciones al uso de la propiedad en interés recíproco de los vecinos. Son limitaciones por

razones de vecindad y son solamente inmobiliarias.

En las restricciones que corresponden al interés privado el beneficiario y el obligado por la limitación pueden siempre determinarse, es el caso, por ejemplo de los vecinos.

El fundamento jurídico de estas limitaciones, no ha sido el mismo a través de la historia, tenemos así que las doctrinas modernas señalan, que son:

a) La del abuso del derecho, que consiste en el uso injusto del derecho con el que se agravia el derecho del vecino.

b) La teoría del uso excepcional del predio que consistiría en el uso anormal del bien, fuera de los límites generales y corrientes de usos determinados por razones de lugar.

c) La teoría de la expropiación, por la que se consideraría que el uso injustificado de la propiedad vecina, constituye expropiación de los derechos agraviados por ese mal uso⁸.

7. CÓDIGO CIVIL DE 1984

El Código trata de las limitaciones por razones de vecindad, en el Sub-Capítulo II del Capítulo Tercero, relativo a la propiedad predial. Regula los casos del estado de necesidad, paso de andamios, inmisiones, amenazas de daño, construcción perjudicial y paso de aguas.

El artículo 959 del C.C. establece que el propietario no podrá impedir que en su propiedad, se ejecute actos para servicios provisionales de las propiedades vecinas, que eviten o conjuren un peligro actual pero que se indemnizará el daño. Es una limitación a la exclusividad del derecho de propiedad, debido al estado de necesidad que para configurarse requiere un peligro actual que sea necesario conjurar o evitar realizando actos de servicio provisional en el predio vecino. Se trata pues de una limitación por razón de vecindad.

En los mismos principios de solidaridad y mutua tolerancia que impone la convivencia urbana, se basan las servidumbres legales:

a) De paso forzoso, que se impone en favor de los predios que no tengan salida a los caminos públicos (Art. 1051 del C.C.).



- b) De paso de andamios y materiales por predio ajeno, para construir o reparar otro (Art. 960 del C.C.).
- c) El art. 961 del C.C. trata de las llamadas imisiones, aquellos imponderables del derecho alemán. Es decir, de las influencias materiales provenientes de predio vecino, que molestan porque rebasan los límites de la mutua tolerancia que la convivencia urbana exige.
- d) El art. 962 del C.C. establece la prohibición de abrir o cavar pozos en el propio terreno, susceptibles de causar ruina o desmoronamiento en la propiedad vecina o de perjudicar las plantaciones. Establece asimismo que el propietario que amenaza de daño al predio vecino puede ser obligado a guardar las distancias necesarias para la seguridad de los predios, sin perjuicio de la obligación a la indemnización de los daños y perjuicios.
- e) El art. 963 del C.C. obliga a establecer las distancias y precauciones debidas y a falta de estas, las que sean necesarias para preservar la solidez y salubridad de los predios; cuando se construya cerca del lindero, horno, chimenea, establo u otros similares, o depósito para agua o materias húmedas, penetrantes, explosivas o radiactivas o se coloquen maquinarias o análogos.

Debemos tener en cuenta, que las limitaciones a los derechos fundamentales, como lo es el derecho subjetivo de propiedad, tal como lo establece el inc. 16 del Art. 2° de la Constitución Política del Estado, deben basarse en criterios de razonabilidad y proporcionalidad, de tal manera que los fines perseguidos por la limitación sean válidos en un Estado de Derecho, y que el medio empleado para la obtención de dicho fin se encuentre acorde con el mismo.

CONCLUSIONES

1. El derecho de propiedad es la potestad legítima de gozar, disponer y reivindicar un bien.
2. El derecho de propiedad es inviolable y el Estado garantiza su ejercicio en armonía con el bien común y dentro de los límites de la ley (Art. 70).
3. La propiedad es uno de los derechos fundamentales de la persona (inc. 16 art. 2 de la Constitución).
4. Toda limitación al derecho de propiedad comprime el derecho, desaparecida la limitación, el derecho vuelve a adquirir sus caracteres y contenido tradicional.
5. Las limitaciones de orden público son aquellas que se ejercitan en atención a los intereses sociales.
6. Tratándose de restricciones por interés público, los interesados son indeterminados.
7. Las municipalidades se han convertido en una fuente de limitaciones al derecho de propiedad de los particulares.
8. Las limitaciones de las facultades de disposición restringen específicamente la enajenabilidad de los bienes.
9. En cuanto a las servidumbres públicas encontramos limitaciones en la ley general de aguas.
10. Las limitaciones de orden público de derecho privado, son aquellas que se inspiran en los principios de la defensa de los intereses sociales, pero que se regulan en el campo del derecho privado.
11. Las limitaciones de interés privado por razones de vecindad nacen del acto jurídico o de la ley.
12. Las restricciones de vecindad son mas bien las restricciones de uso de la propiedad en interés recíproco de los vecinos. El art. 959 del C.C. dispone que el propietario no puede impedir que en su predio se ejecuten actos para servicios provisorios de las propiedades vecinas, que eviten o conjuren un peligro actual o inminente.



13. Las limitaciones a los derechos de propiedad deben basarse en criterios de razonabilidad y proporcionalidad, de tal manera que los fines perseguidos por la limitación sean válidos en un Estado de Derecho.

NOTAS

1. BERNALES BALLESTEROS, Enrique; Constitución de 1993; pág 381; Editora Rao; 5º Edición 1999. Lima Perú.
2. CUADROS VILLENNA, Calos Ferdinand; Derechos Reales; Tomo Segundo; Primera Edición, Editora OSBAC; pág. 433. Lima - Perú 1995.
3. Nueva Ley Orgánica de Municipalidades; Ley 27972.
4. BERNALES BALLESTEROS, Enrique; Op. Cit pág 386-387.
5. ALBALADEJO, Manuel; Derecho Civil III; pág 283; Derecho de Bienes; Vol 1º. Parte General y Derecho de Propiedad; Editorial José María Bosh S.A.
6. GONZÁLES BARRON; Günther; Curso de Derechos Reales; Jurista Editores; pág. 415, Lima Perú 2003.
7. PEÑA BERNADO DE QUIROS, cit. Por GONZÁLES BARRON, Günther; Op cit pág 416.
8. CUADROS VILLENNA, Calos Ferdinand; op cit. pág 444.

BIBLIOGRAFÍA

- ACTUALIDAD JURÍDICA; Tomo 148. Marzo 2006; Editorial Gaceta Jurídica.
- ALBALADEJO, Manuel; Derecho Civil III; Derecho de Bienes; Parte General y Derecho de Propiedad; Vol. 1º; Editorial José Maria Bosch S.A.
- AVENDAÑO V. Jorge. El Derecho de Propiedad en la Constitución; Editorial Themis-Revista de Derecho Nro. 30. Publicación

Editada por Alumnos de la Facultad de Derecho de la Pontifica Universidad Católica del Perú.

- BERNALES BALLESTEROS, Enrique; Constitución de 1993; Editora Rao; 5º Edición 1999. Lima Perú.
- CASTAÑEDA, Jorge Eugenio; Instituciones de Derecho Civil. Los Derechos Reales. T. I. Edit. Castrillón Silva S.A. Lima 1952.
- CASTIGLIONI GHIGLINO, Julio César; Manual de Derecho Municipal; Universidad Inca Gracilazo de la Vega; Editorial Praxis; Lima - Perú; Julio 2001
- CÓDIGO CIVIL COMENTADO; Tomo V (Derechos Reales); Editorial Gaceta Jurídica; Primera Edición; Lima - Perú 2003.
- CUADROS VILLENNA, Carlos Ferdinand; Derechos Reales; Tomo Segundo; Primera Edición; Editora OSBAC. Lima - Perú.
- DIEZ PICASSO Y ANTONIO GULLÓN; Sistema de Derecho Civil. Vol. III. Quinta Edición. Editorial Tecnos S.A. Madrid - España 1995.
- GÓMEZ MENDOZA, Gonzalo; Constitución Política 1993; Editorial Rodhas; Lima, Setiembre de 1994.
- GONZÁLES BARRON; Günther; Curso de Derechos Reales; Jurista Editores; pág. 415, Lima Perú 2003.
- TORRES VÁSQUEZ, Aníbal; Derechos Reales; Tomo I; Editorial IDEMSA; Lima - Perú 2005.
- VÁSQUEZ RÍOS, Alberto; Derechos Reales; Tomo II; Editorial San Marcos; 3era Edición; Lima 2003.