

## **PROPIEDAD URBANA. FUNCIÓN SOCIAL Y DESARROLLO NORMATIVO**

*Dionicio Saravia Acarapí*

### **INTRODUCCIÓN**

En febrero de 2009 entró en vigencia la nueva Constitución Política del Estado (en adelante CPE o Constitución) de Bolivia. Sus preceptos, que no requieren desarrollo legislativo, ya están vigentes; sin embargo, aquellos que requieren de disposiciones normativas infraconstitucionales para su operatividad están y serán tratadas por el órgano respectivo. Según López (en Olk, 2010: 27), la Constitución tendría más de 200 mandatos a ley que deben ser tratados por la Asamblea Legislativa Plurinacional. Cantidad considerable de normas que deben ser elaboradas para la implementación efectiva.

La previsión constitucional de la propiedad privada, específicamente el tipo de propiedad inmueble urbano debe ser regulado por una disposición infraconstitucional. Zápotocká (2007) señala que en Bolivia no existe una ley que regule el régimen de la propiedad urbana y consecuentemente su función social. El ejercicio del derecho a la propiedad urbana, se sujeta al cumplimiento de la función social, disposición que está previsto desde la Constitución de 1938, sin embargo, no ha sido regulado por una ley que otorgue operatividad a la concepción de la función social.

América Latina está viviendo en las últimas décadas un proceso de urbanización acelerada, las personas viven mayormente en centros urbanos; ésta región de ser predominantemente rural hasta 1960, a partir de los años setenta ha alcanzado niveles de cerca del 80% en el año 2010, y se espera que para el 2030 alrededor de 84% de su población viva en ciudades (Mansilla 2010: 14-15). En Bolivia, según datos del Censo Nacional de Población y Vivienda de 2012, se tienen 10.059.856 habitantes, de los cuales el 67,5% residen en áreas urbanas y centros urbanos, consolidando la tendencia de ser un país cada vez más urbano (Bolivia. Viceministerio de Vivienda y Urbanismo 2016: 19-21).

Por lo cual se constituye imperativo regular el ejercicio de la propiedad urbana. A continuación se analiza la institución jurídica de la propiedad y se plantea la necesidad de operativizar el alcance y contenido de la propiedad urbana.

### **ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA PROPIEDAD INMUEBLE**

De acuerdo con Adroque (1995: 19-20) lo que hoy se conoce como propiedad, es probable que primero se haya aplicado desde hace milenios a cosas de uso personal, como vestimentas, instrumentos de trabajo, etc. La propiedad inmueble comenzó cuando los clanes, gens o tribus se hacen sedentarios; los inmuebles destinados a la vivienda fueron rápidamente objeto de una apropiación. La tierra permaneció largo tiempo en propiedad común, cultivada por cuenta de todos; posteriormente, se reparte a las familias para su subsistencia, de ese modo, la propiedad de los fundos se encuentra dividida entre las familias, más tarde entre los individuos.

---

\* Magister en Derecho Constitucional. Servidor público en PROREVI, Cochabamba.

En Roma, el derecho de propiedad consistía básicamente en un poder dispositivo absoluto del titular sobre la cosa objeto de derecho. En el caso de que la cosa fuera el suelo el dominio consistía en el poder más amplio para hacer con él y en él lo que el propietario tuviera por conveniente.

La propiedad inicialmente fue conocida como *mancipium*, y posteriormente se llamó *propietas*. En el Derecho Romano primitivo la propiedad se aplicaba a pocas cosas y se reservaba al *pater familias*. En tiempos del Imperio aparecieron nuevas formas de propiedad, por ejemplo, las tierras conquistadas por las legiones romanas dieron lugar a la propiedad provincial.

Posteriormente, en 1789, a partir de la toma de Bastilla (Francia), en Europa se generaron importantes sucesos en variadas órdenes. El ideario de los revolucionarios fue la supresión de todo vestigio del sistema feudal. Se liberaron los fundos de las cargas y gravámenes, se convirtió al propietario útil (vasallo) en verdadero propietario, en perjuicio del propietario directo (señor). La nobleza y el clero fueron privados de sus posesiones sin indemnización. Los hechos revolucionarios en Francia iniciaron un proceso que se desarrolló hasta el advenimiento de Napoleón Bonaparte, que dio lugar a la configuración de un derecho de propiedad recogido por el Código Civil de los franceses (1804), cuya influencia fue importante durante todo el siglo XIX en los países de Occidente. Se hizo del propietario una especie de soberano y la propiedad fue considerada un derecho sagrado e inviolable. La propiedad era idolatrada, junto con la libertad, la igualdad y el derecho de resistencia a la opresión. El Código Napoleón (1804) recoge este pensamiento, aunque admitiendo que la propiedad se sujete a la ley y a los reglamentos. Toma la definición de las *Institutas* de Justiniano y restablece su carácter absoluto.

La contestación ideológica al derecho de propiedad de concepción napoleónica romana, se introduce con una vertiente social. La escasez de suelo urbano se convierte en un problema social y de éste se deriva la justificación de que los propietarios de este suelo ya no sean titulares de un derecho que depende para su ejercicio principalmente de su voluntad, sino esté sujeto al interés social. Empieza a aparecer lo que se va a llamar la función social de la propiedad, a partir de ese momento la tensión interés general – interés privado se convierte en el elemento clave de la configuración del derecho de propiedad.

## **LA REGULACIÓN CIVIL DE LA PROPIEDAD URBANA EN BOLIVIA**

El Código Civil (CC en adelante) ha sido elaborado en las postrimerías del siglo pasado y puesto en vigencia el año 1976, reemplaza al Código Civil Santa Cruz de 1832. Esta disposición legal es una adaptación del Código Civil italiano de 1942, y éste a su vez del Código francés, estructurado bajo el paradigma de la concepción absolutista del derecho romano.

El artículo 105 del CC conceptualiza y establece los alcances del derecho la propiedad como:

Un poder jurídico que permite usar, gozar y disponer de una cosa y debe ejercerse en forma compatible con el interés colectivo, dentro de los límites y con las obligaciones que establece el ordenamiento jurídico y su ejercicio debe ser compatible con el interés colectivo, dentro de los límites y con las obligaciones que establece el ordenamiento jurídico.

Poder jurídico debe entenderse como la composición de facultades que tiene el titular del derecho sobre el objeto de derecho que es el bien o cosa (Guzmán, 2002: 43). Por su parte, con relación a la propiedad del suelo, el artículo 111 del CC señala que:

...se extiende al subsuelo y sobresuelo, prolongados desde el área limitada por el perímetro superficial hasta donde tenga interés el propietario para el ejercicio de su derecho.

Lo anotado demuestra que el derecho de propiedad regulado por el CC tiene antecedente en la concepción absolutista de la propiedad, en la que no se conocía límites, más al contrario se decía que se le reconocía al titular del derecho del suelo una extensión hasta el cielo o hasta los infiernos. La previsión sobre el derecho a la propiedad del suelo establecido en el CC no se adecua a los avances sociales y el crecimiento de las áreas urbanas de las ciudades. Por ello, nuestro ordenamiento jurídico, no sólo el nuestro, ha sido influenciado considerablemente por la concepción absolutista de la propiedad, con tenues limitaciones producto de las relaciones de vecindad y gravámenes impuestas por las servidumbres de carácter real.

La concepción absolutista del derecho a la propiedad urbana, constituido en el CC boliviano ha sido transgredida por la regulación administrativa de carácter municipal. Las normas urbanas de cada gobierno municipal establecen y regulan el contenido y alcance del derecho a la propiedad urbana. Al respecto, Ramón Parada señala que los gobiernos locales implantan un conjunto de “normas reguladoras de los procesos de ordenación del territorio y su transformación física a través de la urbanización y la edificación” (2004: 322). Efectivamente, los gobiernos municipales tienen la potestad de regular, mediante instrumentos técnicos de planificación y legales, determinar el área urbana, ampliarlo en caso de ser necesario, establecer usos de suelo, instituir normas de edificación, etc.

## **LA FUNCIÓN SOCIAL DE LA PROPIEDAD URBANA**

La concepción absolutista del derecho a la propiedad urbana ha sido superada por la regulación urbana instituida por los gobiernos municipales; sin embargo, existe el vacío normativo que desarrolle los alcances del término de “función social de la propiedad urbana”. Según Zápotocká la función social “está referida al destino socialmente útil del bien objeto del derecho de propiedad; es decir, a un destino que, además de satisfacer la necesidad y el interés individual del propietario, debe contribuir también a la satisfacción de las necesidades e intereses de la colectividad” (2007: 260).

Leon Duguit y Maurice Hourriou (en Guzman, 2002: 41-42) delinearon un nuevo rol para la propiedad capitalista, otorgándole el carácter de función social. En ese marco se entiende que la propiedad ya no como un derecho subjetivo, sino como un derecho objetivo, en la que existe una relación social de interdependencia y solidaridad; el titular

del derecho debe ejercitar su derecho no sólo para satisfacer sus necesidades personales, sino fundamentalmente en provecho general y colectivo.

La Constitución Política del Estado abrogada y sus reformas señalaba lo siguiente:

Artículo 7

Toda persona tiene los siguientes derechos fundamentales, conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio...

i) A la propiedad privada, individual y colectivamente, **siempre que cumpla una función social**.

Por su parte, la Constitución vigente señala lo siguiente:

Artículo 56. I. Toda persona tiene derecho a la propiedad privada individual o colectiva, **siempre que ésta cumpla una función social**.

II. Se garantiza la propiedad privada siempre que el uso que se haga de ella no sea perjudicial al interés colectivo.

III. Se garantiza el derecho a la sucesión hereditaria.

El artículo 56 de la Constitución vigente, evidencia que el derecho a la propiedad no tuvo cambios sustanciales con relación a lo previsto en la Constitución abrogada.

A manera de conclusión, el concepto de “cumplimiento de función social” de la propiedad privada, en este caso de la propiedad inmueble urbana, debe ser determinado, deben establecerse con precisión los escenarios y situaciones de su cumplimiento y sanciones a su incumplimiento, para lo cual debe proyectarse una norma jurídica en el marco de los valores y principios establecidos en la Constitución Política del Estado.

## REFERENCIA BIBLIOGRÁFICA

ADROGUE, Manuel I.

1995 **El derecho de propiedad en la actualidad. Introducción a sus nuevas expresiones: Multipropiedad, cementerios privados, clubes de campo, centros de compras, parques industriales**. Buenos Aires: ABELEDO-PERROT

BOLIVIA. VICEMINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO

2016 **Construyendo comunidades urbanas para vivir bien en el siglo XXI. Informe del Estado Plurinacional de Bolivia para Hábitat III**. s/e.

GUZMÁN Santiesteban, Jorge

2002 **Derecho Civil. Tomo I. De las personas, de los bienes, de la propiedad y de los derechos reales**. Cochabamba: Consultora Jurídica Guzmán Santiesteban.

- MANSILLA, Elizabeth  
2010 **Riesgo urbano y políticas públicas en América Latina: La irregularidad y el acceso al suelo** (documento de trabajo). Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction. Disponible en: [www.preventionweb.net/english/hyogo/gar/2011/en/.../Mansilla\\_2010.pdf](http://www.preventionweb.net/english/hyogo/gar/2011/en/.../Mansilla_2010.pdf)
- OLK, Christian (coord.)  
2010 **La construcción del Estado autonómico. Elementos para el debate y la concertación**. La Paz: PADEP-GTZ.
- PARADA Vásquez, Ramón  
2004 **Derecho Administrativo III. Bienes Públicos. Derecho Urbanístico**. Madrid: Marcial Pons.
- SANTOS Diez, Ricardo, y CASTELAO Rodríguez, Julio  
2005 **Derecho Urbanístico. Manual para juristas y técnicos**. Madrid: El consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados.
- SERRANO Torrico, Servando  
1994 **Código Civil. D.L. N° 12760 de 8 de agosto de 1975. Concordado**. Cochabamba: Editorial Serrano Ltda.
- ZÁPOTOCKÁ de Ballón, Jaroslava  
2007 "Función social de la propiedad urbana y asentamientos irregulares". En: **Interpelaciones periurbanas. Análisis jurídico y sociopolítico de los asentamientos humanos irregulares**. Cochabamba: IIJP-UMSS.