

digo hayan consagrado la propiedad resolutoria, y aun sin que publicidad de ningún género lo advierta á los terceros. La propiedad temporal tiene mucho menos inconvenientes, supuesto que deja subsistentes los derechos conferidos á terceros. Estos no tienen más que un interés, y es conocer el momento preciso en que cese el derecho del propietario. Bajo el imperio del código civil, no había publicidad, salvo para la revocación de las donaciones contra el donatario ingrato; nuestra ley hipotecaria ha extendido esta disposición á todos los casos de revocación retroactiva. (1).

113. Queda una dificultad. Las partes contrayentes pueden estipular una propiedad revocable, sea con retroactividad, sea sin ella. Si han declarado su voluntad á este respecto, todo está dicho, supuesto que su voluntad tiene fuerza de ley. Pero si su intención es dudosa ¿qué debe admitirse, una revocación retroactiva, ó una revocación no retroactiva? Hay que ver, según creemos, cuál es en derecho común y cuál es la excepción. Ahora bién, el derecho común, la regla es ciertamente la irrevocabilidad de la propiedad; por lo mismo hay que interpretar la convención en el sentido de la irrevocabilidad cuando hay dudas. Podría creerse que la revocación no retroactiva respeta el principio de la irrevocabilidad, supuesto que mantiene los actos ejecutados por el propietario (2). En realidad, esta revocación sola es la que crea propiedad temporal, supuesto que cesa en virtud del título mismo que lo constituye; mientras que la revocación retroactiva mantiene el principio de la perpetuidad del derecho de propiedad; en efecto, en toda hipótesis, no habría más que un solo propietario, sea el antiguo dueño, si hay

1 Véase en sentido contrario Demolombe, tomo 9º, p. 488, número 546.

2 Esta es la opinión de Namur, *Curso de Institutas*, tomo 1º, párrafo 96, número 5.

revocación, sea el nuevo, si no la hay. Esto equivale á decir que en la revocación retroactiva, no hay propiedad por tiempo; luego, en la duda, ésta es la que debe aceptarse.

*SECCION II.—De las restricciones que reciben el derecho de propiedad.*

§ I.—¿DE DÓNDE NACEN ESTAS RESTRICCIONES?

114. Después de haber dicho que la propiedad es el derecho de gozar y disponer de las cosas de la manera más absoluta, el art. 544 agrega: «Con tal que no se haga de ellas un uso prohibido por las leyes y los reglamentos». Hay otra restricción que resulta de los principios generales: el propietario no puede usar de su derecho, de modo que lastime el derecho de los demás. Antes de examinar cuáles son las restricciones que recibe el derecho de propiedad, debe verse cuál es el límite de dichas restricciones. La cuestión no se presenta sino para las leyes y los reglamentos, en el sentido de que el poder legislativo y el reglamentario tiene límites cuando se trata de restringir el derecho de propiedad; importa precisarlos. En cuanto á las restricciones que resultan del conflicto de los diversos derechos en el estado de sociedad, los expondremos al mismo tiempo que examinemos el principio y la extensión de dichas restricciones.

La dificultad no existe sino para el poder reglamentario. En cuanto al poder legislativo, la cuestión es sencillísima: obra con entera libertad en vista de los intereses generales de la sociedad; su acción no está embarazada más que por la Constitución. Ahora bién, nuestra Constitución no establece más que dos principios relativamente á la propiedad. El uno es concerniente al derecho penal; según los términos del art. 12, no puede establecerse la pena de la con-



fiscación de los bienes. El otro se refiere al derecho civil. «Ninguno, dice el art. 11, puede verse privado de su propiedad sino por causa de utilidad pública.» Tales son los límites constitucionales dentro de los cuales se encierra el poder legislativo; las dos disposiciones que acabamos de citar establecen el principio de la inviolabilidad de la propiedad. ¿Pero en qué sentido es inviolable la propiedad? Esto ciertamente no quiere decir que el legislador no pueda para nada tocar los derechos del propietario; la Constitución no dice eso, y el código civil dice lo contrario.

Todo lo que prohíbe la constitución, es que los propietarios sean despojados de sus bienes, sea á título de pena, sea por cualquier motivo que no sea el de la utilidad pública; y aun permitiendo la expropiación por causa de utilidad pública, la Constitución agrega que el propietario debe ser indemnizado, y esta indemnización debe pagársele antes de que sea desposeído. Siguese de aquí, que la propiedad es inviolable, en el sentido de que se la puede arrebatar al dueño. Salvo esta restricción, el legislador puede sistematizar los derechos del propietario, modificarlos, limitarlos como le parezca. Es omnipotente. Estamos hablando de su derecho y no del uso que de él debe hacer. El legislador no debe fácilmente restringir el derecho de propiedad, este derecho es el fundamento del orden social y si aquél quiere que los que no son propietarios lo respeten, debe dar el ejemplo de ese respeto.

115. El art. 544, dice que el uso de la propiedad puede reglamentarse, en el sentido de que puede prohibirse á los propietarios que hagan de sus bienes un uso que prohíben los reglamentos. ¿Qué autoridad tiene derecho á hacer reglamentos concernientes al uso de la propiedad? Según nuestro derecho constitucional, el rey ejerce el poder reglamentario, y también los consejos provinciales y los

comunales. El rey tiene derecho á tomar disposiciones para la ejecución de las leyes. Para que el rey pueda reglamentar el uso de la propiedad, se necesita una ley que establezca el principio de una restricción; un acuerdo real puede en este caso tomarse como ejecución de la ley. Esto no es más que el derecho común, y es inútil detenerse en ello. El poder reglamentario de los consejos provinciales se limita á los intereses de la provincia; casi únicamente en materia de corrientes de agua es cuando el ejercicio de este poder corresponde al uso de la propiedad; volveremos á hablar de esto en el título de las *Servidumbres*.

Quedan los consejos comunales. Los reglamentos que ellos hacen son los que más á menudo atañen al uso de la propiedad; las restricciones que le imponen son numerosas; así pues, necesitamos ver cuál es la extensión de ese poder reglamentario. No pretendemos entrar en el dominio del derecho administrativo; nuestro trabajo no debe salirse del derecho privado. Pero aquí precisamente el más considerable de los derechos privados, la propiedad, es la sustancia de la discusión; ¿pueden los reglamentos comunales restringirlo? ¿Tienen estas restricciones un límite, y cuál es éste? La cuestión es tan importante como difícil.

116. La ley comunal de 30 de Marzo de 1836 (art. 78) dice: «El consejo hace los reglamentos comunales de administración interior y las ordenanzas de policía comunal. Estos reglamentos y ordenanzas no pueden ser contrarios á las leyes ni á los reglamentos de administración general ó provincial.» La última disposición del art. 78 es la aplicación de un principio general, que nuestra Constitución formula en estos términos: «Las cortes y juzgados no aplicarán los acuerdos y reglamentos generales, provinciales y locales, sino en tanto que sean conformes á las leyes.» Este principio es una consecuencia de la subordinación de los pode-

res. El rey, como jefe del poder ejecutivo, está cohibido por las leyes, luego es imposible que las derogue; si lo hace, su acuerdo es ilegal, y por lo tanto, no obliga á los tribunales. De la misma manera, las comunas están ligadas en primer lugar por las leyes, por los acuerdos reales que tienen la misma fuerza obligatoria que las leyes, y por los reglamentos provinciales que obligan á todas las comunas de la provincia; por lo mismo, no se concibe que los consejos comunales deroguen las leyes, los acuerdos reales y los reglamentos provinciales; si los derogaran, sus reglamentos y ordenanzas serían nulos y los tribunales tendrían el derecho y el deber de no aplicarlos.

Acerca de este punto, hay cierta duda. Pero esto no nos hace conocer todavía el límite dentro del cual debe moverse el poder reglamentario de las comunas. Se puede preguntar si hay otro límite distinto del que resulta del artículo 108 de la Constitución. Esta exposición atribuye á los consejos comunales todo lo que es de *interés comunal*, y agrega que el rey y el poder legislativo intervienen para impedir que los consejos comunales se salgan de sus atribuciones y vulneren el interés general. ¿Quiere esto decir, que los consejos comunales tengan el derecho de hacer todo género de reglamentos de administración interior y de ordenanzas de policía comunal, sin más restricción que la intervención del rey ó de la legislatura? No; porque eso equivaldría á hacer de los consejos comunales otros tantos legisladores que tendrían el derecho de expedir leyes locales desde el momento en que se interesase algo de la comuna; esto equivaldría á dar á las comunas un poder superior al del rey; siendo así que la Constitución los subordina al rey. Es imposible que los autores de la constitución hayan querido organizar semejante anarquía. Hemos dicho que les es imposible; en efecto, eso sería contrario á la esencia mis-

ma del poder reglamentario. El reglamento difiere esencialmente de la ley; el legislador tiene la iniciativa, él prescribe, él prohíbe lo que juzga conveniente para el interés general; mientras que el reglamento supone una ley preexistente cuya ejecución asegura. Tal es el poder reglamentario del rey, y tal es con mayor razón el poder reglamentario de las comunas.

¿Por qué la constitución quiere que los consejos comunales reglamenten todo lo que es de interés comunal? ¿por qué no abandona tal cuidado al poder legislativo, al rey ó á los consejos provinciales? Porque las medidas de ejecución deben tomarse en vista de las necesidades sociales, y éstas son esencialmente variables; no varían solamente según el tiempo y sus circunstancias, sino también según los lugares y las necesidades locales; esto equivale á decir que el legislador, el rey y los consejos provinciales son incompetentes para reglamentar la ejecución de las leyes, desde el momento en que dicha ejecución concierne á los intereses locales. Por esto es que las leyes, de acuerdo en esto con nuestra constitución, han atribuido á las autoridades comunales la reglamentación de las materias que demandan medidas especiales según las exigencias de las diversas localidades. Tal es el sentido de la expresión un poco vaga de *interés comunal* de que se ha servido la constitución para limitar la competencia de los consejos municipales; y en este sentido debe entenderse también el art. 78 de la ley comunal que da á los consejos el poder de hacer reglamentos *comunales* de administración interior y de expedir ordenanzas de policía *comunal*. Esto implica que hay leyes que determinan las materias sobre las cuales las autoridades locales pueden hacer reglamentos y ordenanzas.

117. ¿Cuáles son estas leyes? No era posible que en la

ley comunal el legislador hiciese la enumeración de las numerosas materias que se abandonan á la reglamentación de las autoridades locales: la ley se limita á organizar la comuna y á determinar las atribuciones de los diversos cuerpos que la componen. El art. 78 no tiene otro objeto; da al consejo comunal el poder que, según las leyes francesas pertenecen al *maire*, el de hacer los reglamentos de administración y las ordenanzas de policía que se refieren á un interés comunal. Hay que acudir á leyes especiales para determinar cuáles son las materias concernientes á la administración. No entramos nosotros en tales detalles, que no son de nuestro dominio: los únicos puestos que nos interesan en los reglamentos comunales son los que se refieren al uso del derecho de propiedad.

Según lo que acabamos de decir, es evidente que los consejos comunales no tienen el poder ilimitado de hacer reglamentos sobre el uso de la propiedad; nosotros repetimos que el mismo rey no tiene tal poder; únicamente puede tomar acuerdos para que se ejecuten las leyes; del mismo modo los consejos comunales no pueden reglamentar el uso de la propiedad sino en los puntos que el legislador los ha atribuido. Así pues, su poder de reglamentación está más restringido que el del rey; ellos no pueden reglamentar el uso de la propiedad sino en los casos previstos por la ley. Abramos, pues, nuestras leyes y veamos cuáles son las atribuciones que dan á las autoridades locales cuando se trata de la propiedad. Esas leyes datan de la era nueva que comenzó en 89; las autoridades investidas del poder reglamentario han variado según las diversas constituciones que se han sucedido desde la Revolución, pero los principios concernientes á las atribuciones han seguido siendo los mismos, porque derivan de la naturaleza de las cosas.

El decreto de 14 de Diciembre de 1789, relativo á la

constitución de las municipalidades, establece, en el artículo 50 (1). «Las funciones propias del poder municipal son las de hacer disfrutar á los habitantes de las ventajas de una buena policía, notablemente de la limpieza, de la salubridad, de la seguridad y de la tranquilidad en las calles, lugares y edificios públicos.» Hânse prevalido de la expresión vaga de «buena policía» para deducir de ella que el derecho de reglamentación de las autoridades locales se extiende á todo lo que concierne á la policía en su más amplia acepción. La jurisprudencia siempre ha rechazado esta interpretación que tendería nada menos que á transformar los consejos comunales en pequeño cuerpo legislativo. El decreto de 89, el primero que haya organizado las municipalidades conforme al espíritu de la Revolución, no hizo más que asentar un principio, salvo el precisarlo desarrollándolo; y el mismo artículo 50 limita ya al explicarse esta vaga locución de «buena policía,» que, tomada literalmente, lo abraza todo; trátase de la policía local, supuesto que de ella están encargadas las municipalidades, y esta policía local comprende únicamente ciertos intereses que el decreto enumera la *limpieza*; la *salubridad*, la *seguridad*, la *tranquilidad*. La explicación es ya limitativa; la ley de 24 de Agosto de 1790 lo es todavía más.

Esta ley cuyo objeto principal es la organización judicial, contiene un título sobre los *jueces en materia de policía*. El art. 3 (2) dice: «Los objetos de policía confiados á la vigilancia y á la autoridad de los cuerpos municipales son: 1º, todo lo que interesa á la seguridad ó á la comodidad del tránsito en las calles, muelles, plazas y vías públicas; lo que comprende la limpieza, la iluminación, la supresión de escombros, la demolición ó la reparación de las cons-

1 Publicado en Bélgica por el acuerdo de 19 febrero, año 4º.

2 Publicado en Bélgica por acuerdo de 7 pluvioso, año 4º.

trucciones que amenazan ruina, la prohibición de exponer nada en las ventanas ú otras partes de los edificios que pueda causar daño por su caída, y la de no arrojar nada que pueda herir ó causar daños á los transeuntes ó causar exhalaciones perjudiciales; 2º, el mantenimiento del buen orden en los sitios en que se verifica una aglomeración grande de hombres, tales como en las ferias, mercados, regocijos y ceremonias públicas y otros parajes públicos; 3º, la inspección sobre la fidelidad del expendio de efectos que se venden por peso, por vara ó por otra medida, y sobre la salubridad de los comestibles que se exponen á la venta pública.» No hemos transcrito sino aquellas disposiciones de la ley de 90 que conciernen de una manera directa al aseo. He ahí, pues, la definición de la policía comunal y los límites dentro de los cuales se ejerce: esto no es más que el desenvolvimiento del decreto de 89. La ley de 90 nos dice lo que las autoridades locales pueden y deben hacer para asegurar á los habitantes. El *aseo*, la *salubridad*, la *seguridad* y la *tranquilidad*. Fuera de esto, los consejos municipales son incompetentes (1).

118. Resulta del principio que acabamos de formular una consecuencia importante en lo que concierne á los reglamentos relativos á la propiedad: los consejos comunales no pueden atentar á la propiedad, únicamente pueden reglamentar su uso, en tanto que la *limpieza*, la *salubridad* la *seguridad*, y la *tranquilidad* de los habitantes están en ello interesados.

Un reglamento del consejo comunal de Lieja de 26 de Mayo de 1854, dice que se abrirá, en la oficina del comisario en jefe de policía, un registro en el cual se inscribirán

1 El principio, tal como acabamos de formularlo, está consagrado por la jurisprudencia de la corte de casación de Bélgica (sentencias de 7 de Marzo de 1853, de 26 de Enero de 1857, de 13 de Abril de 1863, en la *Pasicrisia*, 1863, 1, 310; 1857, 1, 74; 1863, 1, 241).

las declaraciones de objetos perdidos. En seguida dice que toda persona que esté en posesión de un objeto perdido está obligada á hacer inmediatamente la declaración en dicha oficina; y si son llaves, debe depositarlas. ¿Es legal ese reglamento? Basta leer las leyes de 1789 y 1790 para convencerse de que la materia de los objetos perdidos ninguna relación tiene con la policía local; la policía general es la de la cuestión, y ésta policía, en cuanto á los objetos hallados, no podría reglamentarse sino por una ley; el art. 717 del código lo dice expresamente (1).

Los consejos comunales tienen el derecho incontestable de reglamentar el comercio de carnes por interés de la salubridad pública; pueden notoriamente hacer nn reglamento sobre los rastros, pero no pueden atribuir á la comuna la propiedad de las cosas que pertenecen á los carniceros y á los matadores de reses. Eso es lo que había hecho el consejo comunal de Nivelles, decretando que los matanceros, carniceros y salchicheros, ningún derecho tenían en la basura, el residuo, las vaciaduras y la sangre, que permanecía como propiedad de la ciudad. Esta se apropiaba cosas que eran propiedad privada; el mismo legislador no tendría tal derecho, supuesto que es una verdadera expropiación, un atentado á la inviolabilidad de la propiedad, tal como la Constitución la garantiza. El acuerdo lo declaró ilegal y la corte de casación.

119. Los consejos comunales no tienen un poder absoluto para arreglar el uso de la propiedad; no pueden hacerlo sino por un interés de policía local, tal como esta se define en el decreto de 1789 y la ley de 1790. En una reciente sentencia, la corte de casación de Bélgica ha formu-

1 Sentencia de la corte de casación de Bélgica, de 13 de Abril de 1863, (*Pasicrisia*, 1863, 1, 242). En el mismo sentido, un fallo del tribunal de policía de Arbois, de 8 de Diciembre de 1864, y del tribunal del Sena, de 4 de Abril de 1865 (*Dalloz*, 1868, 3, 105 y 106).