

lej 361



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTONOMA DE MEXICO  
FACULTAD DE DERECHO

LA REQUISA EN EL SISTEMA  
POLITICO MEXICANO



FACULTAD DE DERECHO  
SECRETARIA ADMINISTRATIVA  
EXAMENES PROFESIONALES

AGUSTIN HERRERA MORA  
MEXICO, D. F. 1986.



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

# E

## I N D I C E

	Pág.
INTRODUCCION	1
CAPITULO I ANTECEDENTES Y LEGISLACION ACTUAL	
1.1 Breve Evolución Histórica de la Requisa.	4
1.2 Adopción de la Requisa por el Derecho Positivo Mexicano.	8
1.3 Legislación Vigente en que se Apoya la Figura Jurídico Administrativa de la Requisa.	11
CAPITULO II EL ESTADO COMO SERVIDOR PUBLICO	
2.1 Concepto y Diferentes Formas de los Servicios Públicos.	16
2.2 El Sector Centralizado.	22
2.3 El Sector Paraestatal.	38
2.4 Personas Físicas o Morales como Prestadores de Servicios Públicos.	47

## F

CAPITULO III	LA HUELGA EN LOS SERVICIOS PUBLICOS	
3.1	La Huelga como Supuesto Subjetivo para la Existencia de la Requisa.	64
3.2	Régimen Especial de Huelga para los Prestadores del Servicio Público.	65
3.3	La Actitud Política del Estado ante la Suspensión de Labores.	67
CAPITULO IV	LA REQUISA	
4.1	Características y Concepto de la Requisa.	78
4.2	Instrumentos Jurídicos de la Requisa.	83
4.3	La Necesidad Política de la Requisa.	96
CONCLUSIONES Y PROPOSICIONES		98
BIBLIOGRAFIA		105

## I N T R O D U C C I O N

El análisis de la Requisa me ha llamado la atención para la elaboración de mi tesis, quizá por ser un tema de actualidad aún cuando ésta exista desde tiempos muy remotos, en la época de la República en Roma, para ser exactos, donde los ejércitos eran de titulares de este derecho, donde confiscaban todo tipo de bienes, los cuales eran benéficos para la guerra y para la constante colonización de distintos países europeos.

Le llamo de actualidad, debido al uso constante del cual ha hecho el Estado en los últimos cinco años para reprimir conflictos laborales -Huelga-, en los servicios públicos de las distintas vías generales de comunicación existentes.

Nos es concebible en un estado de derecho como el nuestro, la existencia de este tipo de figuras, cuando al aplicarse alteran el orden jurídico constitucional existente; por tal motivo yo pienso que debe existir inmediatamente una reforma a la constitución, donde puede contemplarse la requisa.

Pero antes que eso, la idea del presente trabajo es dar

una aparente solución al problema, al obligar al Estado a tutelar al grupo trabajador requisado mientras no exista una resolución.

Y como último punto, trato de analizar las repercusiones que puede sufrir un trabajador en la sociedad al dejar por ejemplo de percibir su salario y sobre todo cuando el Estado hace el despido masivo de la empresa requisada.

Entrego pues este trabajo con la idea de haber objetivizado el tema y haberle dado los tres matices, el administrativo, el laboral y el social.

Agustín Herrera Mora  
enero de 1986

## C A P I T U L O I

## ANTECEDENTES Y LEGISLACION ACTUAL

- 1.1 Breve Evolución Histórica de la Requisa.
- 1.2 Adopción de la Requisa por el Derecho Positivo Mexicano.
- 1.3 Legislación vigente en que se apoya la figura Jurídico Administrativa de la Requisa.

## CAPITULO I      ANTECEDENTES Y LEGISLACION ACTUAL.

Los orígenes de esta figura -Requisa-, también conocida como Requisición, se la atribuye a los militares, debido a que en tiempos de guerra o en batallas ganadas, penetraban a las instituciones a saquear, se apoyaban al decir que era ne cesario para el país y que era la única forma inmediata de solucionar el problema de la nación.

También era utilizada arbitrariamente con los particula res o civiles como algunos autores les llaman; debido a estas injusticias se reglamentó a los militares en qué circunstan cias podrían requisitar; limitándose este derecho, a sólo en caso de guerra y posteriormente por causas de utilidad públi ca.

### 1.1 Breve Evolución Histórica de la Requisa.

Los tratadistas aseguran que la requisa es originaria de Europa, aparecida como consecuencia de las constantes que rras en sus distintos países.

El maestro Miguel Acosta Romero asegura que la requisición sienta sus antecedentes en Roma, básicamente en el período de la República, en la que abundaban las requisiciones mili-

tares con motivo de las conquistas de las legiones romanas, por lo que en el Senado Romano dictó leyes de protección a las poblaciones civiles específicamente en las requisiciones de las tropas; únicamente podían realizarse para obtener víveres, ropa, armas y transportes.

También en Roma se acostumbraba la requisición de ser vicios personales, cuando los ejércitos, antes de emprender una campaña se proveían de esclavos, galeotes y cargadores, aun cuando éstos no se les consideraba personas sino únicamente bienes (1).

Antecedentes en Italia. En Italia las requisiciones militares tiene una larga y triste historia. Los ejércitos se consideraron con el derecho de ser atendidos por el pueblo, y especialmente la soldadesca extranjera, consideró siempre lícito todo acto realizado por ella, incluyendo los abusos.

No faltaron ordenanzas y disposiciones diversas, pero más que para garantizar los derechos de los habitantes y su propiedad privada, servían para corregir los excesos, para que no exitasen a dichos habitantes a la corrupción de sus costumbres. Las requisiciones y la servidumbre de los alo -

---

(1) Véase a Miguel Acosta Romero: Teoría General del Derecho Administrativo. p. 501.

jamientos militares llegaron a ser, naturalmente, más severas después de las insurrecciones y levantamientos populares (2).

En Francia se encuentra el Derecho de Presa, como antecedente de la requisa, alrededor del siglo XII en que el monarca tenía derecho a apoderarse a su paso de granos, forraje, bestias de carga y otros bienes para el sostenimiento de su corte.

Por decreto del 18 de noviembre de 1355 se abolió el Derecho de Presa durante el reinado de Luis XIII y Luis XV, sus ministros Richelieu y Mazarino según cita de Robert Ducos Ader, autorizaron a los intendentes militares de los diferentes cuarteles del territorio francés a realizar requisiciones, siempre y cuando éstas se llevaran a cabo excepcionalmente, y cuyo objeto precisamente sería alimentos, vestuario, uniformes para los ejércitos y transporte de carga.

Andrés Serra Rojas también afirma que la requisa encuentra sus antecedentes en Europa, la ubica en Francia, pero ya

---

(2) Véase a Flavio Amado Everardo Jiménez, en su tesis La Requisa como limitación a la Propiedad. p. 39 Universidad Autónoma Benito Juárez de Tabasco, 1975.

como un procedimiento administrativo, aplicada ésta en tiempos de guerra; a través del Estado y sólo en alimentos, vestuario y transportes para los militares (3).

En otros Estados, se estaban al mismo tiempo promulgando leyes y ordenanzas que reglamentaban la materia de requisición, y el progreso de la libertad pública y de las garantías constitucionales procuraban naturalmente a los habitantes siempre los menores agravios y molestias mediante la expedición de pequeñas disposiciones legislativas.

En el siglo pasado, se pudo considerar por un momento que los alojamientos militares obtenidos en forma coactiva, así como las requisiciones militares fuesen abandonadas. En efecto, en el ejército italiano raramente se usaba; el ejército francés, en las campañas de Crimea, de Italia y de México, no hizo sino raro uso de estos sistemas, los cuales fueron adoptados por los ejércitos ingleses en sus expediciones coloniales. Sin embargo, este estado de cosas no pudo persistir por mucho tiempo, y las últimas campañas militares del siglo pasado, nos muestran cómo las requisiciones militares se acostumbraron en gran escala, motivadas fundamentalmente por el progresivo aumento del personal de los ejérci -

---

(3) Véase a Andrés Serra Rojas: Derecho Administrativo, p. 238.

tos que dio origen a mayores y más amplias necesidades de los mismos y las cuales no pudieron ser satisfechas por los servicios administrativos mejor organizados<sup>(4)</sup>.

### 1.2 Adopción de la Requisa por el Derecho Positivo Mexicano.

Como primer antecedente en México se encuentra el 17 de enero de 1931, el Congreso de la Unión faculta al Ejecutivo (en ese entonces Pascual Ortíz Rubio), para que en un plazo de 8 meses a partir de la fecha, expida la ley sobre Vías Generales de Comunicación<sup>(5)</sup>.

Es hasta el 31 de agosto de 1931 cuando se publica en el Diario Oficial la Ley Sobre Vías Generales de Comunicación y Medios de Transporte, cuyo texto sobre la Requisa en su artículo 126 decía:

- 
- (4) En Alemania, la Ley de Requisiciones de 13 de junio de 1883, relativa a las requisiciones en tiempo de guerra, inspirada en la Ley Prusiana del 11 de mayo de 1851.  
 En el Estado Austro-Húngaro, la Ley de Requisiciones del 11 de junio de 1875, relativa al alojamiento de tropas en tiempos de paz.  
 En Rusia, la Ley de 24 de octubre de 1874 (provisional relativa a la requisición de caballos y vehículos).  
 En Rumanía, la Ley de Requisición de 5 de abril de 1878, relativa únicamente al pago de las indemnizaciones en caso de requisición.
- (5) Véase el Diario Oficial de la Federación del 31 de agosto de 1931, en lo correspondiente a la Ley sobre Vías Generales de Comunicación y medios de transporte.

En caso de guerra internacional, de grave alteración del orden público o cuando se tema algún peligro inminente para la paz interior del país, el Gobierno tendrá derecho de hacer la requisición, en caso de que a su juicio lo exija la seguridad, defensa o tranquilidad del país, de las vías generales de comunicación de los medios de transporte, de sus servicios auxiliares, de sus accesorios y dependencias, bienes muebles e inmuebles y de disponer de todo ello como lo juzgue conveniente, en este caso la nación indemnizará a los interesados, pagando con el 50% de descuento. Si no hubiere avenimiento sobre el monto de indemnización, los daños se fijarán por peritos nombrados por ambas partes y los perjuicios tomando como base el promedio del ingreso neto en los años, anterior y posterior a la incautación, los gastos del procedimiento pericial serán por cuenta de la misma.

También en el artículo 127 sobre Requisa contenfa lo siguiente:

En el mismo caso previsto en el artículo anterior el gobierno federal podrá dictar las siguientes medidas:

I Poner fuera de servicio en toda o en parte de su extensión, las vías generales de comunicación.

- II Ordenar la concentración en los lugares que designe la Secretaría de Guerra y Marina de los vehículos pertenecientes a las vías generales de comunicación y medios de transporte.
- III Ordenar la clausura de las estaciones y oficinas de instalaciones de comunicaciones eléctricas, el retiro de los aparatos esenciales de emisión y recepción, y prohibir la importación, fabricación de aparatos e implementos para tales instalaciones.

Lo que se destruya sería indemnizado a los interesados en la misma forma establecida en el artículo anterior, siempre que la destrucción hubiere sido ordenada por el gobierno<sup>(6)</sup>.

El 18 de septiembre de 1932 sufre una reforma el precepto relativo a la Requisa, donde se incluyen el ya artículo 126 los siguientes elementos:

- a) También se podrá requisar en el caso que exista un peligro inminente en la Economía del país, de las Vías Gene

---

(6) Véase el Diario Oficial del 31 de agosto de 1931, Parte final en lo correspondiente a la Ley Sobre Vías Generales de Comunicación y Medios de Transporte.

rales de Comunicación, los medios de transporte, de sus servicios, etc.

- b) También se incluye en la modalidad de la Requisa a personas de las empresas, cuya presencia sea esencialmente necesaria para la prolongación de los servicios ante la huelga.

Cuando el legislador habla de poner en peligro la economía del país y requisar hasta en personas, se cubren en forma todas las opciones para la requisición de la mayoría de las huelgas estalladas en las instituciones del Servicio Público, y no así como originariamente se señalaba que era sobre Vías Generales de Comunicación.

### 1.3 Legislación Vigente Sobre Requisa.

Básicamente se encuentran los artículos 112 y 113 de la Ley Sobre Vías Generales de Comunicación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 19 de febrero de 1940<sup>(7)</sup>.

#### Artículo 112. Ley de Vías Generales de Comunicación:

En caso de guerra internacional, de grave alteración del orden público o cuando se tema algún peligro inmi -

---

(7) Véase el Diario Oficial de la Federación del día 19 de febrero de 1940.

nente para la paz interior del país o para la economía nacional, el gobierno tendrá derecho de hacer la requisición, en caso de que a su juicio lo exija la seguridad, defensa, economía o tranquilidad del país, de las vías generales de comunicación de los medios de transporte, de sus servicios auxiliares, accesorios y dependencias, bienes muebles e inmuebles, y de disponer de todo ello como lo juzgue conveniente. El gobierno podrá igualmente utilizar el personal que estuviere al servicio de la vía de que se trate cuando lo considere necesario. En este caso, la nación indemnizará a los interesados, pagando los daños por su valor real, y los perjuicios con el 50% de descuento. Si no hubiere av n i m i e n t o s o b r e l m o n t o d e l a i n d e m n i z a c i o n, los daños se fijarán por peritos nombrados por ambas partes, y los perjuicios, tomando como base promedio del ingreso neto en los años anteriores y posteriores a la incautación. Los gastos de procedimiento pericial serán por cuenta de la nación.

En caso de guerra internacional a que se refiere este artículo, la nación no está obligada a cubrir i n d e m n i z a c i o n alguna.

Artículo 113. Ley de Vías Generales de Comunicación:

En los casos previstos en el artículo anterior, el Gobierno Federal podrá dictar todas las medidas que estime necesario para el éxito de las operaciones militares y, además, las siguientes:

- I Poner fuera de servicio, en todo o en parte de su extensión, las vías generales de comunicación;
- II Ordenar la concentración, en los lugares que designe la Secretaría de Defensa Nacional, los vehículos pertenecientes a las vías generales de comunicación y medios de transporte, y
- III Ordenar la clausura de las estaciones y oficinas e instalaciones de comunicaciones eléctricas, el retiro de los aparatos esenciales de emisión y recepción, y prohibir la importación, fabricación y venta de aparatos e implementos para tales instalaciones que hayan sido determinados por los Secretarios de comunicaciones y de la Defensa Nacional.

Lo que se destruya será indemnizado a los interesados en la misma forma establecida en el artículo anterior<sup>(8)</sup>.

---

(8) Véase Ley de Vías Generales de Comunicación. p. 58.

Como apoyo Constitucional es aplicado el artículo 89 fracción I que dice:

Las facultades y obligaciones del Presidente son:

- I Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia<sup>(9)</sup>.

Como dato histórico, tenemos que el 6 de abril de 1944, el Presidente Manuel Avila Camacho expide el primer Decreto que ordenará la requisita de la vía de comunicación telefónica y telegráfica, propiedad de la Compañía Telefónica y Telegráfica Mexicana, a propósito de la huelga estallada, por los trabajadores de la misma empresa; el 13 de marzo del mismo año, y no obstante que fue declarada existente por las autoridades laborales, se ordenó en el artículo 30 del citado Decreto Presidencial que: El administrador utilizará el personal que está actualmente al servicio de la empresa<sup>(10)</sup>.

---

(9) Véase la Constitución Política Mexicana, sexagesimotercera edición, p. 67.

(10) Véase el Periódico Excelsior del 30 de abril de 1980, México, DF, p. 35.

C A P I T U L O    I I

EL ESTADO COMO SERVIDOR PUBLICO

- 2.1 Concepto y Diferentes formas de Prestación de los Servicios Públicos.
- 2.2 El Sector Centralizado.
- 2.3 El Sector Paraestatal.
- 2.4 Personas Físicas o Morales como Prestadores de Servicios Públicos.

## CAPITULO II EL ESTADO COMO SERVIDOR PUBLICO

Como es sabido, el Estado realiza tareas cotidianamente, mismas que emanan fundamentalmente de instrumentos o apoyos jurídicos que tienen por objeto la vida misma del desarrollo nacional; entre estas actividades mencionadas destaca de manera muy significativa la prestación de servicios públicos por parte del Estado.

Existen diferentes formas por medio de las cuales, el Estado, directa o indirectamente realiza las actividades administrativas y, entre éstas la gestión de los servicios públicos.

### 2.1 Concepto y Diferentes Formas de Prestación de los Servicios Públicos.

El servicio público es un concepto que en su momento constituyó el eje de la actividad administrativa y, consiguientemente, el objeto de regulación casi único del derecho administrativo.

La noción de servicio público se revisa continuamente a fin de adecuar a ella las acciones que actualmente realiza la administración pública.

Al margen de las referencias constitucionales y legales al término "servicio público", no existe una definición legislada sobre el mismo<sup>(1)</sup>. La Suprema Corte de Justicia de la Nación, sin embargo, ha adoptado un concepto jurisprudencial del servicio público, al afirmar que: El Estado para dar satisfacción en forma regular y continua a ciertas categorías de necesidades de interés general, puede determinar qué actividades deben ser consideradas como un servicio público y establecer, desde luego, un régimen jurídico especial que tenga por objeto facilitar el que se satisfagan rápida y cumplidamente las necesidades que determinen la declaración del servicio público. El Estado puede prestar directamente el servicio o bien darlo en concesión que se otorgue a particulares o empresas, pero en ambos casos es indispensable que mediante el poder legislativo se haga la declaración respectiva y se reglamente el servicio<sup>(2)</sup>.

Dentro de la doctrina francesa se han seguido diferentes criterios para definir el servicio público, donde sin duda alguna, los eminentes juristas, entre ellos Duguit, Jéze y Bonnard han establecido los criterios para llegar a una

---

(1) Véase a Emilio Chuayffet Chemor: Derecho Administrativo. p. 47.

(2) Véase Apéndice de Jurisprudencia 1917-1975, Jurisprudencia del Pleno. Primera Parte, Jurisprudencia G, p. 18.

conceptuación, si no totalmente homogénea, sí retomando alguno de sus elementos; no escapando en este mismo sentido tratadistas nacionales como Miguel Acosta Romero y Jorge Olivera Toro, cuyos conceptos no escapan a esta influencia y que considero aplicable al esquema jurídico mexicano.

Para Duguit el servicio público se define como toda actividad cuyo cumplimiento debe ser asegurado, regulado y controlado por los gobernantes, porque el cumplimiento de esta actividad es indispensable para la realización y desarrollo de la interdependencia social y es de tal naturaleza que no puede ser realizada completamente sino por la intervención de la fuerza gubernamental.

Afirma también que el objetivo de los servicios públicos es el reconocimiento y la realización de la obligación general impositiva a los gobernantes, carácter común de todos los actos administrativos determinados por un fin de servicio público: he aquí los tres elementos del sistema; los gobernantes y los agentes no son los señores de los hombres que imponen un poder soberano, un inperium a los sujetos; no son los órganos de una persona colectiva que manda. Son los gerentes de negocios de la colectividad.

De cualquier modo explotado en los servicios públicos, es preciso ver en ellos el elemento fundamental del Estado

moderno, que descansa esencialmente en la noción de una cierta función social impuesta a los gobernantes por lo cual el servicio público es una institución de orden objetivo, sometida a una ley que se impone con el mismo rigor a los gobernantes y a los gobernados<sup>(3)</sup>.

Jéze considera al servicio público como la piedra angular del Derecho Administrativo, sostiene que asentar que en una hipótesis determinada hay servicio público equivalente a decir "que para dar satisfacción regular y continua a una categoría de necesidades de interés general, los agentes públicos pueden aplicar los procedimientos de Derecho Público o sea, un régimen jurídico especial, y que la organización del servicio público puede ser modificada en cualquier momento por las leyes y reglamentos sin ningún obstáculo insuperable de orden jurídico que pueda oponerse"<sup>(4)</sup>.

Bonnard, inspirado en los dos autores citados afirma que los servicios públicos son organizaciones que forman la estructura misma del Estado. Y, agrega, que para emplear una comparación organicista se puede decir que los servicios pú-

---

(3) Véase a León Duguit: Las Transformaciones del Derecho Público, traducción de Adolfo Posada y Ramón Jean, p. 109 y 113.

(4) Gabino Fraga: Derecho Administrativo, p. 21 y 22.

blicos son las celdillas componentes del cuerpo que es el Estado. Y que considerado desde el punto de vista realista, el Estado se presenta como un constituido por el conjunto de los servicios públicos<sup>(5)</sup>.

En cuanto a los tratadistas mexicanos se encuentra en primer lugar a Jorge Olivera Toro quien define al servicio público de la siguiente forma: El servicio público es la actividad de la cual es titular el Estado y que en forma directa o indirecta satisface necesidades colectivas, de una manera regular, continua significan que el servicio debe prestarse en la misma como lo exijan las necesidades colectivas; y debe ser diario, esto es, de momento a momento, continuadamente.

Las características anteriores hacen que el servicio público se rija generalmente por disposiciones que tutelén impenativamente el interés social e impidan quebrantos o desarticulaciones, motivadas por voluntades particulares, en oposición al orden público, adoptando el servicio a las necesidades sociales<sup>(6)</sup>

Por su parte, Miguel Acosta Romero nos da su concepto en los siguientes términos: Es una actividad técnica encaminada

---

(5) Gabino Fraga: Derecho Administrativo, p. 21 y 22

(6) Véase a Jorge Olivera Toro: Manual de Derecho Administrativo, p. 450.

a satisfacer necesidades colectivas básicas o fundamentales, mediante prestaciones individualizadas, sujetas a un régimen de Derecho Público, que determina los principios de regularidad. Esta actividad puede ser prestada por el Estado o por los particulares (mediante la concesión) (7).

Me adhiero sin reserva alguna al concepto que de servicio público da el tratadista mexicano Miguel Acosta Romero, porque no desvincula al Estado de su obligación de prestar el servicio público, indica también la existencia de otras formas jurídicas para su prestación como sería por ejemplo la concesión.

#### Diferentes formas para la Prestación del Servicio Público.

Para efectos de ubicación contextual, me es pertinente hacer la aclaración de que el Estado brinda el servicio en forma directa por medio del Sector Centralizado y el Paraestatal, y, a su vez, se apoya en el Sector Privado al otorgarles concesiones para la explotación de bienes o de servicios públicos.

---

(7) Miguel Acosta Romero: Teoría General de Derecho Administrativo, Op. Cit. p. 450.

## 2.2 El Sector Centralizado.

La centralización administrativa es aquella forma en que los órganos administrativos están entrelazados o ligados unos respecto de otros mediante en orden jerárquico para realizar los servicios de su competencia.

Se habla de Centralización Administrativa para indicar la manera como se vinculan y coordinan entre sí los diversos órganos que dependen de un mismo jerarca. Examinando internamente cada uno de dichos conjuntos orgánicos se observa que los órganos que lo integran están vinculados en forma tal que el jerarca concentra en sus manos la dirección del conjunto (8).

En la Centralización Administrativa, el jefe del Ejecutivo concentra en sus manos el máximo de poderes, controla y dirige a los funcionarios titulares de las dependencias que le están subordinadas, tiene competencia para designar el personal y autoridades de dichas dependencias. Todos los órganos en la administración centralizada están dependiendo unos de otros mediante un orden jerárquico de subordinación en el cual el jerarca supremo es, en el caso de México y países de régimen presidencial como el nuestro, el Presidente de la Repúbli

---

(8) Véase a Enrique Sayagués Laso: Tratado de Derecho Administrativo. Tomo I, p. 213.

ca, y éste tiene todos los poderes de administración necesarios para cumplir o hacer cumplir eficientemente las múltiples y variadas tareas y cometidos a su cargo; existe en esa forma una concentración de funciones las cuales vienen a caracterizar por una parte la centralización de la administración pública.

Gabino Fraga se refiere a la centralización diciendo, que existe el régimen de Centralización Administrativa cuando los órganos se agrupan colocándose unos respecto de otros en una situación de dependencia tal que entre todos ellos existe un vínculo que, partiendo del órgano situado en el más alto grado de ese orden, los vaya ligando hasta el órgano de ínfima categoría, a través de diversos grados en los que existen ciertas facultades<sup>(9)</sup>.

La relación jerárquica es aquella que liga a los órganos de la administración colocándolos unos respecto de otros en situación de dependencia, y esta relación es la que caracteriza fundamentalmente a la centralización administrativa.

Por medio de la mencionada relación jerárquica se manifiesta la unidad de poder dentro de la administración pública.

---

(9) Gabino Fraga: Derecho Administrativo, p. 170.

En el régimen centralizado tiene lugar la concentración del Poder de Decisión y del Poder de Mando, poderes que son los que garantizan la conservación de la relación jerárquica o de subordinación a que están sujetos los órganos administrativos.

Respecto a la Centralización Administrativa, aunque está por demás decirlo, es el sistema básico de la administración de un país, G. Fraga nos ofrece una enumeración de las características del régimen centralizado y señala como tales las siguientes:

- a) Poder de nombramiento;
  - b) Poder de mando;
  - c) Poder de vigilancia;
  - d) Poder disciplinario;
  - e) Poder de revisión, y
  - f) Poder para la resolución de conflictos de competencia
- (10).

Tales poderes deben considerarse como facultades subjetivas de los órganos superiores respecto de los inferiores, implicados por la relación jerárquica a que se aludió con anterioridad.

En el sistema centralizado todas las autoridades de los órganos que forman parte de él, actúan bajo la vigilancia, disciplina y ordenamiento que les fijan las autoridades de mayor jerarquía y éstas a su vez, de otras superiores hasta llegar a depender de la máxima autoridad administrativa, que será la que determine por el sistema gubernamental de cada lugar ( país), mismo que en todo caso estará determinado por la constitución política del lugar.

Las dependencias de la organización administrativa central actúan de acuerdo a sus órganos y autoridades superiores, bajo su dirección y dependencia, o sea que, todos sus actos son ordenados y dirigidos por sus superiores en orden de la escala jerárquica a que están sujetos. Hay aquí una coordinación de los órganos públicos para la realización de las labores administrativas y una subordinación estricta de dichos órganos con relación al Poder Central.

En la administración pública mexicana es imperante y predominante el régimen de centralización administrativa, la organización del Poder Ejecutivo tiene como base la forma centralizada cuyo jefe supremo es el Presidente de la República.

Nuestro régimen administrativo ha pasado por múltiples

facetas para llegar al sistema actual, hemos pasado por sistemas liberales que han tratado de coartar la actuación de intervención del Estado para la realización de cometidos de interés popular, se han tenido que salvar grandes obstáculos para llegar a la etapa actual denominada centralista, doctrina, con visas de estatismo, doctrina que pregoniza la centralización del poder, o bien tiene una tendencia marcada hacia la administración centralizada.

El sistema centralizado constituye la principal forma de organización administrativa en nuestro país, cuyo análisis del sistema coincide con el estudio del Poder Ejecutivo ya que, el jefe de dicho poder es el titular de la administración y maneja ésta mediante los órganos que le están subordinados.

He dicho que el jefe del Ejecutivo es el titular de la administración y, al decir esto, le doy un doble carácter, efectivamente, según nuestro sistema constitucional el Presidente de la República ostenta los dos caracteres: como órgano político y como órgano administrativo; este segundo carácter es el que me interesa por ahora.

El artículo 80 de la Constitución General de la República preceptúa que "se deposita el ejercicio del Supremo Po

der Ejecutivo de la Unión en un sólo individuo, al cual se le denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos".

Es muy factible darnos cuenta que dicho precepto legal descarga toda la responsabilidad y competencia del ejecutivo en el Presidente de la República y consecuentemente descarga en él la administración pública.

El Presidente de la República como autoridad administrativa viene a ser jefe de la administración pública federal, siendo por ende la suprema autoridad administrativa poseyendo los poderes de mando y decisión, los cuales permiten mantener y controlar los órganos de la administración. Para todos los actos administrativos que realiza el Presidente de la República, o sea, cuando actúa en su carácter de autoridad administrativa, lo hace acatando la voluntad del legislador y sigue los lineamientos que para el efecto le han marcado.

El poder de nombramiento que el Presidente posee se hace manifiesto en el artículo 89 de la Constitución, en su fracción II cuando expresa: Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

II Nombrar y remover libremente a los secretarios del Des-

pacho, al Procurador General de la República, al Gobernador del Distrito Federal, al Procurador General de Justicia del Distrito Federal, remover a los Agentes Diplomáticos y empleados superiores de Hacienda y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no estén determinados de otro modo en la Constitución o en las leyes.

Así como las fracciones XVII y XVIII del mismo precepto constitucional.

El artículo 90 de la propia Constitución establece:

La administración Pública Federal será centralizada y Paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el Congreso que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

La ley que alude este artículo es la vigente Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la cual data del año de 1977 en cuyo artículo 26 dispone: Para el estudio, planeación y despacho de los negocios del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias:

- a) Secretaría de Gobernación
- b) Secretaría de Relaciones Exteriores
- c) Secretaría de la Defensa Nacional
- d) Secretaría de Marina
- e) Secretaría de Hacienda y Crédito Público
- f) Secretaría de Programación y Presupuesto
- g) Secretaría de la Contraloría General de la Federación
- h) Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal
- i) Secretaría de Comercio y Fomento Industrial
- j) Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos
- k) Secretaría de Comunicaciones y Transportes
- l) Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología
- m) Secretaría de Educación Pública
- n) Secretaría de Salubridad y Asistencia
- o) Secretaría de Trabajo y Previsión Social
- p) Secretaría de la Reforma Agraria
- q) Secretaría de Turismo
- r) Secretaría de Pesca

Un Departamento del Distrito Federal, la Procuraduría General de la República y la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, que igualmente dependerán del Presidente de la República<sup>(11)</sup>

Este mismo Ordenamiento legal al cual aludo, determina pormenorizadamente todas y cada una de las atribuciones que corresponden a cada Secretaría, las cuales son esencialmente y por antonomasia administrativas y que sería largo de enumerarlas aquí, sin perjuicio de admitir que también efectúan actos de carácter político.

Otro órgano administrativo coadyuvante en la tarea administrativa lo menciona el artículo 92 constitucional, habla de las Secretarías de Estado en la ley ya comentada con anterioridad, éste sí realiza actividades puramente administrativas.

Las Secretarías de Estado son órganos considerados con un doble carácter, esto es, político-administrativo; el carácter político lo asumen por la literalidad del artículo 92 constitucional en su parte primera cuando preceptúa: Todos

---

(11) Véase la Ley Orgánica de Administración Pública Federal, p. 13 y 14 en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976.

los reglamentos, decretos, acuerdos y Órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidas.

A este acto es a lo que se denominará Refrendo Ministerial y por dicho acto y otras circunstancias, las Secretarías de Estado poseen ese carácter político el cual no lo ejercen con hechos materiales sino casi siempre con hechos de mera formalidad, a diferencia del carácter administrativo que es ejercido mediante hechos materiales como es la prestación de un servicio público. Efectúan atribuciones netamente administrativas cuando realizan funciones tendientes a la prestación de un servicio público, por ejemplo el de la educación, saneamiento, correos, etc.

Así también el Presidente de la República está investido de una doble personalidad, por así decirlo, dado que posee unas facultades políticas y es a la vez titular también de facultades de carácter administrativo, es nada menos que la máxima autoridad administrativa.

Refiriéndose al doble carácter del Presidente de la República como Órgano político y administrativo, Andrés Serra Rojas hace la siguiente consideración. El Presidente de la

República, de acuerdo con nuestro orden constitucional tiene encomendadas dos tareas fundamentales: Una actividad como órgano político y otra actividad como órgano administrativo.

Como órgano político le corresponde al Presidente la ta rea de dirección y de orientación en los asuntos generales del Estado y, como órgano administrativo le corresponde una tarea encaminada a la organización y funcionamiento de los servicios públicos<sup>(12)</sup>.

Al haberse estudiado ya en los párrafos precedentes el fundamento legal, que en forma tanto implícita como explícita prescribe la Constitución en lo que concierne a la organi zación administrativa centralizada, considero ahora conve niente y necesario referirme concretamente a los Servicios Públicos y la forma de explotación de éstos por la adminis tración central.

Tenemos por tanto que la prestación directa de los ser vicios públicos es aquella en la cual se realiza de una for ma objetiva y material por los órganos de la administración pública a que alude el artículo 90 constitucional, comentado ya en este mismo apartado. Los servicios públicos que absor

---

(12) Véase a Andrés Serra Rojas: Derecho Administrativo, p. 506.

ve directamente la administración para su gestión, son en su mayoría servicios satisfactores de necesidades de vital importancia para el pueblo, los cuales el Estado no puede ni debe confiar a otra institución o empresa no perteneciente a la organización central, por tratarse de servicios, los cuales requieren que se les garantice esa regularidad, continuidad y generalidad en el sentido más estricto y riguroso porque así lo reclaman tales necesidades; los servicios que trato de englobar en esta referencia son principalmente: Correos, telégrafos, drenaje, agua potable, alumbrado, saneamiento, etc.

Sobre todo en estos servicios señalados en el párrafo que precede, el Estado procura y se preocupa de sobremanera, se realicen en forma constante y regular y, es por ello que es obvio de razones no los confía a terceras manos quienes no tienen compromiso directo con el pueblo, incurrirían irregularidades ocasionando anomalías en el funcionamiento de los mencionados servicios, es decir, se produciría un aquilosamiento en la marcha administrativa, la cual debe ser eficaz para prestar en forma expedita dichos servicios.

Sobre el sistema de gestión o ejercicio de los servicios públicos, Andrés Serra Rojas dice al respecto que, en la administración directa, la gestión del servicio queda con

fiada a la propia administración utilizando su propia organización y recursos. Considera además que a este sistema corresponden dos modos clásicos de gestión: 1. La denominada administración directa, y 2. El establecimiento público<sup>(13)</sup>.

También he manifestado, que no todos los servicios administrativos son realizados por la administración central, dicho de otra forma, por los órganos centralizados, sino que también por otro tipo de entes administrativos. Voy a ocuparme de una cierta categoría de entes que están configurados y creados en virtud de la infinidad de atribuciones ya obtenidas por la administración centralizada y con el propósito de descargar ciertas actividades en ellos para descongestionarse en cierta forma de tan cuantioso trabajo, pero sin dejar de controlar en una forma más o menos directa a los mismos, a quienes les concede ciertas facultades pero sin llegar a la autarquía absoluta, este sistema administrativo a que nos contraemos es a lo denominado Desconcentración.

La administración desconcentrada está en un término medio entre la centralización y la descentralización, no queda encuadrado ni en uno, ni en otro régimen por razón de sus características particulares, y no son órganos centralizados

---

(13) Andrés Serra Rojas: Derecho Administrativo, p. 253.

porque aunque están ligados al Poder Central mediante la relación jerárquica, son titulares de ciertas facultades que les permiten actuar en forma desprendida diría yo, de la administración Centralizada pero con ciertas cortapizas y, tam poco es una forma de administración descentralizada en razón de la relación de dependencia mediante la cual están sujetos a los órganos centrales, se trata de una organización que tiende a la descentralización pero que la detiene para lle - gar a adquirir esa categoría el cordón umbilical, por decirlo así, que la tiene atada a la organización pública Centralizada.

En los regímenes centralizados modernos se han suscitado numerosos problemas con la actuación de los organismos administrativos. La complejidad creciente de esos problemas, el aumento a la burocracia y de la población, las exigencias de sorbitadas de las leyes administrativas y el creciente intervencionismo de Estado, exigen del poder público cierto des - plazamiento de facultades a los propios órganos descentraliza - dos. La Desconcentración es una técnica de organización que consiste en reconocer importante poder de decisión a los agentes del poder central, colocados a la cabeza de las di - versas circunscripciones administrativas o de los diversos servicios (14).

---

(14) Andrés Serra Rojas: Derecho Administrativo, p. 494.

Estos órganos no se desligan de la relación jerárquica, ni pierden su carácter de entes centralizados, pero adquieren ciertas facultades que les dan holgura pero que, en buena parte significan una limitación y precaria autonomía. Libertad restringida o condicionada, más no autonomía. La desconcentración administrativa, viene a ser la preparación de un organismo en tránsito hacia la descentralización, o instituciones administrativas que la administración juzga conveniente mantener en esta situación, por estimar ineficaz el régimen de descentralización para esa clase de asuntos.

Se trata de una forma administrativa que es producto de la doctrina, la que al tratar de definir o desentrañar la situación o régimen de determinados organismos que participan del régimen de derecho público y, no encajando éstos dentro de la centralización exclusivamente por tratarse de órganos pertenecientes a ella, pero que gozan de ciertas facultades de los cuales los demás órganos de la administración no disponen y, no perteneciendo tampoco a la categoría de los descentralizados por no haber sido todavía declarados por la ley o decreto con ese carácter y además por razón de estar atados al poder central, en tal virtud la doctrina se ha visto en la necesidad de conceptuar como Organismos Desconcentrados.

Nos encontramos ahora frente a una forma administrativa mediante la cual el Estado presta una infinidad de servicios públicos a la colectividad. El apremio de tantas e innumerables necesidades del público las cuales no podrían atender el Estado en forma expedita si se ajustara estrictamente a todos sus poderes o sea si no derivara ciertas facultades en determinados organismos de su administración, es lo que origina la desconcentración, en caso contrario sería difícil para la administración central realizar todas esas actividades eficientemente y mantener el principio de regularidad y continuidad y para no llegar a esos extremos se hace necesario desconcentrar ciertos órganos para que con cierta libertad que adquieren con las facultades concedidas pero sin dejar de pertenecer al poder central, ejecuten esas actividades eficazmente. Desconcentrar es el procedimiento administrativo que facilita la ejecución de las leyes administrativas y a ello se llega concediendo los órganos superiores de la administración, facultades a los inferiores para que se desenvuelvan en forma más desahogada pero sin dejar de conservar los superiores sobre sus subordinados los poderes de revisión, disciplinario, etc.

Las instituciones desconcentradas en su mayoría, si no es que en su totalidad, están encargadas de prestar servicios públicos, siendo éstas las necesidades más apremiantes

del pueblo, considero que es la razón de ser de flexibilidad o elasticidad a que se apresta la administración central con cediendo ciertas facultades o poderes de administración a órganos inferiores.

Los organismos desconcentrados han adoptado diversas formas como son: Instituciones, Juntas, Institutos, Consejos, Comités, Patronatos, Uniones y Comisiones, estas últimas son las que existen en mayor número y algunas de ellas tienen el carácter de nacionales. A manera de ejemplo mencionaré unas cuantas: Instituto Politécnico Nacional, Instituto Nacional de Bellas Artes, Comisión Nacional Bancaria, la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuito, etc.

### 2.3 El Sector Paraestatal

Una categoría más de las formas administrativas de prestación de servicios públicos es la administración descentralizada, forma que ha tomado gran arraigo en nuestro país en donde ha encontrado eco y campo propicio para su desarrollo por lo práctico y conveniente que ha resultado, pues a la vista de todos ha reportado enormes ventajas este sistema en la prestación de servicios públicos, ya que tales instituciones se han erigido principalmente para ese fin.

En su aceptación gramatical, descentralizar significa

transferir a diversas corporaciones o personas una parte de la autoridad que antes ejercía el Gobierno supremo del Estado.

El concepto de descentralización lo encontramos en la Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal de los organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, vigente, en su artículo segundo que a la letra dice: Para los fines de esta Ley, son organismos descentralizados las personas morales creadas por Ley del Congreso de la Unión o Decreto del Ejecutivo Federal, cualquiera que sea la forma o estructura que adopten, siempre que reúnan los siguientes requisitos:

- I Que su patrimonio se constituya total y parcialmente con fondos o bienes federales y de otros organismos descentralizados, asignaciones, subsidios, concesiones o derechos que le aporte u otorgue el Gobierno Federal o con el rendimiento de un impuesto específico; y
- II Que su objeto o fines sean la prestación de un servicio público o social, la explotación de bienes o recursos propiedad de la Nación, la investigación científica y tecnológica, o la obtención y aplica -

ción de recursos o para fines de asistencia o seguridad social (15).

Son características de primer orden comunes a todas las formas administrativas descentralizadas: el gozar de una personalidad Jurídica especial y poseer un patrimonio propio y, manejar éste independientemente del que maneja la administración central. No debe entenderse con esto, que siempre que existen la personalidad jurídica especial y el patrimonio propio se esté ante una forma administrativa descentralizada, para que así fuera, se requeriría la existencia previa de los requisitos legales de creación.

Gabino Fraga afirma que la descentralización adopta tres modalidades diferentes, que son:

- a) Descentralización por región;
- b) Descentralización por servicio, y
- c) Descentralización por colaboración

La Descentralización por región consiste en el estable-

---

(15) Véase Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los organismos Descentralizados y Empresas de participación Estatal. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1970.

cimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que corresponden a la población radicada en una determinada circunscripción territorial. Es la organización municipal la forma en que la legislación mexicana ha adoptado este tipo de descentralización.

La Descentralización por Servicio, al referirse a esta modalidad de la descentralización no proporciona una noción expresa sino que inicia el tema diciendo que el Estado tiene también encomendada la satisfacción de necesidades de orden general, que requiere procedimientos técnicos sólo al alcance de funcionarios que tengan una preparación especial.

Los servicios que con ese objeto se organizan conviene desprenderlos de la administración central, tanto para ponerlos en manos de individuos con preparación técnica que garantice su eficaz funcionamiento, como para evitar un crecimiento anormal del poder del Estado, del que siempre se sienten celosos los particulares. La forma de conseguir ese propósito es de dar independencia al servicio y constituirle un patrimonio que sirva de base a su economía.

La Descentralización por Colaboración, constituye una modalidad particular del ejercicio de la función administrativa, con caracteres específicos que la separan notablemente

de los otros dos tipos de descentralización que hasta aquí hemos estudiado.

La descentralización por colaboración se origina cuando el Estado va adquiriendo mayor ingerencia en la vida privada y cuando, como consecuencia, se le van presentando problemas para cuya resolución se requiere una preparación técnica de que carecen los funcionarios políticos y los empleados administrativos de carrera. Para tal fin, y ante la imposibilidad de crear en todos los casos necesarios organismos especializados que recargaría considerablemente la tarea y los presupuestos de la administración, se impone o autoriza a organizaciones privadas su colaboración, haciéndolos participar en el ejercicio de la función administrativa.

De esta manera, la descentralización por colaboración viene a ser una de las formas del ejercicio privado de las funciones públicas<sup>(16)</sup>.

En la descentralización por servicio se trata, ya no de atender solamente intereses locales como en la descentralización regional o territorial; hay por encima de éstos, intereses o necesidades de orden general en todo el país que el Es

---

(16) Gabino Fraga: Derecho Administrativo. p. 206, 209 y 232.

tado debe atender, y para ello tiene que urdir una forma con procedimientos técnicos, con funcionarios que posean esa preparación idónea y que garanticen el funcionamiento eficaz y verter en ellos toda la responsabilidad y ciertas facultades para que actúen en forma independiente y no dar lugar a un acrecentamiento del Poder Central, ya que si esto último ocurriera, se iría congestionando en forma apresurada el Poder del Estado con el cúmulo de actividades, y se vería maniatado cada día más, imposibilitándose asimismo para atender todas sus funciones directamente.

La Administración descentralizada por servicio tiene singular relevancia para nosotros, por ser una forma de organización administrativa que ha contribuido considerablemente en el desarrollo tanto industrial como comercial del país y por medio de ella, además de los servicios públicos que atiende (objetivo básico de su creación), facilita y alivia el peso que reposa sobre las espaldas del poder central, y éste se traduce en una adecuada y bien equilibrada administración de un país.

Para esta categoría llamada descentralizada por servicios debemos señalar los elementos que la caracterizan, los cuales el maestro Fraga los reduce a cinco que son:

- 1 La existencia de un servicio público de orden técnico para ser atendido.
- 2 Un estatuto legal al cual se sujetan los encargados de dichos servicios.
- 3 Participación de funcionarios técnicos en la dirección del servicio.
- 4 que exista un control por parte del gobierno, ejercitado por medio de la revisión de la legalidad de los actos realizados por el organismo descentralizado.
- 5 Responsabilidad personal y efectiva de los funcionarios del organismo.

Creo que las señaladas por Fraga son las que comunmente intervienen en todo organismo de esta índole, aunque unos tratadistas agregan más, otros las reducen a menos, no dejan de referirse a las mismas, si acaso las enuncian en forma más explícita pero sin existir divergencias de fondo entre ellas.

Fines perseguidos con la descentralización administrativa. Principalmente se erige esta forma administrativa en aras de una mayor eficacia en la gestión de servicios o actividades que son necesarias para la satisfacción de intereses comunes. El Poder Central viéndose urgido de gestionar determinados servicios y no teniendo la capacidad técnica necesaria o suficiente en ciertos casos para hacerlo, se ve en

la necesidad inminente de crear organismos de carácter público en quienes deposita determinadas funciones que sustrae de los órganos dependientes o integrantes de la administración central; los entes públicos descentralizados son organizados con personal que posee la técnica, destreza e idoneidad suficiente para la eficiente realización de servicios de primer orden.

Otro propósito que invita al poder central a crear organismos descentralizados es el que actúa también para la desconcentración, o sea, el de tener en quién descargar algunas funciones y en tal virtud, tener con quién compartir la responsabilidad, ya que el Estado al desentenderse de esas funciones en las que es subrogado por la descentralización, se desentiende simultáneamente de la responsabilidad en la que por consecuencia es subrogado por el organismo descentralizado al hacerse cargo éste, de tan encomiables actividades.

El Estado descentraliza la administración para ir tomando ingerencia en la industria y el comercio en forma paulatina y discreta, para no despertar resentimientos en la iniciativa privada; política administrativa que se le va sugiriendo al Estado al acopio de necesidades que esta época de transición le depara, y es así como la administración se ve constreñida a industrializar ciertas actividades mediante la descentralización, ya que, este sistema le permite ejercer

un estricto control sobre la inversión que se hace en la realización de los servicios que presta y consecuentemente evita la promiscuidad y un crecimiento anómalo del Poder Público.

El Sector paraestatal se ha ido extendiendo en nuestro país gracias a las ventajas que se han experimentado, y por ende ha hecho eco en las autoridades administrativas quienes se han preocupado por canalizar por este sistema parte de los servicios públicos.

Existe en nuestros días un buen número de organismos que integran el sector paraestatal, pero sólo enunciamos algunos de ellos a guisa de ejemplo:

Comisión Federal de Electricidad  
Compañía de Luz y Fuerza del Centro, SA  
Altos Hornos de México  
Instituciones Nacionales de Crédito  
Nacional Financiera, SA  
Universidad Nacional Autónoma de México  
Instituto Mexicano del Seguro Social  
Petróleos Mexicanos  
Ferrocarriles Nacionales de México

Comisión Nacional de Seguros  
Instituto Nacional de Cardiología  
Compañía Nacional de Subsistencias Populares  
Fertilizantes de México  
Complejo Industrial de Ciudad Sahagún  
Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios  
Conexos  
Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los  
Trabajadores del Estado

#### 2.4 Personas Físicas o Morales como Prestadores de Servicios Públicos

Al Estado le resulta demasiado oneroso sostener en ocasiones determinados servicios públicos, sobre todo cuando ca rece de la experiencia técnica adecuada para ello, y es ésta la que podría darle resultados provechosos. En vista de tales circunstancias concede ciertas prerrogativas y facultades por medio de la concesión a los particulares -personas físicas o empresas privadas que garanticen y demuestren tener los recursos necesarios para atender el servicio- y son éstos quienes ponen todo su empeño y entereza tanto para la explotación de recursos naturales (bienes del Estado), como para proporcionar en forma expedita los servicios públicos, pues el beneficio lucrativo que obtendrán en forma moderada naturalmente, les servirá de incentivo, acrecentando su áni-

mo de colaborar en la explotación del servicio, o bien públi  
cos de que se trate.

Cabe aclarar que no es la concesión la única forma me -  
diante la cual pueden los particulares explotar un servicio  
público, sino que, hay otros sistemas o regímenes legales que  
les permiten hacerlo, y entre estos últimos tenemos el per -  
miso, la autorización y la licencia.

Es mucho muy vasto el campo en que se realizan activida  
des por empresas privadas sobre las cuales fija su atención  
el Estado, mismas que controla mediante una serie de leyes y  
reglamentos administrativos, para esto hay también ciertos  
organismos o dependencias a quienes les está encomendada la  
labor de velar la exacta observancia de esas leyes y regla -  
mentos por lo que toca a esa categoría de empresas.

Para finalizar este tema, puedo decir que entre los par  
ticulares, personas físicas o morales, prestadores de servi -  
cios públicos podemos citar los siguientes:

Escuelas Particulares (Establecimientos particulares de  
Educación);  
Empresas de Servicios Públicos de Transporte en Caminos  
Nacionales y en el Distrito Federal;

**Empresas de Servicios Públicos de Transporte Aéreo  
Nacional;  
Estaciones de Radio y Televisión, etc.**

## C A P I T U L O      I I I

## LA HUELGA EN LOS SERVICIOS PUBLICOS

- 3.1 La Huelga como Supuesto Subjetivo para la Existencia de Requisa.
- 3.2 Régimen Especial de Huelga para los Prestadores del Servicio Público.
- 3.3 La Actitud Política del Estado ante la Suspensión de Labores.

## CAPITULO III LA HUELGA EN LOS SERVICIOS PUBLICOS

Al tratar de hacer una revisión del derecho de trabajo, vienen a colación, actos represivos de los gobernantes del sistema político de la burguesía, dirigidos, no en contra de las relaciones individuales de trabajo, nacidas de un contrato civil, cuya estipulación entendería dos contratantes igualmente libres, sino en contra de cualquier intento de los trabajadores para coaligarse y asociarse, y acudir a la huelga con la fuerza que proporciona la unión de los hombres, o como método para obligar a los dueños de los talleres y de las fábricas a aceptar condiciones colectivas de prestación de los servicios, más favorables para la totalidad de los tra-bajadores y de la clase trabajadora.

La primera prohibición radical con respecto de la edad contemporánea de la coalición, la sindicación y la huelga, se dio en la célebre Ley de Chapelier de 1791. Los indus-triales ingleses obtuvieron que el parlamento dictara leyes de 1799 y 1780, según las cuales, toda unión contractual encaminada a obtener una mejora de las condiciones de trabajo, constituía una conspiración con el fin de restringir la li-bertad de la industria, incurriendo en sanción penal todos los miembros de la unión<sup>(1)</sup>.

---

(1) Véase a M. Aguilar, La Libertad Sindical, p. 22 y 23, Madrid, España 1929.

En la evolución de la huelga nos encontramos a ésta como delito y se considera como elementos que hicieron posible la historia de esta era de la prohibición, en primer término el ascenso de la burguesía al poder y la organización de un apartado estatal a su servicio; la elevación de la propiedad privada en el artículo 17 de la Declaración de los derechos del ciudadano de 1789, a la condición de los derechos naturales de los hombres; al precepto decía que siendo la propiedad un derecho inviolable y sagrado, nadie podía ser privado de ella, sino cuando la necesidad pública, legalmente comprobada, lo exija en forma evidente y bajo la condición justa y previa indemnización y finalmente, las consecuencias de la libertad humana, consistente en poder hacer todo lo que no dañe a otro sin más limitaciones, donde únicamente pueden ser determinadas por la Ley y que aseguren a los miembros de la comunidad el goce de los mismos derechos.

El liberalismo inglés en el período de la tolerancia procuró ser consecuente consigo mismo, en este período la acción del movimiento obrero obliga al gobierno a suprimir los delitos de asociación profesional y de huelga.

El desarrollo del Individualismo concluyó finalmente, mediante la estricta aplicación de sus principios por reconocer la libertad sindical, el Estado que reconocía el dere-

cho de asociación de reunión en general, no podía mantener indefinidamente esa paradoja a prohibir a una categoría de ciudadanos que se entendiesen y reunieran.

Si en nombre de la libertad no quería intervenir en la vida económica, debía dejar a los factores de esa vida económica libertad completa para arreglar sus asuntos, aun recurriendo, si llegaba el caso, a asociarse libremente. La libertad de trabajar llevaba sobrentendida la libertad de no hacerlo, y lo que le era lícito a un individuo no podía convertirse en delito, porque muchos lo practicasen en común.

Esta era de tolerancia puede considerarse como el período de simple libertad de coalición, entendida ésta como uno de los aspectos de las libertades naturales de reunión y asociación. Las asociaciones de trabajadores y sus huelgas ya no estaban prohibidas y tampoco constituían delitos, pero no estaban ni reguladas ni protegidas por la Ley. La condición de la huelga era difícil, pues si la suspensión colectiva de las labores ya no caía bajo el rigor de las leyes penales, el Derecho Civil acudía en ayuda del patrono, autorizándolo a rescindir las relaciones de trabajo, por incumplimiento de la obligación de prestar los servicios de trabajo contratados y facultándolo, además, a utilizar nuevos trabajadores, y aun a solicitar el apoyo de la fuerza pública para conti -

nuar a reanudar las actividades de su fábrica.

El periodo de la reglamentación legal de las instituciones está caracterizado por algunos países, los cuales reglamentaron diversas instituciones, como el derecho colectivo del trabajo, en su legislación ordinaria, para las asociaciones sindicales de trabajadores y patronos y las convenciones colectivas; empero, varios pueblos como Inglaterra y los Estados Unidos de América prefirieron mantener la libertad plena, con el solo fundamento de los derechos naturales del hombre.

Sin embargo, es necesario revelar que, hasta donde recuerdo, ninguna de las naciones de pensamiento democrático reglamentó el ejercicio del derecho de huelga; lo que quiere decir, que dicho periodo de la tolerancia conservó su vigencia en este aspecto de la lucha social<sup>(2)</sup>.

He tomado como modelo a Inglaterra porque ha sido históricamente la cuna de la conflictiva laboral, por la transformación constante en su desarrollo económico y, en específico, por su Revolución Industrial, la cual provocó ese juego de intereses obrerospatronales.

---

(2) Véase a Mario de la Cueva, El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, Tomo II p. 569 y sig.

En nuestro país la huelga ha sido considerada, en una interpretación amplia del artículo 925 del código penal de 1871, como un delito. Durante la Revolución el presidente Carranza llega a sancionarla incluso con la pena de muerte, para meses después promulgar la constitución que le atribuye el carácter de garantía social<sup>(3)</sup>.

En el debate sobre el artículo quinto de la carta magna de 1916 se llevó a cabo el dictamen y proyecto de la comisión de la asamblea constituyente, presidida por el general Francisco J. Múgica e integrada por los diputados Recio, Román, Colunga y Monzón. Las huelgas serán lícitas cuando tengan por objeto conseguir el equilibrio entre los diversos factores de la producción, armonizando los derechos del trabajo con los del capital. En los servicios públicos será obligatorio para los trabajadores dar aviso, con diez días de anticipación, a la Junta de Conciliación y Arbitraje de la fecha señalada para la suspensión de trabajo. Las huelgas serán consideradas como ilícitas únicamente cuando la mayoría de los huelguistas ejerciere actos violentos contra las personas o las propiedades, o, en su caso, de guerra cuando aquéllas pertenezcan a los establecimientos o servicios que dependen del gobierno: En la exposición de motivos de este dic

---

(3) Mario de la Cueva, Tomo II, Op. Cit. 569 y sig.

tamen se manifiesta: Creemos que queda mejor precisado el de recho de huelga fundándolo con el propósito de conseguir el equilibrio entre los diversos factores de la producción, en lugar de emplear los términos de capital y trabajo, que aparecen en la fracción XVIII. Nos parece conveniente especificar los casos en los cuales puede considerarse ilícita una huelga a fin de evitar cualquier abuso de parte de las autoridades (4).

Es por eso que el derecho de huelga no fue producto de meditaciones teóricas ni tuvo su origen en doctrinas más o menos elaboradas, sino fue, con todo el derecho del trabajo, una manifestación de la tragedia de los hombres, de cómo sufrían la injusticia de los salarios de hambre, donde solamente su acción y las de sus organizaciones sindicales podrían alcanzar condiciones decorosas y humanas para la prestación de los servicios.

Con posteridad, la Ley convierte a la huelga en un acto jurídico, con muestras eficientes legislativas, pero la intervención interesadas de las conductas sociales por los gobiernos de la Revolución vuelve a transformar el derecho en delito: "el de disolución social". Por último, la huelga le gal llega a ser un impedimento y los trabajadores deciden su

---

(4) Véase el Diario de Debates del Constituyente del 23 de enero de 1917.

perar el escollo; nace así la huelga constitucional.

Antes de compenetrar al procedimiento de huelga, es per  
tinente señalar los tres requisitos necesarios para hacer  
uso de este derecho:

- a) Requisito de Forma. La forma constituye una condición procesal. No deben confundirse las peticiones concre -  
tas de trabajadores con el objeto de la huelga. Es de-  
cir, es el sentido o estructura que deberá llevar un em  
plazamiento, como lo estipula el artículo 920 fracción  
I de la Ley Federal del Trabajo.
- b) Requisito de mayoría obrera. En los artículos 451 y  
459 fracción I se plantea uno de los problemas más inte  
resantes de la huelga; parte del supuesto de que el mo-  
vimiento de huelga se produjo oportunamente y el hecho  
de que la mayoría de la clase trabajadora lo ha apoya -  
do.
- c) Requisito de fondo. Este requisito es el fin asignado  
por la constitución a este tipo de movimientos y consis  
te en la búsqueda del equilibrio entre los factores de  
la producción, donde se armonizan los derechos del tra-  
bajo con los del capital <sup>(5)</sup>.

---

(5) Véase a Néstor de Buen Lozano, Derecho del Trabajo. Tomo II, p.  
845, 846 y 847.

## ETAPAS POR LAS QUE PASA LA HUELGA

Toda huelga pasa por tres etapas, a saber:

- a) El periodo de gestión se inicia desde el momento en que dos o más trabajadores se coaligan en defensa de sus intereses comunes. En este periodo se elabora el pliego de peticiones o reclamos; obviamente éste deberá ser por escrito y debe manifestar en forma fehaciente la intención de ir a la huelga en caso de insatisfacción de las peticiones o reclamos.

Sólo intervienen en la gestión los trabajadores, pues tan pronto se haga llegar el pliego a las autoridades o al patrón, se inicia formalmente el periodo de prehuelga.

- b) El periodo de prehuelga debe tener como misión fundamental conciliar a las partes y para ello debe tener lugar una audiencia de avenimiento. Durante este periodo el patrón se considerará como depositario de sus bienes y no podrá despedir a sus trabajadores, pero únicamente para el efecto de un supuesto o probable recuento.

En la audiencia de conciliación deberá señalarse -si así se hace necesario- al personal de emergencia que deberá

laborar en caso de suspensión de labores, para evitar perjuicios a la producción y a la empresa; las autoridades del trabajo deberán dar todas las garantías necesarias para que el personal de emergencia cumpla adecuadamente con su función.

El periodo de pre huelga debe tener término mínimo de duración y uno máximo. Este periodo es de 6 días cuando se trata de empresas privadas y de 10 cuando se trata de empresas de servicios públicos; para que existiera una prórroga en estos periodos tendrá que ser de mutuo acuerdo entre trabajadores y patrones, a menos de que se trate de empresas de servicio público, en donde las autoridades del trabajo pueden por una parte requerir al sindicato a la prórroga y por otra aceptar en representación del patrón dicha prórroga.

- c) El periodo de huelga estallada se inicia en el preciso instante en que se suspenden las labores. En dicho periodo se ofrecen las pruebas pertinentes, dentro de los cuales usualmente puede ofrecerse el recuento, a fin de determinar si el sindicado emplazante cubre el requisito democrático de mayoría.
- d) Periodo procesal posterior al estallamiento de la huelga. La Junta de Conciliación y Arbitraje, una vez es -

tallada la huelga, tiene la obligación de citar a las partes a una audiencia de conciliación, donde procurará avenirlos, sin hacer declaración que prejuzgue sobre la existencia o inexistencia, justificación o injustificación de la huelga.

En caso de no haber arreglo en la audiencia, se seguirá el procedimiento ordinario procesal. Si de ésta se deprende que los motivos del conflicto son imputables al patrón, dicho organismo condenará a éste a la satisfacción de las peticiones de los trabajadores en cuanto sean procedentes y al pago de los salarios correspondientes a los días que hubiere durado la huelga.

Las huelgas serán lícitas cuando se configuren de acuerdo a lo establecido en la fracción XVIII del artículo 123 constitucional; tiene por objeto conseguir el equilibrio entre los diversos factores de la producción, armonizando los derechos del trabajo con los del capital.

Son ilícitas cuando la mayoría de los huelguistas ejecutan actos violentos contra las personas o contra las propiedades o, bien cuando, en caso de guerra, se trata de trabajadores pertenecientes a establecimientos o servicios que dependen del gobierno.

Cuando una huelga es declarada ilícita, se dan por terminados los contratos de trabajo y el patrón queda en libertad de celebrar nuevos contratos, sin perjuicio de las responsabilidades penales o civiles en que incurran los huelguistas. A partir del momento en que el movimiento se hubiera calificado como ilícito, las autoridades no deben proteger más a los trabajadores huelguistas, debiéndose permitir, por el contrario, que los trabajadores que deseen laborar lo hagan o que regresen aquellos que se habían declarado en huelga.

Como huelga justificada debe entenderse aquella cuyos motivos son imputables al patrón. La calificación de imputabilidad sólo puede hacerse, en nuestro concepto, cuando los trabajadores se someten al arbitraje de la Junta, ya que entonces podrá ésta estudiar a fondo el problema y decidir si el patrón dio causa al movimiento de huelga y, por lo mismo, debe sufrir las consecuencias de la imputabilidad, o sea el tener la obligación de satisfacer las peticiones de los trabajadores, en cuanto sean procedentes, y el pago de los salarios correspondientes a los días de la duración de la huelga.

Para el caso de inexistencia, la Junta fijará a los trabajadores un término de 24 horas para regresar a su trabajo;

esta notificación la hará por conducto de la representación sindical, en la cual apercibirá a los trabajadores que por el solo hecho de no acatar la resolución quedarán terminadas las relaciones de trabajo; en este supuesto el patrón quedará en libertad para contratar otros.

Formas de terminación de la huelga. Para que la huelga termine, es necesario se den algunos de los siguientes su - puestos:

- Por acuerdo entre los trabajadores huelguistas y los pa tronos.
- Si el patrono se allana, en cualquier tiempo, a las peticiones contenidas en el escrito de emplazamiento de huelga y cubre los salarios que hubiesen dejado de percibir los trabajadores.
- Por laudo arbitral de la persona o comisión que libre - mente elijan las partes, y
- Por laudo de la Junta de Conciliación y Arbitraje, si los trabajadores huelguistas someten el conflicto a su decisión.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 123, tanto en el Apartado "A" fracción XVIII, como en el "B" fracción X, contempla el derecho que tienen los trabajadores para hacer uso de la huelga.

En relación con la ley reglamentaria del Apartado "B" del precepto constitucional citado, puedo hacer una referencia de Baltasar Cavazos Flores, en el sentido de cuestionarlos. ¿Se habrá dado algún caso en el que se haya emplazado al gobierno? El plantea que últimamente algunos tratadistas de gabinete han sostenido el criterio general de que es indispensable que los servidores del Estado puedan hacer valer sus derechos por esta vía, ¿a todos?, ¿a los del Poder Judicial?, ¿a los del Poder Ejecutivo?, ¿contra el Presidente en turno y contra toda la maquinaria gubernamental?, ¿podría concebirse una utopía mayor?, ¿quién juzgará en última instancia que se ha violado de manera general y sistemática los derechos que la Constitución consagra?, y, ¿qué se entiende por violación general y sistemática de dichos derechos?, ¿podría en México entenderse una huelga de jueces, o en las cámaras de Diputados y Senadores?.

En un país como el nuestro la huelga de un funcionario público traería como consecuencia un fulminante cese o una renuncia por motivos de salud. En un país militarizado, un

fusilamiento.

Los trabajadores al servicio del Estado ya no quieren derechos que no puedan hacer valer, prefieren que se les fije un salario mínimo superior al mínimo general o una mayor estabilidad o inamovilidad a sus puestos. Lo demás es simple demagogia (6).

En virtud de lo anterior, pienso que seguir el análisis de la ley burocrática sería un tanto cuanto tedioso, dada la imposibilidad de un conflicto de esta naturaleza.

Por tal motivo me enfocaré a lo establecido en el Apartado "A" del artículo 123 y su ley reglamentaria para efectos de huelga en los servicios públicos.

3.1 La huelga como supuesto subjetivo para la existencia de la Requisa.

Las huelgas son normalmente el resultado de un descontento y constituyen una legítima reacción contra la explotación patronal (7).

---

(6) Véase a Baltasar Cavazos Flores, Treinta y Cinco Lecciones de Derecho Laboral, p. 318 y 319.

(7) Baltasar Cavazos, Op. Cit. p. 304.

### Concepto Formal de Huelga

El artículo 440 de la Ley Federal del Trabajo define a la huelga de la siguiente manera: huelga es la suspensión temporal de trabajo, llevada a cabo por una coalición de trabajadores (8).

Así como es indispensable al existencia de un sindicato para hacer uso del derecho de huelga, también es supuesto pragmático cotidiano, la amenaza de huelga en un servicio público para que pueda operar la figura de la requisa.

La Huelga es -de acuerdo con Néstor de Buen Lozano- la suspensión de labores, en una empresa, o establecimiento, decretada por los trabajadores, con el objeto de presionar al patrón, para la satisfacción de un interés colectivo (9).

### 3.2 Régimen Especial de Huelga para los Prestadores de Servicios Públicos.

Para los efectos de este capítulo, se entiende por servicios públicos los de comunicaciones y transportes, los de gas, los de luz y energía eléctrica, los de limpia y los de

---

(8) Véase la Ley Federal del Trabajo art. 440.

(9) Néstor de Buen Lozano, Op Cit. p. 828.

aprovisionamiento y distribución de aguas destinadas al servicio de las poblaciones, los sanatorios, los de hospitales, los de cementerios y los de alimentación, cuando se refieran a artículos de primera necesidad, siempre que en este último caso se afecte alguna rama completa del servicio <sup>(10)</sup>.

La huelga en los servicios públicos sigue los lineamientos de la huelga en general, o sea, deberá existir como presupuesto en la violación de las garantías individuales y sociales contempladas en el artículo 123 Constitucional o, en su caso específico, del contrato colectivo de trabajo correspondiente; este derecho se deberá instaurar a través de un pliego de peticiones por conducto de la coalición de trabajadores titulares de dicho contrato, existiendo así el emplazamiento legal de huelga.

Cabe mencionar que para este tipo de trabajadores existe una excepción, o sea procesal, como se desprende del artículo 920 de la Ley Federal del Trabajo, en la cual en su fracción III establece que, para el efecto de aviso para la suspensión de las labores, deberá darse, por lo menos con 10 días de anticipación a la fecha señalada, para suspender el trabajo, cuando se trate de servicios públicos, observándose las disposiciones legales de esta ley; el término se contará

(10) Véase a Mario de la Cueva, Op Cit. p. 641.

a partir del día y hora en que el patrón quede notificado<sup>(11)</sup>.  
LFT.

Al comentario de esta disposición, Euquerio Guerrero señala que el legislador de 1917 no estableció en materia de huelga diferencia alguna entre empresas de servicios públicos y aquéllas que no lo son, pues, con excepción del aviso que debe darse con 10 días de anticipación al patrón, de la fecha señalada para la suspensión de las labores en los servicios públicos, en los demás puntos no encuentra disposición alguna que haga distinción. Idéntico lineamiento sigue la Ley Federal del Trabajo<sup>(12)</sup>.

### 3.3 La Actitud Política del Estado ante la Suspensión de Labores.

Ante este panorama de suspensión de labores del servicio público, la realidad ha impuesto la necesidad de que el Estado adopte una actitud tendiente a solucionar, de diversos modos, este problema. Evidentemente, el Estado no puede permitir que para colmar las aspiraciones de una minoría trabajadora, sufran enormemente todos los demás sectores de la sociedad.

Los servicios de energía eléctrica y los de comunicacio -

---

(11) Véase la Ley Federal del Trabajo, en su artículo 920.

(12) Véase a Euquerio Guerrero, Manual de Derecho del Trabajo, p. 378.

nes son seguramente de aquéllos que podríamos calificar como vitales -Euquerio Guerrero hace la diferenciación para el efecto de esta materia, entre servicios públicos de carácter necesario y de naturaleza vital-, pues su interrupción provoca una verdadera anarquía entre los demás servicios e inmuebles y daños a la colectividad. Seguramente por esa razón el gobierno ha tenido la necesidad de recurrir a disposiciones contenidas en otras leyes, diferentes de las laborales, para impedir los enormes perjuicios que las huelgas en esta clase de servicios podrían ocasionar. Por lo que respecta a los transportes, se ha utilizado la Ley de Vías Generales de Comunicación para decretar la requisa de los bienes de la empresa afectada y permitir así que continúe la administración de servicios, independientemente de que la empresa y sus trabajadores sigan tratando de llegar a un arreglo final. En materia eléctrica, el gobierno ha recurrido a la Ley de expropiación para decretar ocupaciones temporales de bienes de las empresas amenazadas de huelga, dejando a las partes que continúan discutiendo, pero impidiendo los efectos catastróficos de la huelga.

Estas intervenciones, con ser perfectamente justificadas, crean sin embargo, numerosos problemas jurídicos y son vistos con recelo tanto por los trabajadores como por los patrones. Los trabajadores sostienen que se vuelve nugatorio

su derecho de huelga; los patrones consideran la medida oficial como un acto de presión que los priva de la administración de sus bienes. La población, en general, aplaude esas disposiciones del poder público.

Por consiguiente, mi criterio no es contrario a las medidas que se puedan dictar por el Estado para impedir los extraordinarios perjuicios que a la comunidad pueden ocasionar huelgas en servicios públicos, sobre todo cuando tienen el carácter de vitales. Creo que es de urgencia, y además conveniente, se formule un sistema legal acorde con nuestra legislación, y principalmente con la Constitución Política, para que no se menoscabe el derecho de huelga consagrado en la misma en su artículo 123.

El Estado moderno ha tomado una intervención acentuada, en la vida económica de la sociedad, no sólo en el aspecto de planeación, sino directamente en los factores activos de la economía; se han creado empresas de participación estatal o descentralizada, donde tienen a su cargo, como es el caso de la electricidad o el petróleo, o los ferrocarriles, actividades básicas para el desarrollo de la nación. Estas em - presas han adoptado una organización formal del todo semejan te a la de las empresas privadas propiamente tales, y, por lo mismo, celebran contratos individuales o colectivos de tra

bajo y sus obreros se encuentran agrupados en sindicatos.

Se pueden mencionar otros ramos de la actividad como son la metalurgia, industria textil, del papel, empaques, cemento, fertilizantes, ingenios azucareros, películas, etc., y en todas ellas encontraremos la intervención estatal directa (13).

---

(13) Euquerio Guerrero, Op. Cit. p. 378 a 381.

## C A P I T U L O      I V

## LA REQUISA

- 4.1 Características y concepto de la requisita.
- 4.2 Instrumentos jurídicos de la requisita.
- 4.3 La necesidad política de la requisita.

## CAPITULO IV LA REQUISIA

Como se desprende del primer capítulo del presente trabajo, la requisición es una figura eminentemente europea, que se originó en las necesidades de los ejércitos para su avituallamiento, transporte y alojamiento.

En su transformación y evolución, la requisición ha dejado de ser aplicable únicamente al ámbito de las necesidades públicas de carácter militar, para ser aplicable también al ámbito de las necesidades públicas de carácter civil.

La palabra requisición deriva del latín "Requisitio", sustantivo de "requisitus", que significa requerido; requerido es participio pasado de "requiro". "Requisitio", según Valvuela<sup>(1)</sup> significa indagación, información; "requiro", según el mismo autor, significa buscar, indagar, investigar, informarse, preguntar, inquirir.

Según el diccionario de la Real Academia Española (18a. Ed.), requisición significa "recuento y embargo de caballos, bagajes, alimentos, etc., que para el servicio militar suele hacerse en tiempo de guerra".

---

(1) Valvuela: "Diccionario Latino-Español", 11a. Edición p. 746.

Dicha figura ha tenido gran revuelo en las épocas modernas, e incluso se ha tomado como un derecho que tiene el Estado para requisar todas las empresas proporcionantes de servicio público; esto es, en cuanto a los intereses de colectividad general, el Estado tendrá la obligación de operar administrativamente para seguir brindando los servicios que han sido afectados por una huelga, por ejemplo; o en el caso de poner en peligro la paz social y económica de la nación.

Para compenetrarse de este tema, es necesario aclarar una confusión existente entre la requisa y la expropiación; es por ello conveniente plasmar las diferencias entre una y otra figura; en primer término, expondré las distintas concepciones del Derecho Francés y el Derecho Positivo Mexicano, aunque ambos procedimientos permiten a la administración procurarse en forma unilateral los recursos que le son necesarios.

León Duguit define a la requisición, al igual que Fritz Fleiner, diciendo: "Es la expropiación por causa de utilidad pública de un mueble o del uso de un inmueble". Fleiner, aunque no da una definición precisa, admite la concurrencia de los elementos citados por Duguit, agregando únicamente que es una "expropiación sumarisima" (2).

(2) Duguit, León "Traite de Droit Constitucional", París 1930 T. III, p. 395 y sigs. Fleiner, Fritz, "Derechos Administrativos", (Trad. a la 18a. Ed) Barcelona 1933 p. 254.

Estas definiciones son criticables porque erróneamente los referidos autores identifican a la expropiación con la requisición. Si bien es cierto que la requisición es una institución afín a la expropiación, ambas contienen elementos propios y características que posibilitan una correcta diferenciación.

Para el Derecho Francés:

En cuanto a la Fuente:

El régimen de expropiación es uno, el de la requisición es menos homogéneo; se distinguen:

- a) Las requisiciones militares;
- b) Las requisiciones para las necesidades de la nación, y
- c) Las requisiciones de alojamiento.

En cuanto a las necesidades que autoriza su empleo, la expropiación es una institución permanente. El Derecho de Requisición, por movilización, estado de guerra, periodos de tensión internacional, situaciones excepcionales, tales como carencia de alojamiento.

En cuanto a su Objeto:

El procedimiento de requisición es mucho más diversificado que el de expropiación.

La requisición se puede llevar:

- a) Sobre el uso de inmuebles; su adquisición no puede ser obtenida más que por la vía de expropiación;
- b) Sobre la propiedad o el uso de todos los bienes mobiliarios;
- c) Sobre los servicios de las empresas que el Estado puede utilizar según las necesidades de la nación, y
- d) Sobre los servicios de cualquier persona, constituye, según los casos, sea una ocupación forzosa, una prestación de bienes o de servicios; en estos últimos casos, los bienes requisitados son puestos a disposición del propietario cuando la requisición ha terminado.

En cuanto a los motivos:

La fundamentación es siempre, como la expropiación, la utilidad pública; pero inicialmente la requisición se realizó en el interés de la defensa nacional. Esto ha sido propiamente a partir de los conflictos modernos; luego se ha superado a las necesidades de la nación; necesidades económicas (requisición de empresas); necesidades sociales (requisición de locales de habitación en los casos de crisis graves

de alojamiento), necesidades administrativas (alquiler de servicios).

En cuanto al procedimiento:

La requisición no presenta para los particulares las mismas garantías que la expropiación; se explica a la vez por circunstancias en las cuales ella interviene, por su carácter frecuentemente provisional y por el hecho de que cuando es definitiva comprende solamente los bienes mobiliarios.

- a) A diferencia de la expropiación, ella resulta de una de ci si ón administrativa, sin intervención de la autoridad judicial. La decisión, escrita, es inmediatamente ejecutoria;
- b) La indemnización no tiene el carácter previo; está regi da por reglas bastantes restrictivas; resulta a menudo de la aplicación de estimaciones fijadas de antemano. Cuando una valuación directa es necesaria, está confiada a comisiones consultivas, donde residen a paridad re pre sen ta nt es de la administración y de las agrupaciones profesionales de la administración y de las agrupaciones profesionales y económicas. Por otra parte, el Estado está obligado a reparar los daños que han podido causarse a los bienes durante el tiempo de una requisición.

ción provisional, y

- c) La autoridad judicial no interviene más que para resolver los litigios en materia de indemnización: es ella la que debe asistir al propietario cuando es insuficiente la indemnización propuesta<sup>(3)</sup>.

Para México existen las siguientes diferencias:

- a) Por la autoridad que ordena la requisición. Cuando se aplica para fines militares, sólo puede ser decretada, en caso de guerra, por la Secretaría de la Defensa Nacional o, en su caso, la de Marina;

La expropiación puede decretarse por autoridad administrativa civil.

- b) El objeto fundamental de la requisición, generalmente, son bienes fungibles, a diferencia de la expropiación, que por lo general se trata de bienes muebles;
- c) La requisición de inmuebles y bienes muebles no tangi -

---

(3) Andrés Serra Rojas, Tomo II, Op Cit. p. 334, 335 y 336.

bles sólo implica el goce y disfrute temporal de ellos, pero no la pérdida de su titularidad para el propietario, y

- d) La requisición en ciertos casos puede abarcar teóricamente la prestación de servicios personales, no así la expropiación.

Se hace la aclaración de que en México no pueden requisarse servicios personales, los particulares únicamente están obligados a prestar ciertos servicios señalados en el artículo 50. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

También cabe aclarar que en México, de acuerdo con el artículo 26 constitucional, sólo proceden las requisiciones en tiempo de guerra, para exigir alojamiento, bagajes, alimentos y otras prestaciones en los términos que establezcan la ley marcial correspondiente<sup>(4)</sup>.

#### 4.1 Características y Conceptos de la Requisa

Con lo anteriormente expuesto, ahora sí cabe mencionar cuáles son las características que debe tener la requisa.

---

(4) Miguel Acosta Romero Op Cit. p. 602.

- a) La requisita sólo será de carácter eventual; este tipo de empresa debe prestar un servicio público;
- b) Generalmente en bienes muebles;
- c) Será decretada a través de la autoridad administrativa correspondiente, según el ramo del servicio público que se trate o, en su caso, por el ramo militar que le haya sido encomendada: la Defensa Nacional o Marina;
- d) Se dará necesariamente a través de un decreto, publicado en el Diario Oficial de la Federación, donde compruebe la necesidad nacional de ese servicio público, y
- e) pago de la correspondiente indemnización.

Los sujetos de la relación requisitoria son dos: el sujeto pasivo, que es el titular del bien declarado de interés general o de utilidad pública, o sea, en otras palabras, el sujeto requisado. Por lo que respecta al sujeto activo, o sea el sujeto requisante, éste es el Estado.

Así, pues, el poder requisitorio es privativo y exclusivo del Estado, aunque el beneficio lo reciban sujetos distintos del mismo y, por lo tanto, la relación jurídica de la

requisición sólo se establece entre el Estado o sujeto activo y el requisado o sujeto pasivo. Los beneficiarios del bien requisado pueden ser denominados "sujetos activos indirectos".

Para conceptuar la requisa, juzgo necesario integrar a este punto lo que deba entenderse por Acto Administrativo; dicha figura nos llevará al resultado y así poder sostener un concepto jurídico administrativo.

El Acto Administrativo es una manifestación unilateral y externa de voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos u obligaciones, es generalmente ejecutiva y se propone satisfacer el interés general.

Explicación de este concepto:

El acto administrativo supone la existencia de una decisión unilateral previa por parte del titular del Órgano de la administración, o de la ejecución de esa decisión con independencia del contenido y de la forma que posteriormente adopte el acto, y de que el mismo afecte al sujeto pasivo y sea bilateral o multilateral; su origen es una decisión unilateral, por ejemplo, el nombramiento de un Secretario de Estado. La decisión de nombrar es del Jefe de Estado y es unilateral,

aunque después el acto se convierta en bilateral al aceptar el nombramiento de la persona designada.

Una vez adoptada la decisión unilateral, el paso siguiente es la expresión externa de la voluntad, que también se realiza unilateralmente.

La decisión y la voluntad son del órgano administrativo competente que actúa a través de su titular y precisamente en uso de la potestad pública, donde implica que el acto está fundado en derecho.

Como acto jurídico implica que puede crear, transmitir, reconocer, declarar o extinguir derechos y obligaciones; por lo tanto, puede tener una, varias o todas las consecuencias.

Generalmente, la situación de derecho creada por el acto administrativo es particular o concreta; sin embargo, ello no excluye la posibilidad de que, en ciertas ocasiones, se cree situación jurídica general o, en ciertos casos, una combinación de ambas; por ejemplo, la concesión de servicio público crea derechos personalísimos y concretos al concesionario y crea situaciones jurídica general para los usuarios.

La doctrina administrativa expone que el acto administrada

tivo tiene dos características: ejecutorio y ejecutivo<sup>(5)</sup>.

Respecto al carácter ejecutorio, puede entenderse esa expresión en dos sentidos:

- a) Que el acto tiene ejecución, y
- b) Que ha causado ejecutoria.

En el área de Derecho Administrativo debe entenderse por acto ejecutivo el acto administrativo que tiene, en sí, la potestad necesaria para su realización fáctica coactiva, en caso del cual el sujeto pasivo no cumpla voluntariamente y que, además, su ejecución pueda ser llevada a cabo por la propia administración pública sin necesidad de acudir al poder ejecutivo para ello.

Que ha causado ejecutoria se entiende aquella sentencia o acto en contra del cual ya no cabe ningún medio de impugnación, es decir, es completamente definitivo. La palabra ejecutorio o ejecutoria significa que dichas actuaciones adquiere firmeza, es decir, no sean ya susceptibles de ningún recurso<sup>(6)</sup>.

---

(5) Véase a Andrés Serra Rojas, Derecho Administrativo, Tomo I, p. 250.

(6) Véase la Enciclopedia Jurídica Omeba, p. 835.

### Concepto de Requisa

La mayoría de tratadistas coinciden en que esta figura consiste en un acto administrativo o procedimiento unilateral del Estado para retomar o confiscar bienes para la utilidad pública, e incluso se manejan como la exigencia a una persona determinada o, en un sentido amplio, a los servicios públicos, para proporcionar este tipo de servicio, los cuales afecten a la nación en general, ya sea en su sentido económico y político.

El maestro Andrés Serra Rojas nos proporciona un concepto completo y totalizador:

La requisición es un procedimiento administrativo unilateral de cesión forzada de bienes, que implica una limitación a la propiedad privada, principalmente muebles, para satisfacer urgentes propósitos de utilidad pública y mediante la indemnización correspondiente.

#### 4.2 Instrumentos Jurídicos de la Requisa

Antes de comenzar a explicar la evolución jurídica de la requisa, en nuestros diferentes cuerpos normativos, es importante partir de los preceptos constitucionales que dan vida a esta figura jurídica.

El artículo 73, fracción XVII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala:

El Congreso tiene facultades: XVII. Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación y sobre postas y correos; para expedir leyes sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal.

Como es de observarse, en el precepto anterior, el Congreso de la Unión tiene amplias facultades para legislar en esta materia y es así como surge la primera Ley de Vías Generales de Comunicación.

A mayor abundamiento, el artículo 124 de nuestra Ley Suprema expresa: Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entiende reservada a los Estados.

Si por un lado el artículo 73, fracción XVII, faculta al Congreso de la Unión a legislar en vías Generales de Comunicación, por el otro, dicho Congreso no tiene facultades para crear figuras -requisita- autónomas e insertarlas en el cuerpo jurídico de una Ley de nueva creación, en este caso la Ley de Vías Generales de Comunicación; no obstante lo anterior, el artículo 124 Constitucional es claro y preciso en

el sentido de que las facultades no concedidas expresamente a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados.

Por su parte, el artículo 16 Constitucional, último párrafo, dice: En tiempo de paz ningún miembro del Ejército podrá alojarse en casa particular contra la voluntad del dueño, ni imponer prestación alguna. En tiempo de guerra los militares podrán exigir alojamiento, bagajes, alimentos y otras prestaciones, en los términos que establezca la ley marcial correspondiente<sup>(7)</sup>.

Al comentario del precepto anterior, por el maestro Miguel Acosta Romero - con el que estoy de acuerdo-, dice que sólo proceden las requisiciones en tiempo de guerra, para exigir alojamiento, bagajes, alimentos y otras prestaciones en los términos que establezca la ley marcial correspondiente.

Aun en el caso de que se quiera o no considerar que la Constitución contempla la requisa, lo cierto es que de cualquier forma el Congreso de la Unión no tiene facultades ex -

---

(7) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, p. 15.

presas para reglamentarla y, en consecuencia, tendría que aplicarse lo consagrado por el artículo 124 constitucional; es decir, será facultad de las legislaturas locales.

Esta figura jurídica "requisa", contempla en los artículos 112 y 113 de la Ley de Vías Generales de Comunicación, en vigor, estipula las circunstancias; en qué casos y quién deberá aplicarla.

El Ejecutivo, al hacer uso de la requisas, violenta los derechos que sí están consagrados en el artículo 123 Apartado "A" fracción XVIII y fracción IX del Apartado "B" constitucionales, ocasionando prejuicios irreversibles a las conquistas logradas por los trabajadores como es el Derecho de Huelga.

La violación del artículo 123, en sus diversos apartados y fracciones, la ha realizado el Estado, apoyándose en causas de utilidad pública; circunstancias que la propia ley no prevé, dado que ésta sólo permite el uso de la requisas en tiempos de guerra. Al aplicar este procedimiento administrativo (requisas) afectan a sectores de la clase obrera del país, como son marineros y navegantes; pesqueros; portuarios; estibadores; ferrocarrileros; camioneros; o sea trabajadores de la construcción de puentes o caminos; aviadores;

sobrecargos y personal de tierra de las compañías aéreas; teléfonos; electricistas; carteros; telegrafistas; trabajado - res de la radio y televisión; choferes de los servicios de transportes urbanos y foráneos; personal del sistema de transporte colectivo; operadores de tranvías y trolebuses, taxistas y otros similares, etc.

El uso de la requisita por el Ejecutivo ha ocasionado diversas reacciones entre los partidos políticos, cabe mencionar de manera significativa la crítica que de los artículos 112 y 113 de la Ley de vías Generales de Comunicación vigente hace la coalición de izquierda en el año de 1984, respecto de las violaciones de garantías, consagradas en nuestra carta magna.

Esta coalición ha expresado:

La constante lectura de estos artículos pone de mani - fiesto la notoria anticonstitucionalidad. Son violatorios de la garantía de audiencia prevista en el artículo 14 Constitucional, cuando no se concede a los afectados por la re - quisita ningún recurso ordinario para oponerse a ella.

Tienen teóricamente la posibilidad de impugnarla median - te el juicio de amparo, es cierto, pero deja al derecho de huelga sin efecto.

Los trabajadores son privados, con esa medida, de derechos obtenidos ni más ni menos que por la jerarquía de los derechos constitucionales, sin que medie en su contra juicio alguno, ante tribunales previamente establecidos, en el que se hayan cumplido las formalidades esenciales del procedimiento. El propio Congreso de la Unión es responsable de la violación de garantías cuando aprueba una ley que no prevé ningún medio de impugnación para combatir los actos que, con fundamento en la misma, dicten las autoridades encargadas de aplicarla.

Para tal efecto hay tesis reiteradas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, donde expresan: La garantía de audiencia debe constituir un derecho para los particulares, no sólo frente a las autoridades administrativas y judiciales, sino frente a la autoridad legislativa, donde queda obligada a consignar en sus leyes los procedimientos necesarios, para que se oiga a los interesados y se les dé la oportunidad de defensa, en aquellos casos en los cuales resulten afectados sus derechos. Tal obligación constitucional se circunscribe a señalar el procedimiento aludido.

Son violatorios de la garantía de la libertad de trabajo cuando autorizan al Ejecutivo a disponer del personal de las empresas requisadas, sin su consentimiento. El artículo 5o. de la Constitución establece, claramente y de manera li-

mitativa, qué actividades y trabajos son obligatorios, y entre ellos no se encuentra el de prestar servicios en el ramo de las comunicaciones.

Violan flagrantemente las garantías sociales estipuladas en las fracciones XVIII del apartado "A" y del apartado "B", del artículo 123 Constitucional, referidos al Derecho de Huelga (8).

Es indudable que en cuanto al procedimiento, la Coalición de Izquierda está bien enterada, pero yo creo que el problema a resolver es de otro orden. En estricto sentido se debe atacar los preceptos 112 y 113 contenidos en la Ley de Vías Generales de Comunicación, por inexistencia jurídica, en virtud de no tener facultades expresas el Congreso de la Unión, para legislar en materia de requisa.

Con el efecto de ilustrar tomaré a guisa de ejemplo un acuerdo por virtud del cual se requisan todos los bienes de la empresa denominada Teléfonos de México, SA (1984).

Miguel de la Madrid Hurtado, Presidente Constitucional

---

(8) Véase el periódico Excelsior, p. 35 del 30 de abril de 1980, respecto a la Requisa de Teléfonos de México.

de los Estados Unidos Mexicanos, en uso de las facultades que me confieren la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 112 de la Ley de Vías Generales de Comunicación y

#### C O N S I D E R A N D O

PRIMERO. Que la empresa Teléfonos de México, SA es concesionaria para la prestación del servicio público telefónico en diversas ciudades de la República.

SEGUNDO. Que como resultado de problemas laborales se ha deteriorado considerablemente el servicio público que la empresa tiene concesionado.

TERCERO. Que la situación anterior afecta a todos los servicios telefónicos, auxiliares y conexos en la mayor parte del territorio nacional, lo que incluye la red de microondas propiedad de la empresa a través de la cual se prestan diversos servicios del Gobierno Federal como los telegráficos, télex, tráfico aéreo y comunicaciones de la Secretaría de la Defensa Nacional, en circuitos del uso exclusivo del Gobierno Federal, lo que pone en peligro la seguridad y la economía del país, cosa que el Estado tiene la responsabi-

dad de evitar, mediante las medidas que previene la Ley.

CUARTO. Que el artículo 112 de la Ley de Vías Generales de Comunicación otorga al Ejecutivo a mi cargo la facultad de requisar los medios de comunicación, servicios conexos, bienes muebles e inmuebles que operan las empresas concesionarias, he tenido a bien expedir el siguiente

#### A C U E R D O

PRIMERO. El Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de comunicaciones y Transportes, requisa todos los bienes de la empresa denominada Teléfonos de México, SA, comprendiendo las vías generales de comunicación que sirve, los medios que opera, los servicios auxiliares, accesorios y dependencias, los demás derechos inherentes o derivados directamente de la explotación del servicio público que dicha empresa tiene concesionado.

SEGUNDO. La administración de los bienes requisados, de los servicios directos, auxiliares y accesorios y de los demás medios a que se refiere el punto anterior queda a cargo de un administrador general que será designado libremente por el Secretario de Comunicaciones y Transportes. Los gastos que la administración ocasione serán a costa de la empre

sa requisada.

El administrador ejercerá todas las facultades necesarias para que la empresa siga funcionando en la atención eficaz de los servicios que presta.

TERCERO. El administrador continuará utilizando los servicios del personal actual de la empresa, con sujeción a las normas que contenga el Contrato Colectivo de Trabajo vigente, y podrá en su caso utilizar personal distinto a fin de garantizar la eficiente prestación del servicio público de que se trata. Asimismo, podrán subsistir empleados de confianza en aquellos casos en que la medida se considera indispensable.

CUARTO. Al tomar posesión de su cargo el administrador procederá, con intervención de las personas que al efecto de signe este Ejecutivo, a levantar el inventario general de los bienes y derechos cuya administración se le encomienda.

QUINTO. La requisita de los bienes de la empresa continuará hasta que a juicio del Ejecutivo Federal hayan desaparecido las causas que la motivaron.

## T R A N S I T O R I O

UNICO. Este Acuerdo entrará en vigor el día de su fecha.

Dado en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los siete días del mes de septiembre de mil novecientos ochenta y cuatro. Miguel de la Madrid Hurtado. Rúbrica. El Secretario de Comunicaciones y Transportes. Rodolfo Félix Valdés. Rúbrica<sup>(9)</sup>.

Por lo apuntado en este acuerdo, así como por las reflexiones hechas en páginas anteriores -en cuanto a la materia-, considero que este acto administrativo opera en la actualidad, pero sin la fundamentación constitucional adecuada, y violatorio -el acto administrativo- de las garantías consignadas en los artículos 5, 14 y 123 de la Ley Fundamental.

Es la Ley de Vías Generales de Comunicación, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 31 de agosto de 1931, donde se contempla por primera vez la requisa.

Posteriormente, el 28 de septiembre de 1932, esta ley es reformada en relación a esta misma figura jurídica en el si -

(9) Véase el Diario Oficial del 10 de septiembre de 1934, Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

guiente sentido:

- a) También se podrá requisar en el caso que exista un peligro inminente en la economía del país, de las vías generales de comunicación, los medios de transporte, de sus servicios, etc., y
- b) También se incluye en la modalidad de la requisa sobre el personal que deberá seguir presentando sus servicios laborales, en el caso que la presencia de los trabajadores sea esencialmente necesaria.

Es el presidente Lázaro Cárdenas a quien corresponde promulgar la Ley vigente, de fecha 19 de febrero de 1940, derogándose así las anteriores.

Dicha Ley reglamentó la requisa de la siguiente manera:

Artículo 112. En caso de guerra internacional, de grave alteración del orden público o cuando se tema algún peligro inminente para la paz interior del país o para la economía nacional, el gobierno tendrá derecho de hacer la requisición, en caso de que a su juicio lo exija la seguridad, defensa, economía o tranquilidad del país, de las vías genera-

les de comunicación, de los medios de transporte, de sus servicios auxiliares, accesorios y dependencias, bienes muebles e inmuebles y de disponer de todo ello como lo juzgue conveniente. El gobierno podrá igualmente utilizar el personal que estuviere al servicio de las vías de que se trate cuando lo considere necesario. En este caso, la nación indemnizará a los interesados, pagando los daños por su valor real, y los perjuicios con el cincuenta por ciento de descuento. Si no hubiere avenimiento sobre el monto de la indemnización, los daños se fijarán por peritos nombrados por ambas partes, y los perjuicios, tomando como base el promedio del ingreso neto en los años anteriores y posterior a la incautación. Los gastos del procedimiento pericial serán por cuenta de la nación.

En el caso de guerra internacional a que se refiere este artículo, la nación no estará obligada a cubrir indemnización alguna <sup>(10)</sup>.

Artículo 113. En los casos previstos en el artículo anterior, el gobierno Federal podrá dictar todas las medidas que estime necesarias para el éxito de las operaciones militares y, además, las siguientes:

---

(10) Véase la Ley de Vías Generales de Comunicación. p. 58 y 59.

- I Poner fuera de servicio, en todo o en parte de su extensión, las vías generales de comunicación;
- II Ordenar la concentración, en los lugares que designe la Secretaría de la Defensa Nacional, de los vehículos pertenecientes a las vías generales de comunicación y medios de transporte; y
- III Ordenar la clausura de las estaciones y oficinas e instalaciones de comunicaciones eléctricas, el retiro de los aparatos esenciales de emisión y recepción y prohibir la importación, fabricación y venta de aparatos e implementos para tales instalaciones que hayan sido determinados por los Secretarios de Comunicaciones y de la Defensa Nacional. Lo que se destruya será indemnizado a los interesados en la misma forma establecida en el artículo anterior<sup>(11)</sup>.

#### 4.3 La Necesidad Política de la Requisa

El Estado tiene la obligación de proporcionar los servicios públicos indispensables para solucionar las necesidades colectivas. El problema político se presenta cuando se

---

(11) Ley de Vías Generales de Comunicación. Op Cit. p. 59.

hace patente un conflicto colectivo-laboral que amenaza la interrupción o continuidad de la prestación de un servicio, es en este momento cuando el Estado se ve en la imperiosa necesidad de evaluar el alcance de esa interrupción, tomando en consecuencia las medidas conducentes para salvaguardar los intereses de la sociedad, para lo cual tiene que hacer uso de figuras jurídicas como la requisa.

Como afirma Andrés Serra Rojas, el Estado al ser acosado por apremiantes necesidades sociales se ha visto en la urgencia de utilizar medios administrativos eficaces como la requisición<sup>(12)</sup>. Al análisis del comentario del autor citado se puede apreciar que la requisa es sólo un medio de que se vale el Estado, para proporcionar la continuidad en forma consistente del servicio público.

---

(12) Andrés Serra Rojas: Derecho Administrativo, Op Cit, p. 492.

**CONCLUSIONES**

1. Los antecedentes de la Reguiza se dirigen, de acuerdo a la mayoría de los tratadistas, a Europa, en especial a Roma, en el período de la República; esta figura se le atribuye en su origen a los militares en tiempos de guerra, la cual tenía por objeto el abastecimiento de víveres, ropa, transportes, etc., o sea todo lo indispensable para continuar con la empresa.

En México el Constituyente de 1917 consagró efectos que podrían equipararse a la requisición, en su artículo 16, mismo que señala: "En tiempos de guerra los militares podrán exigir alojamiento, bagajes, alimentos y otras prestaciones, en los términos que establezca la Ley marcial correspondiente.

Es en la Ley Sobre Vías Generales de Comunicación y Medios de Transportes de 31 de agosto de 1931, donde por primera vez aparece en nuestro sistema jurídico esta figura, en sus artículos 126 y 127.

La legislación vigente en esta materia la encontramos en los artículos 112 y 113 de la Ley Sobre Vías Generales de Comunicación, de fecha 19 de febrero de 1940.

2. El Estado, dentro de sus funciones ordinarias, mismas que se apoyan en disposiciones jurídicas, tiene como propósito la dinámica del desenvolvimiento nacional; dentro de éstas destaca de manera importante la prestación de servicios públicos. El Estado, para llevar a cabo estas funciones, utiliza tres formas, que son las siguientes:

- a) El Estado brinda directamente el servicio público, por medio del sector centralizado;
- b) El Estado presta indirectamente el servicio público, por medio del sector paraestatal, y
- c) El Estado concede ciertas prerrogativas y facultades a los particulares con el fin de que éstos coadyuven en la prestación de servicios públicos.

3. La Ley de Vías Generales de Comunicación, en sus artículos 112 y 113, respectivamente, señala los presupuestos en los cuales el Estado podrá hacer uso de la Requisa, los cuales a continuación enuncio: En caso de guerra internacional; de grave alteración del orden público; cuando se tema algún peligro inminente para la paz interior del país y para la economía nacional. En estos casos únicamente es cuando el Estado podrá utilizar esta facultad concedida por la propia Ley y en las situaciones de que a su juicio lo exija la seguridad, defensa, economía o tranquilidad del país, de las vías

generales de comunicación, de los medios de transporte, de sus servicios auxiliares, accesorios, y dependencias, bienes muebles e inmuebles y de disponer de todo ello como lo juzgue conveniente.

El Estado, regularmente al hacer uso de esta atribución, no distingue el tipo de institución autorizada para la prestación del servicio, en el rubro de vías generales de comunicación, sino que la aplica en función del perjuicio social causado o que pueda ocasionar la falta del servicio o en general, en cualquiera de los presupuestos señalados en el primer párrafo de este punto.

En los últimos años el Estado ha utilizado la Requisa contra el movimiento obrero organizado - huelga -, encargado de la prestación de este tipo de servicios, en virtud de verse amenazado con la suspensión de los mismos, violentando gravemente los intereses de la sociedad.

La huelga no es requisito esencial para la aplicación de la requisa, sino cualquier acto encaminado a la suspensión de la continuidad de los servicios públicos.

Los trabajadores, al ejercitar sus derechos - en este caso la huelga-, en los servicios públicos, deberán seguir

los lineamientos de la huelga en general, con excepción del término (procesal) para dar aviso a la suspensión de labores, que deberá darse con 10 días de anticipación al patrón.

En tal estado de cosas, el Estado, al ponderar intereses minoritarios de la clase trabajadora frente a los demás sectores de la sociedad, decide en beneficio de las mayorías al hacer uso de la requisa.

4. Toda requisa deberá tener las siguientes características:

- a) La requisa sólo será de carácter eventual, este tipo de empresa deberá prestar un servicio público.
- b) Generalmente en bienes muebles.
- c) Será decretada a través de la autoridad administrativa correspondiente, según el ramo del servicio público que se trate o, en su caso, por el ramo militar que le haya sido encomendada: La Defensa Nacional o Marina.
- d) Se dará necesariamente a través de un decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, donde se compruebe la necesidad nacional de este servicio público, y
- e) Pago de la correspondiente indemnización.

La requisición debe entenderse como un procedimiento administrativo unilateral de cesión forzada de bienes que implica una limitación a la propiedad privada, principalmente muebles, para satisfacer urgentes propósitos de utilidad pública y mediante indemnización correspondiente.

5. En el desarrollo del presente trabajo he manifestado, en un sentido general, la obligación formal del Estado en proporcionar los servicios públicos necesarios a la colectividad; los sectores por medio de los cuales se apoya; la necesaria intervención de éstos, la relación de los mismos y el Estado, etc.

Pues bien, dentro de las diferentes formas sectorizadas de la prestación de servicios públicos surgen conflictos colectivos internos que pueden desembocar en actos formalmente válidos, pero con repercusiones sociales adversas en el contexto nacional.

En tales circunstancias es cuando el Estado, al hacer uso de su imperium -requisa-, pondera valores con el fin de salvaguardar los intereses mayoritarios, violentando severamente los derechos incorporados a la clase trabajadora.

En mi opinión, el Estado tiene la obligación política de

proteger el interés general, haciendo uso de la requisa; esto no quiere decir que esté de acuerdo al rompimiento del orden jurídico, sino que es una justa reflexión axiológica, donde los del pueblo en general rebasan sin duda alguna a los sostenidos por una minoría en un conflicto laboral.

#### PROPOSICIONES

En mi opinión considero que debe facultarse al Congreso de la Unión, para legislar en materia de requisición, con la obligación de respetar los derechos de la clase trabajadora en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En el hipotético caso de que se reformara la Constitución en el sentido indicado, sería conveniente que en su reglamentación se contemplara la requisición para todos los servicios públicos. Con el objeto de que el Estado no sólo requiese en Vías Generales de Comunicación, sino en todos aquellos servicios públicos considerados de interés general o prioritarios, con el fin de salvaguardar los intereses de la sociedad en su conjunto.

Deberán implementarse acciones políticas, por parte del Estado, encaminadas a fortalecer el empleo, en el caso espe-

cífico de aquella fuerza de trabajo que, por motivo de un laudo o resolución judicial, hayan quedado desempleadas. La ubicación de esa fuerza de trabajo se hará en un sentido discrecional por parte del Estado, tratando por lo menos de que se conserven las mismas prestaciones, concedidas hasta antes de dicha resolución.

Lo anterior es con el objeto de no incrementar el desempleo, mismo que repercute en el equilibrio social e imposi - bilita a la clase trabajadora, a tener acceso al ingreso, y por consecuencia al bienestar general.

## BIBLIOGRAFIA BASICA

- 1 Acosta Romero Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo.  
México, 1983  
Porrúa
- 2 Aguilar M. La Libertad Sindical.  
España 1929
- 3 Cavazos Flores Baltasar 35 Lecciones de Derecho Laboral  
México, 1983, Editorial Trillas
- 4 Congreso Constituyente Diario de Debate del Constituyente  
México, 1917
- 5 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos México 1985.  
Porrúa
- 6 Chuayffet Chemor Emilio Derecho Administrativo  
México 1983  
Trillas
- 7 De Buen Lozano Néstor Derecho del Trabajo Tomo II  
México 1981  
Porrúa
- 8 De la Cueva Mario El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo  
México 1979  
Porrúa  
Tomo I y II
- 9 Duguit León Las Transformaciones del Derecho Público  
España 1926 Editorial Librería Española y Extranjera  
Paisneife

- 10 Duguít León Tratado de Derecho Constitucional  
Tomo III  
Francia 1930
- 11 Everardo Jiménez  
Flavio Amado La Requisa como Limitación a la  
Propiedad. Tesis  
Profesional, Facultad de Derecho  
Universidad Autónoma Benito  
Juárez de Tabasco. 1975.
- 12 Fraga Gabino Derecho Administrativo  
México 1960 y 1981, Editorial  
Porrúa
- 13 Fleiner Fritz Derecho Administrativo  
España 1933
- 14 Guerrero Euquerio Manual de Derecho del Trabajo  
México 1980, Editorial Porrúa
- 15 Hauriou Maurice Precis de Droit Administratif et  
de Droit,  
Francia 1914
- 16 Ley Federal del Trabajo México 1985, Editorial Porrúa
- 17 Ley de Vías Generales de Comunicación México 1980, Editorial Porrúa
- 18 Olivera Toro Jorge Manual de Derecho Administrativo  
México 1976, Editorial Porrúa
- 19 Sayagués Laso Enrique Tratado de Derecho Administrativo  
Tomo I  
Uruguay 1983
- 20 Serra Rojas Andrés Derecho Administrativo  
México 1981, Editorial Porrúa  
Tomo I y II

## HEMEROGRAFIA

- 1 Díaz Redondo Regino Excelsior  
México, DF  
30 abril 1980
  
- 2 Secretaría de Gobernación Diario Oficial de la Federación  
México, 17 enero 1931  
  
Diario Oficial de la Federación  
México, 31 agosto 1931  
  
Diario Oficial de la Federación  
México, 19 febrero 1940  
  
Diario Oficial de la Federación  
10 septiembre 1984.