

179
2e



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

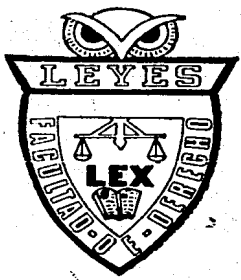
FACULTAD DE DERECHO

“ANALISIS DE LA FIGURA JURIDICA DE LA REQUISICION EN EL ESTADO MEXICANO”



FACULTAD DE DERECHO
SECRETARIA AUXILIAR DE
EXAMENES PROFESIONALES

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
CANDIDO CORTES FUENTES



MEXICO, D F.

1987



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

ANALISIS DE LA FIGURA JURIDICA DE LA REQUISICION EN EL ESTADO MEXICANO.

INTRODUCCION

CAPITULO I

LA REQUISICION

- 1.- Antecedentes
- 2.- Concepto
- 3.- Definición propuesta
- 4.- Elementos
- 5.- Modalidades de la requisición
- 6.- Procedimiento

CAPITULO II

LA REQUISICION COMO UNA LIMITACION A LA PROPIEDAD PRIVADA EN INTERES PUBLICO.

- 1.- Naturaleza jurídica de la requisición
- 2.- Limitaciones a la propiedad en interés público
 - A) Concepto de limitaciones a la propiedad privada en interés público
- 3.- Clasificación de las limitaciones a la propiedad privada en interés público en razón de su grado de afectación
- 4.- Diferencias de la requisición con relación a las otras limitaciones a la propiedad privada en interés público

CAPITULO III

CAUSAS DE REQUISICION EN NUESTRO DERECHO

- 1.- Utilidad pública
- 2.- Causas de requisición previstas en la Ley de Expropiación como causas de utilidad pública

- 3.- Causas de requisición previstas en el artículo 112 de la Ley de Vías Generales de Comunicación
- 4.- Causa de requisición prevista en el artículo 28 Constitucional
- 5.- Causas de requisición previstas en el artículo 50. Constitucional
- 6.- Causas de requisición previstas en la Ley General de Salud
- 7.- Causas de requisición previstas en la Ley Forestal y de Caza.

CAPITULO IV

EFFECTOS DE LA REQUISICION

- 1.- Régimen legal
- 2.- Indisponibilidad del bien requisado
- 3.- Situación jurídica de los afectados

CAPITULO V

RELACION DE REQUISICIONES EN MEXICO

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFIA

INTRODUCCION

El trabajo que me estoy permitiendo someter a la -- consideración del honorable jurado, es producto de la profunda preocupación que nos ha provocado el contemplar cómo la inadecuada aplicación de una figura jurídica como la requisa se puede traducir en la violación de nuestra Carta Magna, ya que con estricto interés jurídico nos hemos podido percatar de lo peligroso que resulta para nuestro régimen de legalidad, el que a una ley secundaria; vgr., Ley de Vías Generales de Comunicación se le quiera dar una dimensión mayor que algunos preceptos -- constitucionales. Por tal motivo del análisis de esta situación, ha nacido el presente trabajo, el cual está estructurado de la siguiente manera: en el primer capítulo, se esboza lo relativo a los antecedentes e influencia que ha tenido la requisa en diferentes legislaciones incluyendo a la nuestra; se establece después del estudio de diferentes conceptos una definición propuesta por el autor de esta tesis y se determina la existencia de dos clases de requisa, la militar y la civil, -- partiendo de su procedimiento de aplicación. En el segundo capítulo, se analiza a la requisa dentro del marco jurídico de las limitaciones a la propiedad privada en interés público con el fin de especificar las diferencias que existen entre estas limitaciones y la figura ya mencionada. En el tercer capítulo, se enuncian a la luz de la ley de Expropiación, Ley de Vías -- Generales de Comunicación, artículos 28 y 50. Constitucionales, Ley General de Salud y Ley Forestal y de Caza, las causas consideradas como de utilidad pública para requisar. En el capítulo cuarto, se toca lo relativo a su aspecto legal y finalmente; en el capítulo quinto, se hace una relación de las requisas que ha habido en México desde 1944 a la fecha.

Sólo me resta señalar, que el propósito que se persigue es el de hacer reflexionar al gentil lector de esta tesis, sobre el valor que puedan tener algunas disposiciones -

administrativas en franca oposición a nuestra Constitución; rogando a los honorables sinodales que este humilde afán sea juzgado con indulgencia, tomando en cuenta la modestia de mis conocimientos.

CAPITULO I
LA REQUISICION

1.- ANTECEDENTES.

En el presente estudio, como en todo aquel que tenga como base la objetividad jurídica, se hace indispensable referirnos a la fuente misma de todo sistema jurídico, que como el nuestro recibe una influencia determinante por parte del Derecho Romano, ya que sus elementos fundamentales son algo activo y presente en el flujo y reflujo del diario quehacer jurídico y además porque durante siglos ha ejercido una fuerte influencia en las diferentes legislaciones, que regulan el diario devenir de los seres humanos, tanto, en el Continente Europeo como en el Americano, y éstos lo han tomado como modelo para su estudio; porque solo conociendo la manera de pensar y actuar del mundo antiguo, comprenderemos el alcance y dimensión de las leyes, cuyo espíritu tuvo como fuente de inspiración a los legisladores romanos y por ello el Derecho Romano es la base de toda educación jurídica.

El maestro Miguel Acosta Romero comenta en su obra titulada "Teoría del Derecho Administrativo" que: "La requisición tiene sus antecedentes en Roma, en el período de la República, en que abundaban las requisiciones militares con motivo de las conquistas de las legiones romanas" (1). Como podemos advertir, la requisita como figura jurídica tiene sus orígenes, en el Derecho Romano, en un período que caracteriza la transición de la Monarquía a la República, y que ciñe los destinos --

(1) Acosta Romero Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo; 2da. ed. México; Ed. UNAM, 1975. P. 237.

del quehacer legislativo, a los acontecimientos históricos, ya que como es sabido en éste período el pueblo romano se encontraba en una constante expansión imperialista a lo largo del Mundo Mediterráneo, razón por la cual le era necesario la formación de grandes ejércitos, que la mayoría de las veces se -- integraban por hombres rudos e incultos, por lo cual no tenían el menor reparo en despojar mediante el saqueo y el pillaje a todas aquellas poblaciones que caían bajo su dominio, empezando desde luego por las ciudades que establecían como punto de partida. Por lo que a partir de la República empieza a advertirse por parte del Senado Romano la profunda preocupación de dictar leyes en protección de las poblaciones civiles, ya que a pesar de que las legiones romanas contaban con la natural -- hospitalidad de los habitantes de las poblaciones por donde -- pasaban, como ya dijimos, éstos no conformes con ello se llevaban todo lo que se encontraban a su paso; por lo que se dictaron leyes limitando estas requisiciones militares o de "guerra" exclusivamente en lo concerniente a la adquisición de víveres, vestimentas, armas y los medios de transporte que exigieran las operaciones militares.

Por ello es que de la intervención del Senado Romano encaminada a proteger a la población civil de las arbitrariedades del ejército, dictando leyes en las que se limitaba a éste a la obtención de bienes o cosas específicamente determinadas, surge la requisición como figura jurídica legalmente establecida.

En este mismo período encontramos como una modalidad diferente a la requisición militar, lo que más tarde será la requisición de servicios personales; pero que en esta -- época era de las personas mismas, ya que las legiones romanas antes de emprender una campaña, se apoderaban de esclavos, galeotes y cargadores, los cuales en virtud de sufrir una capitis deminutio máxima, no eran considerados como personas, sino como cosas o bienes, por lo cual eran destinados a servir como soldados o marineros.

En nuestro derecho encontramos esta figura fundamentalmente porque como ya se dijo, nuestro régimen jurídico, se encuentra inspirado en el Derecho Romano; lo que no resulta del todo claro, por no existir obra o autor que haga referencia al momento en que esta figura empieza a ejercer influencia sobre otros regímenes jurídicos, como el Francés o el Inglés, ya que en el Derecho Francés lo único que se encuentra como antecedente directo de la requisición, es el llamado: "Derecho de Presa", el cual surge como consecuencia del poder omnipotente que tenía el monarca de apoderarse a su paso de granos, forraje, bestias de carga y otros bienes para el sostenimiento de su corte.

Pero debido a las constantes arbitrariedades de las que eran objeto los súbditos del reino por parte de los ediles a consecuencia de este derecho, el Rey mismo se vió obligado a dictar un decreto de fecha 18 de Noviembre de 1355, en virtud del cual se abolía tal Derecho de Presa.

Pero como es indudable que la inquietud del pueblo Francés se transmite a sus legisladores y principalmente a consecuencia de las conflagraciones bélicas en que se encontró involucrada esta nación, lo que implicaba grandes necesidades de abasto a su ejército, lo que les llevó a establecer el procedimiento administrativo de las: "Requisiciones militares, que se hacían ante los grandes acontecimientos bélicos".

"En Francia, después de la segunda guerra mundial, y con motivo de los problemas que afrontó dicho país por la falta de alojamiento, tanto para los militares, como para la población civil, se decretó el 11 de Octubre de 1945 una requisición de alojamiento" (2).

(2) Acosta Romero Miguel. Ob. Cit. P. 238.

Ahora bien, previo el establecimiento de la requisita, por decreto es menester mencionar tal como refiere Roberto Ducos Adder, citado por el maestro Miguel Acosta Romero, que: - "durante el reinado de Luis XIII y Luis XV sus ministros Richalieu y Mazarino, autorizaron a los intendentes militares de los diferentes cuarteles del territorio francés a realizar requisiciones, siempre y cuando estas se llevaran a cabo excepcionalmente y cuyo objeto precisamente serían alimentos, vestuario, - uniformes, así como todo lo concerniente al abituallamiento de los ejércitos incluyendo desde luego los transportes de - - carga" (3).

La Constitución Francesa de 1791, en su artículo - IV, ordenaba que los ciudadanos no podrán nunca formarse, ni -- actuar como guardias nacionales, más que en virtud de una re- - quisición. El artículo VII decía que: "Ningún cuerpo o destacamento de tropa de línea, puede actuar en el interior del reino sin ninguna requisición legal".

Ya para el año de 1793, se regulaba por parte de - esta legislación lo relativo a los servicios personales al es- - tablecer que los hombres así como las mujeres y niños que estuvieran en condiciones de empuñar las armas debían hacerlo en -- defensa del pueblo francés y de su soberanía territorial obligando a todo invasor a abandonar su suelo.

En esta breve reseña, en la que quizá por desco- - nocimiento de alguna otra fuente se haya omitido algún antecedente sobre todo de aquellos casos en los que la requisición - aún no existía como concepto jurídico determinado, se hace referencia sin embargo a las dos fuentes más importantes de la

(3) Acosta Romero Miguel. Ob. Cit. P. 238.

misma, primero a la Legislación Romana, a la que se debe el -- origen, no solo de esta figura jurídica, sino de todo nuestro -- derecho y segundo a la Legislación Francesa, tan prolija en -- conceptos jurídicos innovadores a la que también se le debe el ser fuente de inspiración de nuestros pretéritos legisladores y en la que se encuentra el clima propicio para que la requisición se manifieste en toda su magnitud, ya que en esta legislación se le dota de los elementos de aplicación a diferentes situaciones, ya de orden militar, ya de orden civil.

Aunque en nuestra legislación esta figura ha tenido una aplicación exigua y restringida, sus antecedentes se remontan a épocas de la Independencia en las que el "Padre de la Patria" Don Miguel Hidalgo y Costilla: "Lanzó el 10. de Diciembre de 1810, desde su cuartel general en la Ciudad de Guadalajara del Estado de Jalisco, un "bando de bagajes" para el ejército insurgente y de observancia general para los intendentes, gobernadores y jueces de las provincias que quedaban sujetas en virtud de la guerra a su autoridad, de hecho; previniendo a dichas autoridades intervinieran para autorizar a sus comisionados e individuos de sus tropas, tomaran cabalgaduras, forrajes, etc., necesarios en las campañas, prohibiendo que se apoderaran de tales efectos de propia autoridad" (4).

Más tarde, durante el mismo movimiento de Independencia el "Siervo de la Nación" General Don José María Morelos y Pavón, por decreto del 13 de Agosto de 1811, estableció la -- prohibición para sus oficiales de tropa, jueces y comisionados en el sentido de que no se excedieran y abusaran de sus facultades apoderándose de los bienes pertenecientes a los ricos, -- europeos y criollos, sin orden expresa del comandante de la --

(4) Dublán, Manuel y José María Lozano. Legislación Mexicana. México; Edición Oficial, T. I, P. 339.

expedición y de acuerdo al procedimiento que tenía que seguirse para aquellos casos en los que el ejército embargara o secuestrara bienes de los particulares; con lo que se establece desde esta época, un procedimiento específico en el caso de adjudicación de bienes.

Tal como advertimos, estos bandos de los caudillos de independencia tienden a evitar el abuso de las tropas y a -- proteger a los ciudadanos civiles en sus bienes exigiendo que -- en caso de efectuarse una requisición ésta debía realizarse de conformidad a las reglas del secuestro o embargo para que todo tuviera el uso debido, estableciendo en forma tal vez muy drástica la pena de muerte para aquellos soldados que haciendo caso omiso de éstas disposiciones hicieran requisiciones por sí o -- para sí, de algunos bienes. En la actualidad también existen -- prohibiciones y penas para los militares pero no tan drásticas.

En el período posterior a la Independencia, pródi- go en revueltas y asonadas, surge un antecedente no muy orto- doxo, pero sí efectivo en la realización, que viene a ser en -- México el antecedente directo de las modernas requisiciones de servicios personales; nos referimos a las tan repudiadas levas de ese tiempo, que privaban a la población civil de la libertad de acción obligando principalmente a los hombres a incorporarse a las filas del ejército y prestar, en forma obligada, el servicio de las armas.

Otro antecedente de la misma naturaleza pero con -- diferente objetivo lo encontramos en la obligación que se imponía a todos los presos de las cárceles de la ciudad de México y de otros Estados de la República, de realizar el aseo de las -- calles, bien de la Ciudad o del Pueblo, ya que como en esa época de la revolución debido a la situación crítica por la que -- atravesaba el país se carecía de la posibilidad económica de -- contratar al personal que se encargara de este servicio y se -- imponía a los presos como pena, tal ocupación.

Próxima la invasión del vecino país del norte, el 31 de agosto de 1846, el General de Brigada, Jefe del Ejército Libertador Republicano, Don José Mariano Salas, expidió el siguiente decreto: "En virtud de la situación en la que se encuentra nuestra patria, los empleados civiles y militares, que sin causa justificada se rehusen a prestar servicios que el -- gobierno les exija por la guerra en que se haya la República, -- quedarán separados de sus destinos, sin perjuicio de penas mayores para los militares, según la gravedad del caso (5).

"Por la misma causa, el 9 de abril de 1847, se -- expidió una ley que autorizó al gobierno para organizar la -- guardia nacional, llamando al servicio militar a todos los mexicanos capaces de llevar las armas, dictándose para el objeto las providencias necesarias para proporcionarse el armamento -- que estuviera en poder de los particulares; así como la ocupación de bagajes, municiones y demás útiles para la campaña, -- arreglando la debida indemnización" (6).

En las anteriores disposiciones legales que emanaban de autoridades jurídicamente autorizadas, encontramos -- que ya se establece como requisito para efectuar la requisición el pago de una indemnización, emulando de esta manera a -- las legislaciones europeas: "En el Derecho europeo se reconoce que la requisición debe traer aparejada aunque sea posteriormente, una compensación indemnizatoria, y que los ejércitos al efectuar requisición deben documentar el monto de ésta" (7).

Aunque para la fecha en que se expidieron estas -- disposiciones se encontraba en vigencia la Constitución de --

(5) Dublán, Manuel y José María Lozano. Ob. Cit., T.V, P. 156.

(6) Dublán, Manuel y José María Lozano. Ob. Cit., T.V, P. 66.

(7) Acosta, Romero Miguel. Ob. Cit., P. 238.

1824 la misma no menciona nada relativo a la requisición a pesar de que ya en forma visionaria tanto Hidalgo, Morelos y Mariano Salas, habían establecido los elementos necesarios para que se legislara en esta materia; siendo hasta la presentación del proyecto de constitución que hiciera al constituyente de 57, Francisco Zarco, en donde se incluyó por primera vez en lo que posteriormente sería el texto constitucional, lo relativo a la requisición, en la cual se habla en forma por demás inequívoca de la requisición militar ya que del texto del artículo 26, se desprende: "En tiempos de paz ningún militar puede exigir alojamiento, bagaje, ni otro servicio real o personal, sin el consentimiento del propietario. En tiempos de guerra sólo podrá hacerlo en términos que establezca la ley".

En los mismos términos pasó a la Constitución de 1917, en cuyo texto del también artículo 26, siguió estableciendo un claro impedimento a la realización de la requisición en tiempo de paz, pues la substitución de las palabras "ni otro servicio real o personal" por las palabras "y otras prestaciones" en nada modificó el sentido y alcance de su espíritu protector hacia la población civil, pues la especificación del término "en tiempo de guerra" complementado por el de ley marcial correspondiente, alude sin lugar a dudas a aquellos casos de conflicto bélico, erigiéndose en un franco impedimento a la realización de la requisición en tiempo de paz y constituyéndose a su vez en una garantía de seguridad del patrimonio de las personas y así lo entendieron los legisladores que participaron en las reformas a la Constitución en el año de 1983, quienes incluyeron ya como garantía individual dentro del artículo 16 Constitucional dicho impedimento. Desprendiéndose de todo lo anterior que la requisición sólo puede ser aplicada como tal en tiempo de guerra, no obstante que las políticas seguidas en las legislaciones europeas estén encaminadas a obtener prestaciones y servicios en tiempo de paz, lo cual no es aplicable en nuestra legislación para los casos previstos como de requisición, ya que las legislaciones europeas prevén una indemnización compensatoria, lo que no ocurre en la nuestra --

que sólo impone obligaciones, tal es el caso de la ley General de Salud, de la Legislación Forestal y de Caza y del artículo 28 Constitucional.

2.- CONCEPTO.

A fin de alcanzar el propósito de determinar cuál ha sido el grado de aplicación y adecuación de la requisición en nuestra legislación, comenzaremos por señalar que dicha figura jurídica es de origen eminentemente europeo y que es en las legislaciones de Italia, Francia, España, Alemania e Inglaterra en donde a más de estructurarla se le dá el alcance necesario para resolver las necesidades perentorias tanto de los ejércitos en lo relacionado con la alimentación, vestuario, transporte y de alojamiento en tiempo de guerra, siendo este su origen, así como de la administración pública encaminada a resolver los problemas de orden público y la salud.

Tal como se advierte, dicho concepto ha evolucionado y se ha transformado con el tiempo de tal manera que lo que se conocía en la antigüedad como procedimiento de incautación para los ejércitos, en la actualidad se le utiliza también para resolver las necesidades de carácter civil y de esta manera nos lo hacen saber Guillermo Altamira y Carlos García Oviedo.

"La Requisición ha sido considerada como una figura jurídica "afín a la expropiación". La "requisición" es una de las limitaciones a la propiedad impuesta en interés público que más se ha transformado en el tiempo. Su evolución más profunda es aquella que se desplaza del ámbito de las necesidades públicas castrenses al de las necesidades públicas de orden civil. Es así que al derecho de requisición militar sucede el derecho de requisición civil. En épocas de acentuadas crisis económicas las requisiciones civiles son un medio -

de atenuar las graves consecuencias de orden social por la carestía de bienes de primera necesidad a fin de evitar el agio y la especulación" (8).

"En un sentido restringido, por requisita se entiende de la incautación por la administración militar de bienes de -- propiedad particular aptos para las necesidades de la guerra".

"Pero en sentido general se entiende por requisita -- la incautación de objetos de propiedad privada decretada por -- autoridad competente para fines de interés público, militares o civiles; verbigracia, en este último caso, el embargo de material sanitario por motivo de epidemia, de efectos e instrumentos para precaver una inundación o para sofocar un incendio, -- víveres para la población civil en caso de guerra o cualquier -- otra calamidad, etc." (9).

Ya dijimos en anteriores líneas que la requisición se origina en las legislaciones europeas, por eso comenzaremos por analizar dicha figura jurídica a la luz de la doctrina -- francesa, que es en donde se le ha perfeccionado, para lo cual utilizaremos como material de apoyo lo mencionado por el maestro Miguel Acosta Romero, quien señala que en el Derecho Francés, dentro del ámbito del Derecho Administrativo, Duez y Debeyre, la define como una: "Operación unilateral de gestión pública, por la cual la administración exige de una persona; sea una prestación de actividad, sea la prestación de objetos mobiliarios, sea el abandono temporal del goce de un inmueble o de una empresa para hacer un determinado uso, conforme al interés general" (10).

(8) Altamira Guillermo, Pedro. Curso de Derecho Administrativo; Edición postuma. Buenos Aires; Ed. Depalma, 1971. P. 817.

(9) García Oviedo, Carlos. Derecho Administrativo; 9a. ed. Co-- rregida y aumentada, Tomo II. Madrid; Ed. E.I.S.A., Pp.506-507.

(10) Acosta Romero Miguel. Ob. Cit. P. 238.

También el maestro Acosta Romero refiere que -- Ducos Adder, dá el siguiente concepto: "Una operación por la -- cual la autoridad administrativa, en forma unilateral constri- -- ñe a los particulares, personas físicas o morales a suminis- -- trar, sea a ella misma o a terceros prestaciones de servicios, el uso de bienes inmuebles, la propiedad o el uso de bienes -- muebles, en vista a la satisfacción de necesidades excepciona- -- les o temporales reconocidas como de interés general" (11).

Las anteriores definiciones son valederas para el propósito o fin que se persigue de dilucidar lo relativo a la requisición, sin embargo, a pesar de estar estructuradas de -- tal manera que bosquejan en un sentido general el objetivo de la requisa, no son lo suficientemente explícitas, pues no po- -- demos pensar en la requisición como una mera operación de ges- -- tión pública, ya que ateniéndonos al estricto sentido termino- -- lógico, no se trata de hacer un meo trámite administrativo, -- sino generar a través de este medio una serie de consecuencias jurídicas en las que quedan involucradas tanto el Estado como los particulares; lo que implica todo un procedimiento y no un mero acto. Por otro lado, tanto Ducos Adder como Duez y De- -- beyre, pasan totalmente por alto mencionar uno de los elemen- -- tos fundamentales de la requisición, como es la indemnización, circunstancia que por ser tan trascendente no omite nuestro -- derecho y tampoco el argentino, ya que en nuestro derecho el -- maestro Andrés Serra Rojas se encarga de establecer que: "La -- requisición es un procedimiento administrativo unilateral de -- cesión forzada de bienes, que implica una limitación a la propiedad privada principalmente muebles, para satisfacer urgen- -- tes propósitos de utilidad pública y mediante la indemnización correspondiente" (12); concepto con el cual coincide en el --

(11) Acosta Romero Miguel. Ob. Cit. P. 238.

(12) Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo; 13a. ed. Tomo II. México; Ed. Porrúa, S. A., 1985. P. 336.

derecho argentino Guillermo Altamira: "La requisición consiste en una limitación impuesta a la propiedad por razones de interés público que tiene por objeto la adquisición coactiva de cosas muebles en cantidad indeterminada o en uso coactivo temporaneo de cosas inmuebles mediante indemnización (13).

Por otra parte, encontramos que en diferentes -- diccionarios de la Lengua Española, así como de la Lengua Inglesa y Francesa, la definen de la siguiente manera:

Diccionario de la Real Academia Española:

Requisa: (Latín requisum, por requisitum), f. revista o inspección de las -- personas o de las dependencias de un establecimiento.
2.- Recuento, embargo que se hace de cosas necesarias en tiempo de guerra.

Requisar: (De requisa), hacer requisición de caballos, vehículos, alimentos y -- otras cosas para el servicio militar.

Requisición: (Del Latín requisitionis), recuento, embargo de caballos, bagajes, alimentos, etc., para el servicio militar suele hacerse en tiempo -- de guerra.

(13) Altamira Guillermo, Pedro. Ob. Cit. P. 818.

Diccionario Etimológico Español e Hispánico (14).

Requisa: Inspección (del latín requisium), -- buscando por requisitum a hacer algo de requirere: requisa busca castellano, acaso por el francés requise, derecho, requisar, buscar.

Requisar: Hacer requisición de vehículos.

Requisición: Recuento y embargo (Del latín requisito onis), condición requerida del latín requisitus.

Diccionario del uso español (15).

Requisa: Adaptación (Del francés requisition), a imitación de pesquisa, adaptación de (pesquisition), revista, inspección que hace de un sitio o servicio para darse cuenta de si están y de cómo están personas y cosas de él.

2.- Acción de requisar; particularmente caballos, bagajes, víveres, etc., para el ejército.

Requisar: Incautarse, apoderarse el gobierno o alguien con autoridad legítima o detentada, de alguna cosa; particularmente para el ejército.

(14) García V. de Diego. Diccionario Etimológico Español e Hispánico. Madrid; Ed. S.A.E.T.A., 1954. P. 475.

(15) Moliner María. Diccionario del uso Español. Madrid; Ed. -- Gredos, 1967. P. 1011.

Diccionario de la Universidad de Oxford (16).

Requisa: Requerir algo para el suministro de los ejércitos, para fines militares poner en requisición.

2.- Hacer una requisición, demandar, pedir, requerir, tener, etc.

Diccionario Moderno Francés-Español; Español; Francés (17).

Requisa: Del francés (Requisition), F. Dr. -- requerimiento, M., demanda, (Demande), informe, M., (Du Procureur de la -- République), requisición, requisa -- (Embargo).

En estas definiciones al igual que en anteriores -- conceptos advertimos que se abarcan aspectos parciales en cuanto al objeto de la requisición, ya que si bien es cierto que el maestro Andrés Serra Rojas, hace alusión a la indemnización, a su vez, pasa por alto que la requisición opera también sobre -- bienes inmuebles, desde luego al mero uso de los mismos. Por -- su parte Guillermo Altamira, omite mencionar que se trata de un procedimiento administrativo. En cuanto a las definiciones -- encontradas en diferentes diccionarios, observamos que sólo hacen referencia en cuanto a la requisición o la consideran como un recuento o embargo, acepciones con las que no estamos de -- acuerdo, ya que el requisar por ejemplo, a una empresa no sólo

(16) Oxford University. The Oxford English Dictionary. 1933.

(17) Dictionnaire Moderne. Français-Espagnol; Espagnol-Français. Paris; Librairie Larousse, 1970. P. 310.

se realiza un recuento de los bienes o cosas que la misma - - tenga y con eso ya está llevando a cabo la requisición, sino - - lo que se va a procurar es que ésta siga prestando el servicio que proporcionaba al usuario y ésto se logra mediante el apo-- deramiento total de la empresa. Por lo que se refiere a la -- situación de considerarla como un embargo, tampoco es acertada esta calificación, ya que se está hablando en términos de De-- recho Civil, en donde por otro lado, se tendría que realizar - un procedimiento judicial en el que estarían interviniendo la parte y contra parte, es decir, actor y demandado, y en la re- quisición no se presenta esta situación, ya que la autoridad - requisante no admite la intervención de alguna autoridad que - no sea la propia y actúa en ejercicio de facultades irrestric- tas; tampoco le da margen al requisado de recurrir a alguna -- autoridad judicial, pues éste no puede manifestar siquiera su inconformidad en razón de que sólo interviene una sola volun- tad, la del Estado. Por tanto, tomando en consideración los - conceptos anteriormente mencionados, los elementos comunes y - los que a nuestro juicio se omitieron, trataremos de estable-- cer un concepto con el ánimo de determinar cada uno de sus - - elementos.

3.- DEFINICION PROPUESTA.

La requisición es un procedimiento administrativo - unilateral de cesión forzada de bienes, por medio de la cual la administración pública se allega de los particulares, la pro- piedad o el uso de bienes muebles, el uso de bienes inmuebles o una prestación de servicios personales, con el fin de satisfac- cer necesidades excepcionales, temporales y de interés general, mediante indemnización y de acuerdo a las disposiciones lega-- les.

4.- ELEMENTOS.

De la anterior definición trataremos de desglosar - lo que a nuestro juicio son los elementos que la integran.

a) Un procedimiento administrativo, comprendido como aquel conjunto de actos de la administración pública, encaminados a la obtención de bienes, cosas o servicios para la satisfacción de necesidades de orden público.

b) Unilateral, ya que ésta se dá en razón de una -- sola voluntad, la del Estado y esto se explica, porque el Estado no puede dentro de este orden de cosas, estar supeditado a -- la voluntad de los particulares para obtener los medios indispensables a fin de encarar las necesidades de carácter perentorio y de interés público.

Por conducto de la voluntad unilateral del Estado, la obligación nace sin la intervención del particular requisado.

El Estado por su sola voluntad modifica la situación jurídica de los sujetos afectados.

c) Forzosa, debido fundamentalmente a que la requisición se dá bajo condiciones de extrema gravedad, que no admiten demora, por lo que el procedimiento tiene que ser rápido y violento.

d) Por medio de la cual el Estado se allega de los particulares, la propiedad o el uso de bienes muebles, al respecto el maestro Andrés Serra Rojas nos dice: "La requisición en propiedad opera en materia de bienes muebles, cosas fungibles, cosas que se consumen por el uso o en derecho" (18); a lo cual García Oviedo, agrega que por tratarse de cosas que por --

(18) Serra Rojas Andrés. Ob. Cit. P. 337.

ser consumibles destruyen el objeto y que por tanto al propietario se le debe cubrir una indemnización.

e) El uso de bienes inmuebles. "La requisición se puede realizar en propiedad o en uso. Para la requisición de inmuebles en propiedad el derecho administrativo mexicano dispone del procedimiento de expropiación, por ello la requisición de inmuebles en propiedad no debe aplicarse" (19).

"Por lo que se refiere a la requisición de bienes inmuebles, este procedimiento administrativo tiene que ser necesariamente de carácter temporal, en casos excepcionales y -- urgentes, diversos a los empleados en los últimos tiempos...".

"Requisar la propiedad inmueble definitivamente es un acto de verdadera expropiación, y como no se ajusta a este procedimiento sería contrario a los artículos 14 y 16 Constitucionales. La requisición debe, pues, circunscribirse al uso temporal de los inmuebles" (20).

f) Servicios personales "En cuanto a la prestación obligatoria de servicios personales debemos comenzar por señalar los únicos casos que son expresamente autorizados por el artículo 5o. Constitucional y siempre subordinados a la ley: - "el desempeño de cargos concejiles y los de elección popular directa o indirecta. Las funciones electorales y censales podrán tener carácter obligatorio y gratuito. Los servicios - - profesionales de índole social serán obligatorios y retribuidos en los términos de la ley y con las excepciones que ésta señale".

(19) Serra Rojas Andrés. Ob. Cit. P. 337.

(20) Serra Rojas Andrés. Ob. cit. P. 341.

"El problema surge cuando diversas leyes administrativas establecen otros casos de servicios obligatorios, no señalados en la Constitución" (21).

g) El fin de satisfacer necesidades excepcionales. Para efectos de la requisición como necesidades excepcionales, vamos a entender aquellas situaciones que se presentan de momento, espontáneamente y de forma no continua, es decir, temporalmente, pues por su naturaleza la requisición sólo debe emplearse en casos de emergencia que amerite que el Estado por no contar con recursos, obligue a los particulares a cooperar a la resolución de dicha contingencia.

h) En forma temporal, esto es, que la requisición va a prevalecer sólo por el tiempo de duración de la contingencia, ya que de lo contrario estaríamos en presencia de una expropiación.

i) Interés General o colectivo. Mediante este principio los bienes requisados quedan subordinados a la función social de la propiedad, esto es tal como lo considera Carlos García Oviedo: "La propiedad privada, como medio natural para el cumplimiento de los fines individuales, familiares y sociales, es reconocida y amparada por el Estado. Todas las formas de la propiedad quedan subordinadas a las necesidades de la Nación y al bien común. La riqueza no podrá permanecer inactiva, ser destruída ni aplicada a fines ilícitos" (22).

Así lo entiende también nuestra Constitución en su artículo 27 párrafo tercero que dice: "La Nación tendrá en todo

(21) Serra Rojas Andrés. Ob. Cit. P. 340.

(22) García Oviedo Carlos. Ob. Cit. P. 466.

tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con el objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana...".

j) Indemnización. La indemnización viene a ser el pago que el Estado dá al particular por la lesión que su acto coactivo irroga a su patrimonio, como un elemental principio de equidad aplicada al resarcimiento del daño.

k) Conforme a las disposiciones legales, dado que nuestro sistema jurídico está organizado conforme al principio de legalidad, el cual establece que todas las disposiciones o acciones emanadas de cualesquier autoridad deben estar debidamente fundadas a fin de evitar que sean consideradas como ilegales; en cuyo caso, viene a colación la consideración en cuanto a la necesidad de crear una ley específica sobre requisiciones que regule apropiadamente todo su procedimiento y no se aplique por analogía el de la expropiación.

5.- MODALIDADES DE LA REQUISICION.

En el desarrollo del presente tema nos hemos podido percatar de la existencia de dos tipos de requisición al respecto Marienhoff, nos dice: "En sus orígenes la "requisición" - fué un medio jurídico de satisfacer las urgentes necesidades de la "guerra", sus antecedentes son pues "castrenses", constituía un procedimiento exclusivamente militar".

"Del ámbito castrense, la requisición se desplazó -

al ámbito civil; ya no se limitó a satisfacer las necesidades de la guerra. Se la utilizó como instrumento jurídico para satisfacer otros tipos de necesidades generales que surgían dentro de la sociedad; vgr., en ciertos casos de trastornos económicos susceptibles de prestarse a la elevación inconsulta de los precios de los artículos de primera necesidad, la requisición fué y suele utilizarse como medio para impedir el agio, pues mediante ella el Estado se incauta de las respectivas mercaderías que luego redistribuye a precios adecuados; etc." (23).

El texto del párrafo anterior viene a confirmar lo que en principio se estableció en el sentido de determinar la existencia de dos clases de requisición, la militar y la civil.

La requisición militar se liga desde luego a todos aquellos acontecimientos bélicos en los que por necesidades de los ejércitos estos requerían de abastecimientos de diferente índole, lo mismo de alimentos que de transporte, es por eso que situada en el marco de esta necesidad irrumpe en las legislaciones europeas a fin de satisfacer dichos requerimientos dentro de un marco jurídico que afectara lo menos posible a los particulares, evitando violación a la propiedad privada, es por eso, que desde la época de Justiniano, se limitó a la requisición militar o de "guerra" de tal manera que no se podría dar bajo otra circunstancia, sin embargo con el tiempo se advirtió que esta situación de guerra generaba toda una serie de necesidades y contingencias contra las cuales no se tenía un ordenamiento jurídico instrumentado que permitiera satisfacer las necesidades perentorias de la población civil, tal como ocurrió a todos aquellos pueblos que participaron en la Segunda Guerra Mundial que de pronto se vieron de frente ante la imposibilidad de proporcionar a los habitantes de sus ciudades, habitación, transporte, alimentos y vestido. Todo ello hizo pensar en la

(23) Marienhoff S. Miguel. Tratado de Derecho Administrativo; Tomo IV. 3a. ed. actualizada. Buenos Aires; Ed. Abeledo Perrot. P. 446.

necesidad de recurrir a un instrumento jurídico ya determinado que en su aplicación fuera lo suficientemente eficaz como para incautar bienes de todos aquellos ciudadanos que los tuvieran en abundancia a los cuales por otro lado se les tenía que indemnizar en términos legales y como se tenía que actuar de inmediato y en forma temporal, se recurrió a la requisición, la cual ya había demostrado ser eficaz en cuanto a la satisfacción de dichos requerimientos, con lo que se le dio origen a la requisición civil, la cual a pesar de no tener el mismo desenvolvimiento ni la misma fortuna que la militar, por no contar con un adecuado fundamento jurídico, ya que en la gran mayoría de las legislaciones tanto europeas como americanas se hace alusión a la requisición en términos castrenses; no obstante ello, ha servido para satisfacer las necesidades de la población civil en tiempos de paz; con lo cual se establece la diferencia plena entre los dos tipos de requisición ya que mientras una tiene por objeto satisfacer las necesidades exclusivamente del ejército en tiempo de guerra, la otra tiende a satisfacer las necesidades de la población en general en cualquier época, lo cual ha sido objeto de severas críticas por parte de diversos autores y como las mismas son motivo de un análisis más detenido, éste se hará posteriormente en lo relativo al régimen legal. En tanto, siguiendo el mismo orden de ideas diremos que Marienhoff considera que la diferencia entre ambas radica en el "procedimiento para hacerlas efectivas. la requisición militar dadas las circunstancias en que se la efectúa y la índole de las necesidades a satisfacer, admite que se la lleve válidamente a cabo sin un acatamiento riguroso o estricto a las reglas del debido proceso legal ("salus populi suprema lex est"). La requisición civil requiere para su validez el total respeto a las reglas del debido proceso las garantías constitucionales a la propiedad así lo imponen, salvo que la necesidad a satisfacer mediante la requisición aparezca una urgencia imperiosa de inaplazable cumplimiento" (24).

(24) Marienhoff S. Miguel. Ob. Cit. P. 448.

"Como ya lo advertí, el "procedimiento" a seguir en la requisición depende de la índole militar o civil de la misma, o de que, siendo "civil", la necesidad a satisfacer apareje una urgencia imperiosa de inaplazable cumplimiento".

"En el primer supuesto -requisición militar- y en la requisición "civil" anormal que apareja una urgencia inaplazable, la índole de las necesidades entonces a satisfacer admite que las lleve a cabo sin un acatamiento riguroso o estricto a las reglas del "debido proceso legal". Así por ejemplo, la "indemnización" - cuya procedencia es un imperativo constitucional - puede efectuarse a "posteriori" del desapoderamiento del bien o cosa requisado, no siendo indispensable que se la efectúe a priori".

"En el supuesto de requisición "civil" normal, es decir donde no existe una urgencia imperiosa de inaplazable cumplimiento, las reglas del debido "proceso legal" deben ser rigurosamente observadas, así, en este caso la indemnización debe ser previa" (25).

6.- PROCEDIMIENTO.

El procedimiento de requisición puede variar de acuerdo al tipo de requisición de que se trate, esto es, que si se trata de una requisición militar que conlleve una urgencia imperiosa e inaplazable, el procedimiento es forzoso y sin apego a toda una instrumentación jurídica; pero si se trata de una requisición civil que se da en tiempo de paz en la que no existe esa urgencia imperiosa, ésta debe sujetarse al debido -

(25) Marienhoff S. Miguel. Ob. Cit. P. 464.

procedimiento legal. "En las requisiciones militares" dada la causa que la motiva, es de doctrina que el pago de la indemnización puede ser a "posteriori", lo que, aparte de la situación "general" que sirve de base a la requisición, encuentra plena justificación ante la circunstancia en que esas requisiciones se llevan a cabo. La "urgencia" y la "necesidad imperiosa" explican que en la especie el pago no sea "previo", -- sino a "posteriori" ("salus populi suprema lex est").

"En las requisiciones "civiles" ¿el pago de la -- indemnización debe o no ser "previo" al desapoderamiento?. -- También aquí debe hacerse una distinción, según que la requisición responda o no a una necesidad urgente e imperiosa. Si la necesidad a satisfacer tuviese este carácter, la indemnización puede ser a "posteriori", pues al respecto concurren las mismas razones que en materia de requisiciones militares, o -- que en materia de "ocupaciones temporáneas" anormales. "Eadem ratio idem jus". Establecer si en el caso concreto existe o -- no urgencia y necesidad imperiosa, constituye una cuestión de hecho, que debe ser resuelta en base al buen y recto sentido, con espíritu justo y no arbitrario. Si la necesidad que justificará la requisición civil no tuviere carácter urgente e -- imperioso, la indemnización debería ser previa al desapoderamiento" (26).

No obstante la distinción entre una y otra, -- Merienhoff establece la consideración de que aún tratándose de una requisición urgente, porque se trata de una garantía que -- contemplan las constituciones de muchos países, en todos los casos de requisición los afectados deben ser oídos. "Por ello, aún en los supuestos de requisición "Militar" en plena situación de guerra, la autoridad militar no puede entrar por sí a

(26) Marienhoff S., Miguel. Ob. cit. Pp. 461-462.

la propiedad del titular del bien o casa a efectos de apoderarse de éste por propia decisión, por sí y ante sí, debe dirigirse a dicho propietario y ponerlo en antecedentes de lo que se trata, tanto más cuanto esto puede dar lugar a una "cesión - - amistosa" o "avenimiento", temperamentos en modo alguno reñidos con el trámite de requisición. Las garantías constitucionales rigen incluso durante la situación de guerra, porque durante -- ésta también tiene vigencia plena la Constitución" (27).

Al tenor de las siguientes ideas podemos considerar que en México al carecer de una ley o reglamento que regule debidamente dicho procedimiento se está violando el ordenamiento al que se hace alusión, en virtud de que no se concede al afectado ningún recurso ordinario para oponerse a ella, violando la garantía de audiencia prevista en el artículo 14 Constitucional. Y por otro lado se tiene que recurrir a un procedimiento diferente como es el de la expropiación en cuya ley se encuentra -- consignada la requisición como ocupación temporal, de acuerdo a esto, para que la requisición proceda se tiene que llenar ciertos requisitos como son:

PRIMERO.- QUE EL ACTO CONCRETO DE REQUISICION SEA - DISPUESTO U ORDENADO POR AUTORIDAD COMPETENTE, a fin de evitar actos de pillaje o despojo y que de requisición sólo tenga el - nombre, con lo cual no cualquier autoridad puede disponer u ordenar requisiciones; en México con fundamento en el párrafo I -- del Artículo 89 Constitucional y 112 de la Ley de Vías Generales de Comunicación, al Presidente de la República es al unico al que se le ha facultado para decretar las mismas, en razón de ello, sólo el Poder Ejecutivo es el responsable y ejecutor, no se concibe una delegación que ponga en peligro el equilibrio -- constitucional, para lo cual consideramos que el procedimiento

(27) Miguel S. Marienhoff. Ob. Cit. P. 465.

administrativo de requisición podría tener una mejor fundamentación en el artículo 27 Constitucional, dado que en este precepto se fundamenta la expropiación y como a la requisición se le ha dado el mismo enfoque, es en este artículo donde podría encuadrar mejor dicho procedimiento.

SEGUNDO.- DECLARACION DE UTILIDAD PUBLICA POR PARTE DEL EJECUTIVO A TRAVES DE LA SECRETARIA DE ESTADO O DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO CORRESPONDIENTE.

La calificación de utilidad pública tiene gran trascendencia en materia de requisición porque es precisamente ésta causa de utilidad pública, la que a fin de cuentas justificará tal requisición.

Bien, se ha dicho que para que el Estado satisfaga sus necesidades a través del ejercicio de requisición se requiere una causa, esta causa a la luz del párrafo III del artículo 27 Constitucional es la "utilidad pública", es pues, requisito fundamental para la procedencia de la requisición y para la validez del acto estatal que la disponga, la existencia de una real y efectiva causa de utilidad pública. Si en el caso concreto no existiera dicho requisito, la requisición que así se dispusiese sería ilícita, a pesar de la ley que la dispusiese, ya que de esta manera se está imponiendo una limitante al poder gubernamental, de observar invariablemente este requisito.

Pues bien, de acuerdo a las anteriores consideraciones, qué se debe entender como utilidad pública, ya que de acuerdo a la investigación realizada no existe un concepto unívoco, ante la necesidad de determinar dicho concepto diremos que, en estricto sentido ésta viene a ser todo aquello que tienda a satisfacer una necesidad general sentida de acuerdo a las conveniencias del mayor número.

Por tal razón debemos establecer la consideración de

que cualquiera que sea la forma en que ésta se manifieste es -- indispensable que el hecho que la determine sea general, ya que en esa generalidad se encuentra implícita la procedencia de la requisición, de tal manera que cualquiera que sea la causa de - utilidad pública, ésta debe tender siempre al beneficio de la - colectividad y no de un núcleo en particular.

Criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Na-- ción al respecto. Según la Suprema Corte esta causa de utili-- dad pública abarca tres causas específicas: La utilidad públi-- ca en sentido estricto, o sea cuando el bien afectado se va a - destinar a un servicio público; la utilidad social cuya caracte-- rística es la necesidad de satisfacer de una manera inmediata y directa a una clase social determinada y mediante ella a toda la colectividad y la utilidad nacional, que exige se satisfaga la necesidad que tiene un país de adoptar medidas para hacer -- frente a situaciones que le afectan como entidad política y -- como identidad nacional.

Continúa diciendo la Suprema Corte que "no puede -- marcarse una línea que separe radicalmente lo que puede enten-- derse por interés político, por interés social y por interés -- nacional, ya que las palabras utilidad pública encierran un - - concepto que no tiene como contrario mas que el de "utilidad -- pública" y, como consecuencia, lo que la Constitución prohíbe, es que se hagan expropiaciones por utilidad privada, pero de -- ninguna manera desautoriza las expropiaciones por causa de in-- terés social o nacional, pues en última instancia, todo interés social es un interés nacional y todo interés nacional es un in-- terés público" (28).

(28) Amparo en Revisión No. 605/32.- S.J. de la F.T.L. P. 2572.

Aún cuando el párrafo III del Artículo 27 Constitucional y el criterio de la Suprema Corte se refieren a la utilidad pública aplicable a la expropiación, no olvidemos que este mismo criterio es aplicable a la requisición, por lo que a su vez enunciaré todos los casos que esta ley considera como causas de utilidad pública.

1.- El establecimiento, explotación o conservación de un servicio público.

2.- La apertura, ampliación o alineamiento de calles, la construcción de calzadas, puentes y túneles para facilitar el tránsito urbano y suburbano;

3.- El embellecimiento, ampliación y saneamiento de las poblaciones y puertos, la construcción de hospitales, escuelas, parques, jardines, campos deportivos o de aterrizaje, construcciones de oficinas para el Gobierno Federal y de cualquiera obra destinada a prestar servicios de beneficio colectivo.

4.- La conservación de los lugares de belleza panorámica, de las antigüedades y objetos de arte, de los edificios y monumentos arqueológicos o históricos, y de las cosas que se consideran como características notables de nuestra cultura nacional;

5.- La satisfacción de necesidades colectivas en caso de guerra o trastornos interiores; el abastecimiento de las ciudades o centros de población, de víveres o de otros artículos de consumo necesario, y los procedimientos empleados para combatir o impedir la propagación de epidemias, epizootias, incendios, plagas, inundaciones y otras calamidades públicas;

6.- Los medios para la defensa nacional o para el mantenimiento de la paz pública;

7.- La defensa, conservación, desarrollo o aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de explotación.

8.- La equitativa distribución de la riqueza acaparada o monopolizada con ventaja exclusiva de una o varias personas y con perjuicio de la colectividad en general, o de una clase en particular;

9.- La creación, fomento o conservación de una empresa para beneficio de la colectividad;

10.- Las medidas necesarias para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad puede sufrir en perjuicio de la colectividad;

11.- La acreación o mejoramiento de centros de población y de sus fuentes propias de vida;

12.- los demás casos previstos por las leyes especiales.

El procedimiento a seguir en caso de ocupación temporal es el mismo que el de la expropiación. Este procedimiento está consagrado en los artículos 2, 3, 4, 5, 6, 7 y 18 comprendiendo los siguientes pasos;

1o. Declaración de utilidad pública por el ejecutivo, a través de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo correspondiente.

Como vemos todas estas causas son las consideradas como de utilidad pública para el caso de la expropiación y de la requisición con lo que llegamos a la conclusión que cualquiera otra invocada que no se encuentre comprendida dentro de cualquiera de éstas no serán causa justificada para la procedencia de la requisición.

TERCERO.- ES UNANIME LA DOCTRINA EN CUANTO LA CONSIDERACION DE QUE EL ESTADO TIENE LA OBLIGACION DE RESARCIR EL DAÑO QUE PUDIERA CAUSAR A UNA PERSONA POR LA DISPOSICION DE SUS BIENES O DE SUS SERVICIOS, CON MOTIVO DE UNA REQUISICION.

El problema capital de dicha indemnización se presenta en cuanto al momento que debe efectuarse ésta, ya que si tomamos en consideración que la requisición se dá al amparo de la expropiación en el párrafo III del artículo 27 Constitucional, se hace referencia a que ésta debe llevarse a cabo mediante indemnización de lo cual se puede inferir que al momento de requisar se tendría que indemnizar; sin embargo, no ocurre así, ya que como dice el Maestro Andrés Serra Rojas, la indemnización, no tiene este carácter previo y está regida por reglas restrictivas por resultar de estimaciones fijadas de antemano. Con lo cual, llegamos a la conclusión de que por las razones ya expresadas la indemnización se hace posteriormente, por tal motivo pasaremos a analizar los demás problemas que se suscitan con motivo de ésta.

Otro de los problemas que se presenta es en cuanto a la fijación del monto de la indemnización, dado que ésta debería ser equivalente al valor justo que los bienes podrían llegar a tener bajo otra circunstancia, ya que si el propietario de un bien inmueble decide arrendar éste y si el inquilino causa algún daño o estropicio al mismo, tendría que realizar la reparación de dicho inmueble de acuerdo al valor comercial que puedan tener las partes dañadas, sin embargo, con fundamento en los artículos 10 y 19 de la ley de Expropiación el Estado indemniza en los términos siguientes:

"El precio que se fijará a la cosa expropiada se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él, de un modo tácito, por haber pagado sus contribuciones con esta base".

Tal como se advierte la base para calcular la indemnización es el valor fiscal que tenga el bien en el momento de ser requisado, lo que trae como consecuencia un claro desequilibrio entre el valor comercial del bien y la indemnización, ya que por lo regular el valor fiscal de un bien es siempre más bajo que el comercial debido a que por lo general los avalúos no están al corriente, pues los mismos se realizan muy irregularmente; lo que trae como consecuencia que un bien pueda aumentar o disminuir su valor con fechas posteriores al momento en que se realizó el último avalúo.

Tal situación hace necesaria la intervención de comisiones consultivas, para que ellas determinen el monto de la indemnización. Lo cual no sería indispensable si para indemnizar se tomara como base de dicha indemnización el "valor fiscal de dicho bien, más las mejoras que al mismo se le hayan hecho", esto por lo que se refiere a los bienes inmuebles y muebles.

En cuanto a la prestación de servicios personales, la indemnización se realiza en forma opcional, ya que el párrafo IV del Artículo 5 Constitucional no es muy claro al respecto, al decir que: "El desempeño de los cargos consejiles y los de elección popular directa o indirecta, las funciones electorales y censales tendrán carácter obligatorio y gratuito. En tanto que los servicios profesionales de índole social serán obligatorios y retribuidos en los términos de la ley y con las excepciones que ésta señale". Con lo que se deja abierta la posibilidad de que así como sean retribuidos no lo sean, además la imprecisión se dá porque en el párrafo III establece "que nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución".

En razón de esto podemos establecer la consideración de que si una persona por prestarle un servicio al Estado dejase de percibir un ingreso que obtenía con la actividad que realizaba, lo menos que puede exigir como compensación es una - -

indemnización justa y actual.

Veamos que dice al respecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

"Como de acuerdo con el artículo 27 Constitucional, el recibo de la indemnización en caso de expropiación, es una garantía constitucional, para que esa garantía sea efectiva, es necesario que la indemnización con que se deba resarcir los -- perjuicios que sufre el dueño de la cosa expropiada, no sea -- ilusoria, sino real y oportuna y para ello es indispensable que esa indemnización se haga, si no en el momento preciso del acto posesorio, por el cual la autoridad dispone del bien expropiado, sí a raíz de haberse ejecutado ese acto, que deberá decretarse bajo esa condición constitucional; y para alcanzar tal fin, es indispensable que el pago correspondiente se haga sin más dilación que la necesaria para fijar legalmente el monto de lo debido. Por tanto, si una ley expropiatoria previene que la indemnización por la expropiación se haga para fondos legales, -- deba hacerse en un período no menor de 20 años, es evidente que al fijar un plazo mas o menos largo para el pago de esa indemnización hace que ésta sea verdaderamente ilusoria a veces y en tal caso, contraria al texto y espíritu del artículo 27 Constitucional, ya que el indemnizado, en realidad, no puede disponer en ese largo tiempo, sino de pequeñas cantidades de dinero, que no le sirven en lo absoluto para resarcirse de los daños que ha sufrido con la pérdida de su propiedad" (29).

El criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, viene a confirmar lo dicho por nosotros en el sentido -- de que la indemnización "no sea ilusoria, sino real y oportuna", ya que como en los casos planteados de nada serviría a una persona que haya adquirido un bien con un valor fiscal de un millón de pesos y en cuya remoción y acondicionamiento haya --

(29) JURISPRUDENCIA DE LA CORTE. Tomo L, P. 553, tomo LIII, pp. 154 y 277.

invertido diez, pero como con el paso del tiempo su bien sigue conservando el mismo valor fiscal por no habersele revaluado, - estaría perdiendo una considerable cantidad de dinero. Tampoco de nada serviría a un médico que hubiese sido llevado por la -- fuerza en virtud de una requisición de prestación de servicios, a la selva lacandona a tratar de controlar una epidemia bajo la promesa de que tan pronto como ésta se extinga le van a pagar, ya que en el mejor de los casos lo que le podría ocurrir es que saliese a salvo y regresar a su hogar a tratar de solventar los gastos que dejó de cubrir en su ausencia.

CUARTO.- OCUPACION TEMPORAL.

Para que la requisición se substancie no basta con la sola declaración de utilidad pública, ya que es necesario e indispensable que ésta se satisfaga por la ocupación de la propiedad o bien de que se trate.

La ocupación temporal viene a constituirse en el -- elemento medular del procedimiento de requisición, ya que sin -- ésta aquélla no existiría.

Esta situación es clara, dado que si se decreta -- por parte del Ejecutivo de la Unión la requisición de autobuses para garantizar el servicio de transporte de pasajeros, esto - será posible sólo si dichos autobuses son operados real y - - efectivamente por personal asignado para tal efecto, ya que -- podría darse el caso que los referidos autobuses fueran ocul-- tados con lo cual, a pesar de existir el decreto de ocupación por causa de utilidad pública, ésta no podría llevarse a cabo.

En cuanto a las características de esta ocupación temporal, encontramos que ésta se determina en razón de la - - ocupación material de la cosa o bien y en forma transitoria.

A) Ocupación material de la cosa o bien, lo cual implica, como ya dijimos, el apoderamiento efectivo de la cosa o bien y el que la administración pública se constituya en administrador directo de la propiedad ocupada.

El objeto sobre el cual puede recaer esta posesión material, puede ser, pues, cualquier cosa o bien, tal como ocurre en materia de expropiación.

B) La transitoriedad es una de las características fundamentales aplicada en forma particular a la ocupación temporal y en forma general a la requisición, ya que en virtud de ésta, se determina que el bien o cosa ocupada lo esté por el tiempo necesario para la satisfacción de una urgencia o necesidad. En cuyo caso tratándose de la requisición de un helicóptero para transportar vacunas contra la poliomielitis, de un hospital de la Ciudad de México a diferentes hospitales del interior del país, después de ser satisfecha tal necesidad - dentro de un lapso razonablemente considerado, el helicóptero no podrá ser utilizado indefinidamente y mucho menos para fines distintos para los cuales fué requisado.

Debemos tener en cuenta que para la validez de dicha disposición, el plazo deberá ser razonable en su duración tomando como indicador a situaciones similares que se hayan presentado con anterioridad al hecho y que no excedan de lo común. Ya que de no ocurrir así, nos encontraríamos en presencia de una actitud arbitraria de la administración pública; que bien podría dar lugar a la acción de ilegitimidad de la ocupación o a la acción de retrocesión en favor del titular del bien ocupado, puesto que se está extinguiendo el derecho que el administrado tiene sobre el dominio de la cosa.

La requisición termina o concluye por las siguientes causas:

Tal como se mencionó con anterioridad la requisición puede darse en tiempo de guerra, por lo que las necesidades a cubrir son urgentes e indispensables, por lo cual dicha requisición será urgente o extraordinaria. También se mencionó que podrá presentarse en tiempos de paz en las circunstancias que así lo permitan, por lo que podrá hablarse de una requisición normal.

Si nos encontramos en presencia del primer supuesto, es decir, requisición urgente y extraordinaria, ésta concluirá: Por cumplimiento o satisfacción de la finalidad que le dió origen o la determinó. De esta manera tenemos que si por encontrarse México en un conflicto bélico le hiciera falta al ejército habitaciones para satisfacer las necesidades de alojamiento de los soldados, el ejército podrá, por que además es el único caso que contempla nuestra Constitución en su artículo 16, incautar todas las cosas o inmuebles que le sean indispensables para satisfacer dichos requerimientos, unicamente -- por el tiempo estrictamente necesario, es decir, durante el -- tiempo que dure el conflicto. En el caso del segundo supuesto, es decir, requisición normal, ésta concluirá o terminará por vencimiento del término expreso establecido o por vencimiento del término implícito, resultante de la índole de la ocupación.

Existe otra causa más de terminación de la requisición, la cual resulta difícil o casi menos que imposible que -- pueda darse en nuestra legislación, nos referimos a la declaración de la administración pública, revocando por ilegitimidad -- el acto administrativo que dispuso la ocupación, lo cual implicaría, o la aceptación de no haber actuado conforme a derecho, -- que a su vez haría necesaria la intervención de la autoridad -- judicial declarando la nulidad de dicho acto administrativo.

En los supuestos mencionados de terminación de la requisición, el efecto fundamental de dicha terminación -- consiste en la obligación del ocupante de devolver a su dueño el

bien o cosa ocupada en los mejores términos o condiciones, obligándose al pago de la indemnización correspondiente por los - - daños que le podría haber causado.

Ahora bien en cuanto a la obligación de devolver la cosa o propiedad ocupada existe en la doctrina la discrepancia - en relación a que si la acción de retrocesión que opera en la -- concesión, también puede ser aplicada en la requisición; para -- tal efecto, comenzaremos por señalar que la retrocesión tal como la entienden algunos diccionarios, implica "La acción de retro-- ceder", es decir: La restitución de una cosa al estado que tenía o la devolución de ella a la persona que la poseía primero. Hay autores que establecen la improcedencia de tal acción aduciendo que en la requisición por más que se quiera no existe una declaración previa y específica sobre:

- El destino al que serán afectados los bienes o cosas, objeto de dicha requisición.

- Que el Estado tiene una amplia discrecionalidad - para allegarse los medios necesarios; para satisfacer los re- - querimientos de la población.

- Que la propia naturaleza de las cosas requisadas, así lo impiden, ya que al encontrarnos con cosas fungibles que impiden que el propietario las pueda recuperar con las mismas - características originales.

Supuestos con los cuales no coincidimos en virtud - de que nadie niega que la administración pública tiene amplias facultades en esta materia, pero que sin embargo al igual que - en la expropiación, tiene que sujetarse al procedimiento previo lo cual encuentra una limitación protectora hacia los adminis-- trados, estableciéndose de esta manera los límites racionales - entre discrecionalidad y arbitrariedad.

La causa de utilidad pública es el fundamento intrínseco o virtual, que determina el destino que se le dará a las cosas o bienes requisados, ya que en virtud de esta declaración se está haciendo saber que dichos bienes serán destinados a satisfacer necesidades generales de la población.

Como ya se dijo con anterioridad, si en el procedimiento de requisición no concurre esta causa de utilidad pública, nos estaríamos encontrando con un impedimento constitucional, ya que nuestra Carta Magna establece como requisito primordial para establecer modificaciones a la propiedad privada precisamente, esta causa de utilidad pública, y aunque parezca reiterativo, esta causa es un elemento indispensable en la declaración de ocupación e indicador del destino que se le dará a los bienes o cosas motivo de la misma.

En cuanto a la consideración de que por la naturaleza de las cosas, éstas no pueden ser restituibles, basta con que estos bienes no tengan la característica de muebles o consumibles para que opere dicha restitución.

Finalmente debe tomarse siempre en consideración que la acción de retrocesión para nada interfiere con el procedimiento mismo de la requisición, pues por lo general, se aplica después de que éste tuvo lugar y una vez que se determinó que los bienes respectivos no fueron afectados a satisfacer necesidades generales de utilidad pública.

CAPITULO II

LA REQUISICION COMO UNA LIMITACION A LA PROPIEDAD PRIVADA EN INTERES PUBLICO.

1.- NATURALEZA JURIDICA DE LA REQUISICION:

La requisición es una especie dentro del género -- limitaciones a la propiedad privada en interés público", se le considera una especie dentro de este género porque aparece dentro del marco jurídico de estas limitaciones acompañada de -- otras especies, las cuales no significan avance, lesión ni de-- terioro alguno al derecho de propiedad, se les considera una -- limitación porque son una condición del ejercicio de la misma, esto es, que la propiedad privada no se nulifica sino unicamen-- te se le condiciona en caso de ser necesario a satisfacer una - necesidad de carácter general y urgente.

2.- LIMITACIONES A LA PROPIEDAD EN INTERES PUBLICO.

A) Concepto de limitaciones a la propiedad privada - en interés público.

"Las limitaciones a la propiedad privada en interés público son el conjunto de medidas jurídico-legales concebidas para que el derecho de propiedad individual armonice con los -- requerimientos del interés público o general, evitando, así, -- que el mantenimiento de aquel derecho se convierta en una traba para la satisfacción de los intereses del grupo social" (1).

(1) Marienhoff Ob. Cit. P. 19.

En este sentido tanto Marienhoff como Otto mayer, - coinciden en considerar que estas limitaciones a la propiedad - en interés público inciden en forma directa sobre lo "absoluto" "exclusivo" y "perpetuo" de la propiedad en razón de lo cual -- producen los siguientes efectos:

- Cuando afecta a lo absoluto, esta afectación produce como efecto jurídico la debilitación de la propiedad de -- manera general.

- Cuando afecta lo exclusivo, produce como efecto - jurídico una desmembración de la propiedad.

- Cuando afecta lo perpetuo, esta afectación produce como efecto jurídico, la privación de la propiedad o lo que es lo mismo la extinción de la misma.

Tomando en consideración estos caracteres del dominio "absoluto", "exclusivo" y "perpetuo", Marienhoff, establece una clasificación de limitaciones a la propiedad privada en interés público que no es muy compartida por la doctrina, ya que en relación a estas limitaciones, el maestro Andrés Serra Rojas, las clasifica como formas de adquirir el dominio por parte del Estado; la cuestión es, que se esté de acuerdo o no a la denominación que se les dé, la verdad es que constituyen una limitación a la propiedad y como no existe un criterio definido en cuanto a esta clasificación es necesario establecer una clasificación lógica que permita determinar los caracteres ya mencionados, para tal efecto, marienhoff las clasifica bajo la denominación de limitaciones a la propiedad privada en interés -- público.

"En su mérito mencionanse: las "restricciones" que inciden en lo absoluto del dominio: las "servidumbres" que lo - hacen en lo exclusivo: la "expropiación" que repercute en lo -- perpetuo, estas constituyen las figuras "tipos".

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

"Hay limitaciones, como las impuestas en atención a la belleza panorámica que según ellas se refieran a la "conser- vación" o "contemplación", a veces implica una mera "restric- ción" lo que así ocurre cuando, para preservar una belleza, se le prohíbe al propietario realizar ciertos actos o hechos; - otras veces esas mismas limitaciones pueden implicar una "ser- vidumbre", verbigracia cuando se obliga al propietario a permi- tir el acceso del público para contemplar ese panorama" (2).

- Limitación en relación a lo absoluto
"restricción administrativa pública"
- Limitación en relación a lo exclusivo
"servidumbres administrativas"
"ocupación temporal"
"requisición" dependiendo de su característica intrínseca.
- Limitaciones en relación a lo perpetuo
"expropiación"
"requisición en propiedad"
"nacionalización de bienes"
"decomiso"
"confiscación"

(2) Marienhoff, Ob. Cit. P. 31.

3.- CLASIFICACION DE LAS LIMITACIONES A LA PROPIEDAD PRIVADA EN INTERES PUBLICO EN RAZON DE SU GRADO DE AFECTACION.

A) Restricción administrativa o pública.

Esta figura jurídica que constituye una especie -- dentro del género limitaciones a la propiedad privada en interés público tiene por objeto facilitar a la administración pública, la protección del interés público de carácter social, -- cultural, económico, etc., delimitando a la propiedad privada a estos fines.

De tal suerte, que dichas restricciones constituyen una amplia gama de disposiciones administrativas encaminadas a lograr la armonía entre el derecho que tiene un particular en relación a su propiedad y el derecho que tiene la comunidad con relación a esa misma propiedad.

Conforme a estas restricciones el derecho del particular se ve disminuído, ya que sólo podrá ejercerlo de conformidad y en forma compatible con la restricción, la cual marca la esfera dentro de la cual podrá ejercer su derecho.

Estas restricciones pueden radicar en la obligación de "no hacer" o "dejar de hacer" y en forma excepcional en la obligación de hacer algo.

Restricciones consistentes en la obligación de dejar hacer. En este sentido podemos considerar todos aquellos casos en los que el particular tiene la obligación de permitir a la administración pública la realización de todas aquellas acciones que faciliten el mejor desenvolvimiento de la actividad social, permitiendo la colocación de postes de luz o de teléfono o la colocación de señalamientos que indiquen el nombre de una calle y sentido en que se debe circular.

Obligación excepcional consistente en la obligación de hacer. En algunas colonias de la Ciudad de México, la delegación les impone a sus habitantes la obligación de pintar sus casas, guardando uniformidad con relación a la de los demás vecinos, lo cual implica una restricción, ya que no pueden pintarla de cualquier color.

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

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

"Ya Otto Mayer advirtió que las "restricciones" -- tienen muy numerosas aplicaciones, y que aparecen en gran variedad de expresiones de la vida práctica".

"De los distintos supuestos o especies que concretan los expresados "motivos" o "causas", pueden mencionarse los siguientes a título de ejemplos":

a) Apoyo en las propiedades vecinas para extender los hilos o cables del telégrafo, teléfono o de conducción de corriente eléctrica.

b) Fijación, en los muros de las propiedades particulares, de chapas que indiquen los nombres de las calles y el sentido o dirección que en ellas puede transitarse.

c) Instalación subterránea de cables telegráficos, telefónicos o de transmisión de corriente eléctrica, o de caños de desagüe, a profundidad tal que ello no afecte ni modifique --

en modo alguno la superficie del suelo.

d) Instalación de hilos o cables telegráficos, telefónicos o de conducción de corriente eléctrica, atravesando el espacio aéreo de propiedades particulares, pero sin obstaculizar a los dueños de éstas el uso normal de las mismas según la forma en que dichos propietarios utilizan tales propiedades.

e) Obligación de respetar, en las construcciones a realizar, la altura mínima o máxima establecida para los edificios en la zona o barrio de que se trate.

f) Obligación de pintar el frente y los techos de los edificios en ciertos pueblos.

g) Obligación de que los edificios que se construyan respondan a determinado estilo.

h) Prohibición de producir ruidos que alteren la tranquilidad pública, sea que tales ruidos provengan de establecimientos industriales o comerciales, o de automotores.

i) Obligación de adoptar ciertas precauciones en los edificios en construcción, a efecto de impedir daños a los obreros que trabajan en ellos o a las personas que transiten por esos lugares.

j) Obligación de colocar señales luminosas en las barreras existentes en los pasos a nivel de los ferrocarriles.

k) Ciertas normas reguladoras del uso y disposición de la propiedad; verbigracia, normas acerca de lotes, de tala o corte de bosques (reposición de las especies), de explotación de ganado vacuno y lanar (construcción y uso de bañaderos).

l) Prohibición de la libre exportación de restos -- fósiles o antropológicos o de objetos arqueológicos.

m) Prohibición, aún cuando ello ocurra con motivo - del ejercicio de una industria lícita, de producir olores nau-- seabundos o de provocar la formación de focos de infección que constituyan un peligro público.

"En los ejemplos mencionados, algunos constituyen "restricciones" impuestas a la propiedad privada por razones de "urbanismo" (letras a., b., c., d., e., f., g.); otras por razones de "tranquilidad" (letra h.); de "seguridad" (letras j., k.); de "cultura" (letra l.); de "higiene y salubridad" (letra m.)". (3).

Las restricciones pueden ser civiles o administra-- tivas dependiendo del interés que tutelen; será civil, cuando - tienda a proteger a una persona determinada en particular; será administrativa, cuando tienda a proteger el interés general.

El propósito de establecer una distinción entre una y otra es el señalar específicamente que la restricción admi-- nistrativa en interés público está encaminada a evitar "daños", "perjuicios" y "molestias" a la población proporcionándole múl-- tiples beneficios.

Las restricciones administrativas al igual que las demás limitaciones a la propiedad en interés público, están -- sujeetas al condicionamiento de que sólo en razón de que efec-- tivamente esté encaminada a satisfacer necesidades de carácter general y esto dependerá no sólo de su calificación como tal, sino que efectivamente así sea.

Características implícitas de la restricción admi-- nistrativa:

(3) Marienhoff. Ob. Cit. Pp. 39-42.

"La restricción administrativa no trasunta ni implica una carga impuesta a la propiedad privada. Tampoco implica supresión en modo alguno de la propiedad. Sólo consiste en la fijación de límites al ejercicio normal u ordinario del derecho de propiedad. No implica avance, lesión ni deterioro alguno a este derecho:

No hay desmembramiento de éste. Tales "restricciones" hállanse insitas en la existencia misma del derecho de propiedad, al extremo de que representan condiciones normales de su ejercicio: constituyen una calidad jurídica general de todas las propiedades. Sólo implican la delimitación de los contornos de ese derecho, la demarcación de sus límites, con lo que se tiende a colocar en su verdadero quicio el aspecto "absoluto" teóricamente atribuído al derecho de propiedad".

"Tal es la "naturaleza jurídica" de las restricciones administrativas: representan condiciones normales del ejercicio del derecho de propiedad; constituyen una calidad jurídica general de todas las propiedades. Inciden sobre el carácter absoluto del dominio, pues sólo implican delimitación de sus contornos o límites, pero en modo alguno trasuntan lesión o agravio al derecho de propiedad; técnicamente no constituyen un "sacrificio" para el propietario, quien, por tanto, no puede agravarse por el sólo hecho de que la restricción sea impuesta" (4).

B) SERVIDUMBRE ADMINISTRATIVA.

Puede definirse a la servidumbre administrativa como la carga que el Estado impone como derecho real administrativo sobre un bien de dominio privado o público, con el objeto de que tal bien pueda servir a un uso público.

(4) Marienhoff. Ob. Cit. Pp. 48-49.

Al analizar lo relativo a la restricción se dijo que ésta no constituía un sacrificio para el titular del bien, debido a que no significaba avance, lesión ni deterioro alguno a este derecho, ya que lo único que se hacía era fijar límites al -- ejercicio normal del derecho de la propiedad. Lo que no ocurre con la servidumbre, ya que ésta sí implica una desmembración del dominio del bien sobre el cual se hace efectiva, afectando el -- carácter exclusivo del mismo, debido al uso que el público hace de la propiedad del particular.

El maestro Andrés Serra Rojas, clasifica las servi-- dumbres administrativas en dos grupos:

La primera en la que considera a los bienes de dominio público de la federación y con relación a la cual establece la aclaración de que es aceptada por la legislación de otros - - países, pero negada por nuestro derecho administrativo.

La segunda, comprendida por los bienes de dominio -- privado de la federación, la cual es más aceptada por nuestra -- legislación.

De acuerdo a la primera clasificación y de conformidad con el Artículo 9o. párrafo tercero de la Ley General de - Bienes Nacionales, tenemos que: "ninguna servidumbre pasiva puede imponerse, en los términos del derecho común, sobre los bienes de dominio público. Los derechos de tránsito, de vista, de luz, de derrames y otros semejantes sobre dichos bienes, se rigen exclusivamente por las leyes y reglamentos administrativos".

En el párrafo anterior encontramos la justificación a lo dicho por el maestro Andrés Serra Rojas en el sentido de -- que nuestro derecho administrativo no admite la posibilidad de - que los bienes de dominio público de la federación sean objeto - de servidumbre, se podrá dar cuando alguno de los bienes de do-- minio público de la federación sea el predio dominante.

La segunda clasificación comprende los bienes de -- dominio privado de la federación, sobre los cuales sí se podrán imponer las servidumbres y que de acuerdo al artículo 3o. de la Ley General de Bienes Nacionales son: la propiedad originaria, los bienes nacionalizados, los vacantes, los bienes de corporaciones extinguidos y de acuerdo a la fracción VI "Los demás - - inmuebles y muebles que por cualquier título jurídico adquiera la federación".

A título de ejemplo, podemos mencionar los siguientes supuestos de servidumbres administrativas.

La de "acueducto" cuando ella se constituya por razones de interés público: tal es el caso de la servidumbre que se impone a los predios por donde pasan las tuberías para traer agua desde el Estado de Guerrero a la Ciudad de México.

La de "electroducto"; por vía de esta servidumbre - se tiene que permitir la colocación de postes para suministrar energía eléctrica para uso público.

La de "gaseoducto"; la cual significa la obligación de permitir la colocación de tuberías de gas por donde pasen -- éstas a fin de suministrar gas a diferentes entidades, etc.

C) OCUPACION TEMPORAL.

"Es una limitación a la propiedad, en cuyo mérito - la administración pública se posesiona materialmente y en forma transitoria, de un bien o cosa ajeno para satisfacer un requerimiento de utilidad pública" (5).

(5) Marienhoff. Ob. Cit. P. 404.

La ocupación temporal al igual que la expropiación - tienen una importancia capital en el presente estudio, debido a que ambas figuras guardan una estrecha relación con la requisición y como se verá posteriormente, de estas dos recibe algunos elementos, sin embargo, cada una guarda sus características propias.

La requisición se substancia mediante una ocupación temporánea, la importancia de esta ocupación en sí misma radica en la posibilidad de satisfacer una necesidad transitoria sin -- recurrir a la requisición ni a la expropiación, ya que cualquiera de estas dos significaría una afectación mayor al derecho de propiedad.

La ocupación temporal es una medida de carácter -- "particular" encaminada a satisfacer una necesidad transitoria, aislada, determinada y concreta de utilidad pública. Esto es -- que a diferencia de la requisición no se basa en la generalidad, sino en un caso específico que afecta únicamente a un sector de la población, poniéndose en ejercicio a raíz de una situación -- particular aislada.

Tal es el caso de la ocupación de un predio aldeaño a la construcción de una escuela, ya que por falta de espacio en el terreno donde se construye ésta, no existe lugar para poner - material de construcción, el cual se tiene que colocar provisionalmente en el terreno ocupado únicamente durante el tiempo en - que se termine de construir la escuela. Su propia naturaleza -- implica que sólo ha de durar un lapso determinado o determinable.

Concluiremos el análisis de esta figura señalando -- que en la doctrina se considera que la ocupación temporal guarda una estrecha relación con la expropiación y no obstante ser una figura autónoma dentro de las limitaciones a la propiedad en - - interés público, muchos de los principios vigentes en materia de expropiación son aplicables a la ocupación temporal.

D) LA EXPROPIACION.

La expropiación es quizá la más importante limitación a la propiedad privada en interés público.

Es la figura jurídica de mayor impacto sobre la propiedad privada, ya que actúa sobre el carácter perpetuo de la propiedad destruyendo y extinguiendo el derecho de dominio.

La expropiación es en suma, el más importante instrumento jurídico con que cuenta el Estado para lograr la transferencia de un bien o bienes de un patrimonio a otro, cuando los mismos son necesarios para satisfacer necesidades de carácter público, mediante indemnización.

La participación del Estado regulando la propiedad privada de acuerdo a las necesidades de la nación, es un principio que encuentra fundamentación en el párrafo II del artículo 27 Constitucional que dice:

"La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con el objeto de hacer "una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana ..."

También encontramos elementos reguladores de la expropiación en el segundo párrafo de la fracción VI del mismo artículo, que determina:

"Las leyes de la federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones determinarán los casos en que sea de utilidad pública, la ocupación de la propiedad privada y de acuerdo con dichas leyes, la autoridad administrativa hará la

declaración correspondiente..."

De acuerdo al párrafo anterior la materia de expropiación es de competencia tanto federal como local en virtud de lo cual las legislaciones de cada uno de los Estados pueden determinar los casos de utilidad pública, consignando los casos - en los que puede ser ocupada la propiedad privada.

"Hay otro tipo de expropiaciones previstas también en las fracciones X y XVI del artículo 27 Constitucional, que son las relativas a la dotación y restitución de tierras a los núcleos ejidales de población; en estos casos procederá la expropiación a través de resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos o aguas y los afectados sólo "tendrán el derecho de acudir al gobierno federal para que le sea pagada la indemnización correspondiente" (6).

El procedimiento a seguir en el caso de la expropiación está consignado en la ley creada para tal efecto en sus artículos 2, 3, 4, 5, 6, 7, y 18 comprendiendo los siguientes pasos:

1o. La declaración de utilidad pública por el ejecutivo, a través de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo correspondiente.

2o. Decreto de expropiación, publicado en el Diario Oficial y notificación personal a los interesados.

3o. Posibilidad de solicitar el recurso de revocación dentro de 15 días.

(6) Acosta Romero Miguel. Ob. Cit. P. 230.

4o. Después de 15 días se dá la ocupación temporal, si no se solicitó el recurso o fué contestado negativamente.

5o. Se puede decretar la ocupación inmediata en los casos de la satisfacción de necesidades colectivas en caso de guerra, o trastornos interiores; abastecimiento de víveres y -- para impedir la propagación de calamidades públicas; para la -- defensa nacional o mantenimiento de la paz pública; para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la -- propiedad pueda sufrir en perjuicio de la colectividad.

E) REQUISICION.

Complementaremos todo lo ya dicho acerca de la requisición, estableciendo a la luz del presente capítulo, que la requisición es también una especie dentro del género limitaciones a la propiedad privada en interés público, y que su carácter "general" es uno de los aspectos distintivos que la va a -- diferenciar esencialmente a ésta de las otras especies de limitaciones.

Finalmente que su grado de afectación puede variar según sea una requisición en uso o en propiedad, si es un uso, afectará a lo absoluto de la propiedad y si es en propiedad, -- afectará lo perpetuo de la propiedad.

F) NACIONALIZACION.

La nacionalización al igual que la requisición civil constituyen un fenómeno jurídico de reciente creación, ya -- que ésta aparece en la legislación de diferentes países poco -- después de terminada la segunda guerra mundial.

"A partir de la ley del 11 de agosto de 1936, hizo su aparición en Francia el régimen de las nacionalizaciones que

paulatinamente fué desarrollándose. En un primer momento diversas industrias mineras e industriales, fueron nacionalizadas, -- posteriormente la ley del 2 de diciembre de 1945, nacionalizó -- la banca de Francia y los grandes bancos de depósito".

"La actual Constitución de Francia, en el artículo -- 34, al enumerar cuáles son las leyes que vota el parlamento, señala: La nacionalización de las empresas y las transferencias de la propiedad del sector público al sector privado. El artículo correlativo de la constitución anterior tenía mayor amplitud:

"Todo bien, toda empresa cuya explotación tiene o -- adquiere los caracteres de un servicio público, nacional o de un monopolio, debe convertirse en una propiedad de la colectivi-- dad" (7).

En México la nacionalización hace su aparición con -- Valentín Gómez Farías, quien dictó disposiciones para la nacio-- nalización de los bienes de la iglesia; posteriormente las leyes de reforma incluyen la Ley de Nacionalización de los Bienes -- Eclesiásticos del 12 de julio de 1859; pero es a partir del momento en que esta figura jurídica queda consignada en la Constitución de 1917, que se han hecho importantes nacionalizaciones -- como la de Ferrocarriles Nacionales, Petróleos Mexicanos, de la Industria Eléctrica y de la Banca.

Es a través de esta figura jurídica que el Estado -- substituye a los particulares que dirigen y administran las em-- presas privadas y garantiza la explotación de éstas para beneficio de la nación.

La nacionalización es, a criterio de algunos autores, la transferencia coactiva, en virtud de la cual determinados -- bienes de particulares, pasan a dominio total exclusivo y --

(7) Serra Rojas Andrés. Ob. Cit. P. 352.

definitivo de la nación, para garantizar su explotación social y colectiva.

G) DECOMISO.

Al decomiso se le ha pretendido confundir con la confiscación, sin embargo, el decomiso tiene características distintas que permiten establecer una diferencia plena.

Ya que el decomiso a diferencia de la confiscación tiene una fundamentación plena tanto en leyes administrativas como en el Código Penal, consistiendo en la pérdida de la cosa o bien que sean objeto de la comisión de un delito, en virtud de lo cual no se concede indemnización de ninguna índole.

El decomiso constituye una limitación a la propiedad privada en interés público, que se hace efectiva como sanción en contra de quien no está haciendo uso adecuado del derecho de poseer una cosa, en cuyo caso la pérdida total y definitiva de ésta será por razones de "seguridad", "moralidad" o "salubridad pública". En estos supuestos, el decomiso opera como una medida para mantener la seguridad socio-jurídica, ya que quien viola las disposiciones administrativas sobre la prohibición de introducir al país ilegalmente toda clase de artículos, no sólo, está evadiendo al fisco, sino que está afectando de manera general a las empresas nacionales que se dedican a la fabricación de esos artículos y de manera particular a los obreros que laboran en dichas empresas; lo que va a repercutir en muchos casos sobre sus familiares, ya que al no haber demanda de la producción, la disminución de la misma será una medida desesperada que a su vez significará el despido de obreros y en muchos casos el cierre de empresas. En cuyo caso, quien introduce artículos de esa manera pierde todo derecho de poseerlos, ya que su derecho de propiedad no se extiende a la posesión de artículos ilegales y en muchos casos nosivos como el caso de armas de fuego o estupefacientes; en -

estos casos aún cuando la propiedad no sea tomada para usos públicos sino mas bien para destruirla, el presupuesto legal de tal medida de todos modos es la utilidad pública, porque como ya se dijo a quien se está protegiendo es a la sociedad.

Se entiende pues el motivo de que al decomisar artículos de contrabando no se dé ninguna indemnización, ya que esto, equivaldría a la premiación de dicha actividad y a la compra tácita de dichos artículos.

La doctrina es unánime al considerar que el decomiso puede recaer exclusivamente sobre bienes muebles, como: alimentos en mal estado, mercaderías infectadas, refacciones para maquinaria, etc.

H) CONFISCACION.

Es una de las más graves formas de alterar la propiedad privada a grado tal, que nuestra constitución la prohíbe en su artículo 22 al decir:

"Quedan prohibidas las penas de mutilación y de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales".

"No se considerará como confiscación de bienes la aplicación total o parcial de los bienes de una persona hecha por la autoridad judicial, para el pago de la responsabilidad civil resultante de la comisión de un delito, o para el pago de impuestos o multas, ni el decomiso de los bienes en caso del enriquecimiento ilícito en los términos del artículo 109".

No obstante la prohibición anterior, lo cual implica que dicho procedimiento deba desaparecer de nuestra legislación y no ser objeto de aplicación alguna, nos concretaremos a

establecer su concepto con fines meramente didácticos que faciliten su análisis posterior con relación a la requisita.

Entendemos como confiscación la adjudicación que -- autoridades administrativas hacen de los bienes de una persona, sin apoyo legal y sin retribución alguna, como medida de represión, teniendo el carácter de sanción por la comisión de algún hecho contrario al orden público.

4.- DIFERENCIAS DE LA REQUISICION CON RELACION A LAS OTRAS -- LIMITACIONES A LA PROPIEDAD PRIVADA EN INTERES PUBLICO.

En párrafos precedentes señalamos que una diferen-- cia específica de la requisición con relación a las demás limitaciones a la propiedad privada en interés público es la "generalidad", ya que aunque otras figuras jurídicas como la expro-- piación o la ocupación temporal contemplan la posibilidad de la generalidad por lo regular son aplicadas a situaciones particulares aunque de utilidad pública, pero aisladas "e" individuales de la misma manera ocurre con las otras limitaciones.

Para facilitar la mejor comprensión de lo antes establecido procedemos a establecer las diferencias en el mismo - orden planteado al analizar su grado de afectación.

A) DIFERENCIAS DE LA REQUISICION CON RELACION A LA RESTRICCIÓN ADMINISTRATIVA.

Una de las principales diferencias entre estas dos figuras jurídicas, radica en la obligación que se genera a cargo de los administrados, ya que, mientras en la restricción - - administrativa se impone al particular la obligación de "dejar hacer" o de "no hacer", por ejemplo, la no construcción de edificios demasiado pesados que impliquen mayor hundimiento del -- subsuelo de la Ciudad de México, o la colocación en las esquinas de algunas casas de placas que indiquen el nombre de la calle y

dirección en la que debe circularse. En la requisición se impone la obligación de "hacer" y "dar", tal es el caso en que se -- impone a los particulares la obligación o bien de dar todos los víveres que posean en exceso a fin de evitar la especulación y - el ajo, o de hacer, mediante la prestación de asistencia médica a una población amenazada de contraer una epidemia.

Ambas se dan por causa de utilidad pública, pero en tanto la requisición contempla el beneficio general, la restricción puede contraerse a un solo individuo.

En la requisición se establece como requisito pri- - mordial de la misma, la indemnización, en la restricción admi- - nistrativa no, debido a que no implica avance, lesión o desmem- - bramiento del derecho de propiedad, ya que lo único que se hace es fijarle límites al ejercicio normal de este derecho, en tanto, como la requisición significa en muchos casos la afectación de - lo absoluto de la propiedad, este daño o menoscabo debe ser re- - sarcido mediante una indemnización.

B) DIFERENCIAS ENTRE LA REQUISICION Y LA SERVIDUMBRE ADMINISTRATIVA.

En este caso una inicial diferencia radica en su - - grado de afectación a la propiedad, ya que mientras la servi- - dumbre afecta lo exclusivo de la propiedad, desmembrando el do- - minio del bien debido al uso que hace el público de la propiedad del particular. En la requisición, como ya se dijo se afecta lo "absoluto" de la propiedad por pasar en su totalidad a la admi- - nistración pública el bien mueble de que se trate o el uso de un inmueble.

Otra diferencia la encontramos en cuanto al objeto - sobre el cual puede recaer una y otra, ya que mientras la servi- - dumbre puede recaer solo sobre bienes inmuebles, la requisición puede recaer indistintamente sobre bienes muebles o inmuebles y

además puede comprender la prestación de servicios personales.

C) DIFERENCIAS ENTRE OCUPACION TEMPORAL Y REQUISICION.

Tal como se dijo al principio del desarrollo de -- estas diferencias, que una característica esencial de la re- -- quisición era la generalidad y que la ocupación temporal era -- un medio jurídico de aplicación particular, ya que está enca-- minada a satisfacer una necesidad transitoria, aislada, deter-- minada y concreta, verbigracia; la ocupación temporal de un -- bien inmueble para depositar materiales para la construcción -- de una obra pública.

Y ya que se mencionó lo del bien inmueble, es con-- veniente señalar que la ocupación temporal comprenderá sólo a éstos, mientras que la requisición comprende inmuebles, mue-- bles y la prestación de servicios personales, asimismo, como -- la ocupación temporal se concreta a usar temporalmente un bien inmueble, solo afecta lo absoluto de la propiedad; en tanto -- que la requisición puede afectar lo perpetuo de la propiedad.

D) DIFERENCIAS ENTRE LA REQUISICION Y LA EXPROPIACION.

Las mismas consideraciones establecidas con rela-- ción a la ocupación temporal pueden ser aplicables a la expro-- piación en lo relativo a que ambas en relación a la requisición son medidas particulares, aisladas y concretas, que tienen por objeto satisfacer una necesidad determinada, ejemplo: La ex-- propiación de una casa para la constitución de un Palacio Mu-- nicipal.

La requisición abarca el uso o propiedad de bienes muebles y unicamente el uso de bienes inmuebles, en tanto que la expropiación abarca tanto la propiedad de unos y otros en -- lo que no es aplicable, en cuanto a la prestación de servicios

personales, ya que en este caso sólo es procedente la requisición.

En cuanto al objeto, mientras en la expropiación, los bienes deben ser siempre determinados y determinables, no así en la requisición.

Aunque la requisición y la expropiación requieren de la declaración de utilidad pública, no produce los mismos efectos en una como en la otra, ya que la declaración de utilidad pública para llevar a cabo la expropiación no produce la indisponibilidad inmediata de la cosa pues se requiere un acuerdo previo según lo refiere el artículo 27 Constitucional, en lo relativo a la indemnización y en la requisición, tal como ya lo señalamos al mencionar los aspectos generales de ésta; la declaración de utilidad pública facilita la inmediata ocupación de un bien por tanto su indisponibilidad.

Por lo que toca a la transferencia definitiva de la propiedad, la característica distintiva radica en que la finalidad primordial de la expropiación, es que el bien pase en forma total al patrimonio estatal, en tanto que la requisición no siempre tiene esta finalidad, ya que en el caso de la requisición de uso, el propietario sigue conservando dicho bien, permitiendo únicamente su uso temporal.

Finalmente tocaremos un aspecto de primordial importancia que es el relativo a su fundamenación en una ley formal, ya que mientras que la expropiación cuenta con una ley específica como lo es la ley de "Expropiación", donde funda su procedimiento, la requisición aunque también se funda en una ley como la de Vías Generales de Comunicación, carece de una ley específica, por lo cual le tiene que pedir prestado su procedimiento de aplicación tanto a la expropiación como a la ocupación temporal, lo cual se traduce en su inexacta aplicación.

E) DIFERENCIAS ENTRE LA NACIONALIZACION DE BIENS Y LA REQUISICION.

Tal como se señaló al desarrollar lo relativo al concepto de nacionalización en el sentido de que tanto ésta -- como la requisición civil, constituirían un fenómeno jurídico de reciente creación, pues sus fines no son muy definidos y por tanto no se puede establecer diferencias muy claras, sin embargo, a la luz del concepto que maneja el maestro Andrés -- Serra Rojas, de la doctrina francesa donde se señala que según Duez et Debeyre:

"La operación de la nacionalización implica en su base una traslación de la propiedad en provecho del Estado; la empresa nacionalizada pasa al dominio del Estado. Sin duda, - en teoría pura, la nacionalización no conduce necesariamente a esta traslación de propiedad, ella lo que trata es de eliminar, sea la dirección, sea el provecho capitalista, y se pueden -- imaginar fórmulas que consagren este resultado sin que los -- propietarios de la empresa nacionalizada pierdan la propiedad de ésta. Pero de hecho, todas las nacionalizaciones efectuadas después de la liberación, están acompañadas de una traslación de propiedad a provecho del estado. Y de este modo, a lo menos de hecho, la nacionalización aparece al lado de la expropiación y de la requisición como un modo de adquisición del dominio" (8).

Trataremos de determinar sus diferencias ya que en realidad lo que se puede determinar de las líneas finales del anterior párrafo serían más bien sus analogías.

Por tanto, las diferencias específicas son dos, -- una que se refiere a la afectación de los bienes, ya que --

(8) Serra Rojas, Andrés. Ob. Cit. P. 275.

mientras, por la nacionalización se puede afectar el carácter -- perpetuo de inmuebles y empresas comerciales e industriales, mediante la requisición se puede afectar el carácter perpetuo sólo de los muebles.

Y la otra que es en lo relativo a la indemnización, ya que aunque en ambas se requiere ésta, su realización es diferente porque como ya se dijo, en la requisición es un presupuesto fundamental, en tanto que en la nacionalización se acepta un régimen especial, puede consistir en la comparecencia del particular unicamente a aceptar el pago fijado.

F) DIFERENCIAS ENTRE LA REQUISICION Y EL DECOMISO.

en cuanto a la figura del decomiso hay una diferencia específica y de suma importancia, consistente en la actividad -- del propietario de las cosas o bienes, ya que mientras la requisición es un acto de afectación en la que la propiedad es utilizada para satisfacer necesidades generales y de interés público, sin que en ello intervenga para nada la voluntad del afectado, -- siendo el sujeto pasivo de tal afectación, en el decomiso, el -- desamparamiento de los bienes se da por una actividad ilícita y nosiva del propietario de dichos bienes, por lo que la utilidad pública actúa por razones de "seguridad", "moralidad" o "salu---bridad pública", siendo improcedente indemnización alguna por -- la actividad ilegal y penada por la ley.

G) DIFERENCIAS ENTRE LA REQUISICION Y LA CONFISCACION.

Por principio diremos que la requisición es un pro--cedimiento administrativo a través del cual el Estado adquiere -- bienes que le son necesarios para satisfacer necesidades socia--les y que al no contar con ellos entre su patrimonio, recurre al de los particulares, a fin de allegárselos y como es un procedi--miento urgente y necesario se le resarce el daño causado al --

particular, en tanto que como la confiscación se impone como --
sanción a pesar de estar prohibida por nuestra Constitución no
procede indemnización de ninguna naturaleza.

En cuanto a su naturaleza la requisición y la con--
fiscación se diferencian, porque la requisición resulta de un --
acto expreso y concreto, como es el decreto que la dispone, en
tanto que la confiscación puede resultar de hecho o indirecta--
mente, esto es, que quizá no se deseaba realizar, ya que si --
resulta de un acto expreso y concreto, se convierte en venganza
o represalia.

CAPITULO III

CAUSAS DE REQUISICION EN NUESTRO DERECHO

1.- UTILIDAD PUBLICA.

Esta acepción aparece por primera vez en el artículo 545 del Código Civil Francés, sustituyendo al concepto "necesidad pública" que fuera empleada con anterioridad en la declaración de los derechos del hombre y del ciudadano de 1789, artículo 17, y aunque para los autores del Código Civil Francés, las expresiones -necesidad y utilidad eran idénticas. En nuestra opinión consideramos que ambas acepciones desde el punto de vista conceptual difieren entre sí, ya que mientras necesario es lo que no puede menos de ser: lo que forzosamente es o se requiere y que no puede suplirse. Lo útil puede ser o no ser: esto es, porque lo que es útil en un momento dado puede no serlo en otro, o lo útil en un contexto social puede no serlo para otro.

De lo anterior advertimos que la noción conceptual de utilidad pública puede variar según el lugar, época y ordenamiento jurídico que se considere, de tal suerte, que todas -- aquellas causas consideradas de utilidad pública en un país -- pueden o no ser consideradas de la misma manera en otro país; -- por eso la terminología utilizada para referirse a esta causa -- de utilidad pública es harto variada y no siempre concreta en -- sentido y alcance.

De esta manera, lo que es considerado en Chile como de "uso público", en México, Argentina y muchos otros países -- tales como Francia, en donde se originó dicho término se le denomina "utilidad pública", por ello así como existe discrepancia en cuanto a las acepciones de un país a otro, también existe una marcada diferencia de criterios al considerar las causas

de requisición; pero no obstante ser estas muy diversas y variadas, la utilidad pública es de suyo el motivo de toda requisición válida, ya que el fundamento implícito o virtual es la utilidad pública. La validez de toda requisición exige que en cada caso concurra la causa jurídica pertinente; causa jurídica que no es otra que una específica manifestación de utilidad pública o dicho de otra manera, es la satisfacción de una necesidad generalmente sentida o como dijera la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las medidas necesarias para hacer frente a situaciones que afecten al país como identidad política y como identidad nacional. Al tenor de las anteriores ideas diremos que bajo esa concepción de satisfacción general, dicha utilidad pública aparece contemplada bajo diferentes denominaciones en múltiples ordenamientos jurídicos, tales como:

La Constitución de Cádiz de 1812, en su artículo -- 172, fracción décima se refiere a la utilidad pública como -- "utilidad común": "No puede el rey tomar la propiedad de ningún particular, ni turbarle en la posesión, uso y aprovechamiento de ella; y si en algún caso fuere necesario para un objeto de conocida utilidad común tomar la propiedad de un particular, no lo podrá hacer sin que al mismo tiempo sea indemnizado y se le dé el buen camino a vista de hombres buenos".

"En la Constitución de Apatzingán del 22 de octubre de 1814, el artículo 35 dispuso:

"Ninguno debe ser privado de la menor porción de las cosas que posea sino cuando lo exija la pública necesidad, pero en este caso tiene derecho a la justa compensación".

"El artículo 122, fracción III de la Constitución de 1824, ordenó: "III. El presidente no podrá ocupar la propiedad de ningún particular ni corporación, ni turbarle en la posesión, uso o aprovechamiento de ella, y, si en algún caso -- fuere necesario para un objeto de conocida utilidad general, -- tomar la propiedad de un particular o corporación, no podrá --

hacerlo sin previa aprobación del Senado, y en sus recesos del Consejo de Gobierno, indemnizando siempre a la parte interesada a juicio de hombres buenos elegidos por ella y por el gobierno".

"En las bases orgánicas del 12 de junio de 1843, en la parte relativa del título II, artículo 9, fracción XIII, se ordenó:

"Cuando algún objeto de utilidad pública exija su ocupación, se hará ésta previa la competente indemnización en el modo que disponga la ley".

"La ley de expropiación del 7 de julio de 1815 - - contenía requisitos semejantes".

"El artículo 27 Constitucional de 1857, expresó:

"La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y -- previa indemnización...".

"El Código del Distrito Federal de 1884, reconocía en el artículo 729: la propiedad es el derecho de gozar y disponer de una cosa, sin más limitaciones que las que fijan las leyes. Artículo 730. La propiedad es inviolable, no puede -- ser ocupada sino por causa de utilidad pública y previa indemnización. Estos preceptos correspondían al código anterior de 1870, artículos 827 y 828."

"Los abogados del siglo pasado estimaron vigente - en materia de expropiación y como supletoria, la ley del 7 de julio de 1853".

"El artículo 191 del Código Penal del Distrito Federal, señalaba una pena para el funcionario que prive a otro de su propiedad, sin los requisitos que para la expropiación -

exija la ley".

"Además, se expidieron las siguientes leyes de expropiación:

Ley del 31 de mayo de 1883, que autorizó al Ayuntamiento de México y al Ejecutivo Federal para hacer expropiaciones por causa de utilidad pública, con sujeción a las bases consignadas en la concesión otorgada el 13 de septiembre de 1880 a la Compañía Constructora Nacional para la construcción de un Ferrocarril de México al Océano Pacífico y de México a la Frontera Norte" (1).

En párrafos iniciales de este capítulo advertimos que la noción conceptual de utilidad pública podía variar de acuerdo al lugar, época y ordenamiento jurídico que se considere y también se mencionó que lo que podía ser de utilidad pública en un lugar y momento determinado, podía no serlo en otros; esa es la razón por la que tal como podemos advertir en las leyes ya mencionadas, el concepto de utilidad pública aparece bajo diferentes denominaciones, tales como "utilidad común", "utilidad general" y "pública necesidad" y otras más, siendo hasta la Constitución de 1857 en donde se utilizó ya el término de utilidad pública, el cual pasó posteriormente en el mismo sentido a nuestra vigente Constitución de 1917, la que menciona el concepto de utilidad pública aplicado a la expropiación al decir en su artículo 27 que: "Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización". Ese es el motivo por el cual en la ley de expropiación expedida por el Congreso de la Unión en el año de 1936, podemos encontrar enumeradas las causas de utilidad pública consideradas para la procedencia de la expropiación y posteriori de la requisición, por eso reiteramos que la utilidad

(1) Serra Rojas Andrés. Ob. Cit. Pp. 317-319.

pública es de suyo el motivo fundamental de toda requisición, - ya que no es posible considerar una requisición sin la previa - existencia de una necesidad general, dado que la satisfacción - de la misma sólo podrá realizarse mediante el uso de medidas de utilidad pública, esto es, que nunca podrá realizarse una re- - quisición y menos aún manifestar la causa de utilidad pública - para satisfacer una necesidad particular. Por ello, en tanto - no exista una causa de utilidad pública manifiesta que justifi- que la requisición, ésta no será procedente.

En nuestro derecho existen diversas leyes que al -- amparo del concepto de utilidad pública, proceden a la requisición bien de inmuebles, muebles o servicios. Esa es la razón - por la que al considerar las causas de requisición se mencionó a la utilidad pública, la cual es por cierto uno de los elemen- tos de procedencia de la requisición, por tanto, partiendo de - este principio y después de haber realizado la anterior sem- blanza con relación a la utilidad pública, procederemos a esta- blacer lo que a nuestro juicio debe considerarse como utilidad pública, no obstante que la doctrina no ha acertado, a encerrar en una fórmula concreta qué es lo que debe entenderse como tal, de ahí que se le debe considerar a ésta como la causa jurídica de naturaleza administrativa tendiente a satisfacer una necesidad generalmente sentida de acuerdo a las conveniencias del ma- yor número.

2.- CAUSAS DE REQUISICION PREVISTAS EN LA LEY DE EXPROPIACION COMO CAUSAS DE UTILIDAD PUBLICA.

Las causas de expropiación y de requisición están -- previstas y determinadas en ordenamientos jurídicos como la Ley de Expropiación y la Ley de Vías Generales de Comunicación. - - Consideramos que la Ley de Expropiación contiene algunas causas de requisición porque los supuestos de utilidad pública previs- tos en dicha ley en algunos casos han sido invocados para requi- sar, situación que determinamos del análisis de cada uno de los -

supuestos de utilidad pública.

En el artículo 10. de la ley de Expropiación se señalan los casos considerados de utilidad pública:

Fracción I.- El establecimiento, explotación o conservación de un servicio público.

Esta fracción contiene tres supuestos.

1o.- El establecimiento de un servicio público.

2o.- La explotación de un servicio público.

3o.- La conservación de un servicio público.

En el caso concreto de la requisita consideramos que los dos primeros supuestos no tienen adecuación encuadrando por tanto sólo el tercer supuesto en lo que respecta a la conservación de un servicio público, que es el caso de las requisiciones de diferentes medios de comunicación para garantizar su conservación y continuidad.

Las fracciones II, III y IV se refieren a la apertura, ampliación o alineamiento de calles, la construcción de calzadas, puentes, caminos y túneles para facilitar el tránsito urbano y suburbano; el embellecimiento, ampliación y saneamiento de las poblaciones y puertos, la construcción de hospitales, escuelas, jardines, campos deportivos o de aterrizaje, construcciones de oficinas para el gobierno federal y de cualquier obra destinada a prestar servicios de beneficio colectivo. Así como la conservación de los lugares de belleza panorámica, de las antigüedades y objetos de arte, de los edificios y monumentos arqueológicos o históricos y de las cosas que se consideran como características notables de nuestra cultura nacional, supuestos que únicamente pueden ser empleados para expropiar y no para requisar.

La fracción V establece: La satisfacción de necesidades colectivas en caso de guerra o trastornos interiores; - el abastecimiento de las ciudades o centros de población, de -- víveres o de otros artículos de consumo necesario y los proce-- dimientos empleados para combatir o impedir la propagación de - epidemias, epizootias, incendios, plagas, inundaciones y otras calamidades públicas.

Este dispositivo contiene los supuestos medulares - de la requisición, ya que ésta procede precisamente en los ca-- sos anteriormente enumerados, bien con su carácter militar en - caso de guerra o trastornos interiores o bien con su carácter - civil para combatir calamidades públicas como: epidemias, in-- cendios, plagas o inundaciones, etc.

La fracción VI alude a los medios empleados para la defensa nacional o para el mantenimiento de la paz pública. Este es el caso concreto de la requisición militar que permite al ejército el avenimiento de todos los recursos necesarios para su movilización y pertrechamiento.

La fracción VIII se refiere a la equitativa distribución de la riqueza acaparada o monopolizada con ventaja ex- - clusiva de una o varias personas y con perjuicio de la colecti- vidad en general o de una clase en particular. En este caso la requisición de víveres, aparatos electrónicos y artículos de -- primera necesidad, tienen por objeto evitar el agio y la espe-- culación con los consecuentes trastornos económicos, por ello - es necesaria la incautación de dichas mercaderías, a fin de re- distribuir las a precios razonables.

La fracción IX se refiere a la creación, fomento o conser- vación de una empresa para beneficio de la colectividad. La creación de ejidos o cooperativas tienen por finalidad beneficiar a la colectividad, por tanto, cuando una inadecuada ad- ministración las coloca al borde de la quiebra, la ocupación de dichas entidades será motivada por el propósito de garantizar -

su posterior funcionamiento.

La ley de Expropiación en su artículo 1o. fracción XII, adolece del mismo mal que muchos cuerpos legales mexicanos, en que el legislador al no encontrar supuestos que normar, se cura en salud dando margen a que se cometan irregularidades en su aplicación al decir "los demás casos que las leyes señalen". Este precepto no tiene aplicación al no existir supuesto normativo que estudiar.

El artículo 2o. de la ley de Expropiación es únicamente declarativo y enuncia los casos de utilidad pública, en que procede la expropiación o la ocupación temporal, total o parcial (requisición civil); tiene aplicación este artículo en relación al precepto anterior.

Los artículos 3o., 4o., 8o. y 21 de la Ley de Expropiación, se refieren únicamente al procedimiento a seguir, en lo que esta ley señala como ocupación temporal.

3.- CAUSAS DE REQUISICION PREVISTAS EN EL ARTICULO 112 DE LA LEY DE VIAS GENERALES DE COMUNICACION.

La requisición implica por regla general, la obligación de dar o hacer por parte de los particulares, por ello es necesario el análisis de preceptos como el artículo 112 de la Ley de Vías Generales de Comunicación donde se establece el fundamento legal de la requisita.

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 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 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 posteriores 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.

los supuestos previstos en dicho artículo para requisar son:

- A) Los casos en que exista guerra internacional.
- B) Grave alteración del orden público.
- C) Cuando se tema algún peligro inminente para la paz interior del país.
- D) O cuando se tema algún peligro para la economía nacional.

De los supuestos previstos por el artículo 112 de la Ley de Vías Generales de Comunicación para requisar, consideramos que el único que tiene plena vigencia y es incuestionable su aplicación, es el relativo a la guerra internacional, porque recordemos que precisamente por esta razón se promulgó en 1940 la Ley de Vías Generales de Comunicación, ya que bajo esta circunstancia es posible concebir que se recurra a -

incautar a los particulares todo tipo de bienes o cosas para satisfacer las necesidades de los miembros del ejército.

En cuanto al supuesto relativo a la grave alteración del orden público, mas bien sería factible la aplicación de medidas previstas en el artículo 29 Constitucional, ya que resulta totalmente falsa la idea que desapareciendo el artículo 112 de la ley de Vías Generales de Comunicación el Presidente de la República quedaría imposibilitado para actuar en caso de emergencia, pues él siempre tendrá la facultad de solicitar la autorización del Congreso de la Unión para suspender las garantías individuales y actuar en consecuencia de acuerdo a las facultades especiales que reciba.

Por lo que se refiere a los dos últimos supuestos -- consideramos que su aplicación no es recomendable por ser totalmente ambiguos por lo difícil que resulta determinar y cuantificar el grado de peligrosidad de cualesquier acto, que entrañe un posible riesgo para la paz interior del país y para la economía nacional y por otro lado, si efectivamente existen actos concretos que significan una amenaza real, se puede recurrir bien a la expropiación o a la nacionalización y no a la requisa; porque es de suponerse que dichos actos no son de naturaleza temporal, -- sino continúa y permanente.

En su artículo 113 la ley de Vías Generales de Comunicación menciona las medidas que el gobierno federal debe -- tomar para el éxito de las operaciones "militares" tales como:

- Poner fuera de servicio, en todo o en parte de su extensión las vías generales de comunicación.

- 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.

- Ordenar la clausura de las estaciones y oficina 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, telegrafistas, trabajadores de la radio y la 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.

Para tener una idea de los alcances que estos preceptos tienen desde el punto de vista de su ámbito de su -- aplicación, es conveniente conocer lo que la propia Ley define como Vías Generales de Comunicación y sus partes integrantes -- (artículos 1o. y 2o.).

Artículo 1o.- son vías generales de comunicación:

I.- Los mares territoriales, en la extensión y términos que establezcan las leyes y el derecho internacional.

II.- Las corrientes flotables y navegables y sus -- afluentes que también lo sean, siempre que se encuentren en -- cualquiera de los casos siguientes:

a) Cuando desemboquen en el mar o en los lagos, lagunas y esteros mencionados en la siguiente fracción;

b) Cuando su cauce sirva de límite, en todo o en -- parte de su extensión, al territorio nacional o a dos o más entidades federativas;

c) Cuando pasen de una entidad a otra;

d) Cuando crucen la línea divisoria con otro país;

III.- Los lagos, lagunas y esteros, flotables o navegables, siempre que reunan cualquiera de los requisitos siguientes:

a) Cuando se comuniquen permanente o intermitentemente con el mar;

b) Cuando estén ligados a corrientes constantes;

c) Cuando su vaso sirva de límite, en todo o en parte de su extensión, al territorio nacional o a dos o más entidades federativas.

d) Cuando pasen de una entidad a otra;

e) Cuando crucen la línea divisoria con otro país;

IV.- Los canales destinados o que se destinen a la navegación, cuando se encuentren comprendidos en cualquiera de los casos previstos en las fracciones II y III.

V.- Los ferrocarriles:

a) Cuando comuniquen entre sí a dos o más entidades federativas;

b) Cuando en todo o en parte del trayecto estén dentro de la zona fronteriza de cien kilómetros o en la faja de cincuenta kilómetros a lo largo de las costas, con excepción de las líneas urbanas que no crucen la línea divisoria con otro país y que no operen fuera de los límites de las poblaciones.

c) Cuando entronquen o conecten con algún otro de los enumerados en esta fracción, siempre que presten servicio público, exceptuándose las líneas urbanas que no crucen la

línea divisoria con otro país;

d) Los construídos en su totalidad o en su mayor -- parte por la Federación;

e) Los ferrocarriles particulares, cuando sean - - auxiliares de una explotación industrial y hagan servicio pú-- blico;

VI.- Los caminos:

a) Cuando entronquen con alguna vía de país extran-- jero;

b) Cuando comuniquen a dos o más entidades federa-- tivas, entre sí;

c) Cuando en su totalidad o en su mayor parte sean construídos por la Federación.

VII.- los puentes:

a) Los ya construídos o que se construyan sobre las líneas divisorias internacionales;

b) Los ya construídos o que se construyan sobre vías generales de comunicación o sobre corrientes de jurisdicción federal;

c) La construcción de puentes se hará previo permiso de la Secretaría de la Defensa Nacional, otorgado por conducto - de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas;

VIII.- El espacio nacional en que transiten las ae-- ronaves;

IX.- Las líneas telefónicas instaladas y las que se

instalen dentro de la zona de cien kilómetros o de la faja de -- cincuenta kilómetros a lo largo de las costas, así como las que estén situadas dentro de los límites de un Estado siempre que -- conecten con las redes de otro Estado o con las líneas generales de concesión federal o de países extranjeros, o bien cuando sean auxiliares de otras vías generales de comunicación o de explotaciones industriales, agrícolas, mineras, comerciales, etc., que - operen con permiso, contrato o concesión de la Federación;

X.- Las líneas conductoras eléctricas y el medio en que se propagan las ondas electromagnéticas, cuando se utilizan para verificar comunicaciones de signos, señales, escritos, imágenes o sonidos de cualquier naturaleza; y

XI.- Las rutas del servicio postal;

Artículo 2o. son partes integrantes de las vías generales de comunicación;

I.- Los servicios auxiliares, obras, construcciones y demás dependencias y accesorios de las mismas; y

II.- Los terrenos y aguas que sean necesarios para el derecho de vía y para el establecimiento de los servicios y obras a que se refiere la fracción anterior. La extensión de -- los terrenos y aguas y el volumen de éstas se fijará por la Secretaría de Comunicaciones.

Como se ve, estos preceptos afectan a sectores muy - importantes de la clase obrera del país como son: camioneros o - sea, trabajadores de la construcción de puentes y caminos, aviadores, sobrecargos y personal de tierra de las compañías aéreas; teléfonos, electricistas, carteros, etc.,

4.- CAUSA DE REQUISICION PREVISTA EN EL ARTICULO 28 CONSTITU- -
CIONAL.

Al referirnos a la utilidad pública establecimos -- que diversas leyes y en este caso algunos preceptos constitucionales que sin mencionar expresamente el término requisición sirven de apoyo para este fin, tal es el caso del artículo 28 Constitucional que se refiere explícitamente a la prohibición de los monopolios y los estancos y aunque en su texto -- contemplan la posibilidad de castigar severamente a quienes en beneficio muy particular practiquen acaparamientos y concentración de artículos de consumo necesario, así como todo acuerdo, procedimiento o combinación de los productores, industriales, comerciantes o empresarios o servicios, que de cualquier manera hagan para evitar la libre concurrencia o la competencia entre sí y obligar a los consumidores a pagar precios exagerados y en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social, y aunque tal actividad constituya un delito que mas bien podría dar lugar a la confiscación, ésta que a mi juicio es -- una causa de requisición por ser muy parecida a uno de los supuestos previstos en el artículo 112 de la Ley de Vías Generales de Comunicación en lo relativo a daño económico, ante lo -- cual el Estado debe intervenir en forma inmediata, si, pero -- temporalmente y además para no constituirse en un infractor de su propio orden jurídico determinar el monto de una indemnización compensatoria para tal incautación; ya que si bien es -- cierto que los propietarios de dichos artículos para obtener -- una ganancia mayor los ocultan, eso no les resta la calidad de dueños y al quitárseles se les está causando una lesión, la -- cual debe ser compensada mediante una indemnización.

5.- CAUSAS DE REQUISA PREVISTAS EN EL ARTICULO 5o. CONSTITUCIONAL.

El artículo 5o. Constitucional en su párrafo cuarto establece que los únicos servicios públicos que podrán ser obligatorios de acuerdo a las leyes respectivas son: "El de --

las armas y los jurados, así como el desempeño de los cargos --
consejiles y los de elección popular, directa o indirecta, las -
funciones electorales y censales tendrán carácter obligatorio y
gratuito. En cuanto a los servicios profesionales de índole so-
cial serán obligatorios y retribuidos en los términos de la ley
y con las excepciones que ésta señale, etc.

Esto quiere decir que son los únicos casos que en --
nuestro derecho deben ser considerados como causas de requisi- -
ción de prestación de servicios personales con las excepciones y
condiciones que el propio precepto señala, ya que por ser consi-
derados servicios públicos obligatorios tendrán que ser gratui- -
tos, no obstante ello, para los servicios profesionales de ca- -
rácter social señala una retribución, la cual no es contemplada
ni en la Ley General de Salud ni en la Ley Forestal y de Caza, -
por ello el artículo 5o. Constitucional debe ser adicionado con
los casos previstos por dichas leyes, ya que no obstante que las
mismas encuentran apoyo en lo dispuesto por el artículo 73 en su
fracción XVI, incisos 2 y 3, carecer de un elemental sistema de
equidad al no contemplar la indemnización correspondiente como -
pago a los servicios prestados.

6.- CAUSAS DE REQUISICION PREVISTAS EN LA LEY GENERAL DE SALUD.

La Ley General de Salud contiene importantes medi--
das de salubridad de carácter general que requiere, muchas ve--
ces para su realización, de la requisición de servicios perso-
nales y de otros bienes. Dentro de dichas medidas encontramos
las de seguridad sanitaria que con las disposiciones de inme--
diata ejecución dictadas por la autoridad sanitaria competente,
para proteger la salud de la población en los casos de epidemia
de carácter grave, peligro de invasión de enfermedades transmi-
sibles, situaciones de emergencia o catástrofe que afecten al -
país previniendo y combatiendo los daños a la salud.

En los anteriores casos, la Secretaría de Salud - -

dictará inmediatamente las medidas indispensables a reserva de que las mismas sean sancionadas posteriormente por el Presidente de la República. Para tal efecto, se procederá a la integración de brigadas especiales que actuarán bajo su dirección y responsabilidad, mismas que estarán constituidas por todos aquellas personas aptas para llevar a cabo las acciones encomendadas, a quienes se les podrá obligar a prestar sus servicios gratuitamente; asimismo, podrán efectuarse requisiciones civiles de bienes muebles al disponer libremente de los medios de transporte del Estado y de los particulares; de los servicios telefónicos, telegráficos, de correos, de las transmisiones de radio y televisión.

En la ley General de Salud no se hace referencia a la indemnización, radicando en este aspecto el problema de su aplicación, puesto que se opone al artículo 5o. Constitucional, el cual establece que: "Nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento..."; además señala que, en el caso de los servicios profesionales y de índole social éstos serán retribuidos en los términos de la ley, por lo que consideramos que es otra de las leyes administrativas que no contemplan el requisito de la indemnización, la cual es un requisito básico de la requisición.

7.- CAUSA DE REQUISICION PREVISTA EN LA LEY FORESTAL Y DE CAZA.

Empezaremos por referirnos al artículo primero de esta Ley:

ARTICULO 1o.- La presente ley es reglamentaria del artículo 27 Constitucional, sus disposiciones son de orden público e interés social y tienen por objeto, ordenar y regular la administración, conservación, la protección, el fomento, la restauración y el aprovechamiento de los recursos forestales, de conformidad con los lineamientos de política nacional.

forestal que esta ley establece.

ARTICULO 3o.- Atendiendo al objeto de esta ley, se declara de utilidad pública:

I.- El cumplimiento de los programas forestales y las declaratorias a las que se refiere esta ley;

II.- La conservación, protección, preservación, - mejoramiento y restauración de los ecosistemas forestales;

III.- Evitar la pérdida del coeficiente forestal, mediante la prevención y combate de los incendios, del control de plagas y enfermedades forestales, de la regulación del uso de las tierras, del control del pastoreo y, en general, evitar el daño, el deterioro o la destrucción de los ecosistemas forestales;

IV.- Establecer plantaciones para fines de protección de cuencas, producción silvícola y apoyo a la agricultura y a la ganadería;

V.- Crear, establecer y conservar reservas y zonas protectoras forestales;

VI.- proteger las cuencas y cauces de los ríos y sistemas de drenaje; prevenir y controlar las erosiones de los suelos y procurar su restauración; reducir los azolves que - - llegan a las obras de almacenamiento, lagos, lagunas o corrientes de agua; y mantener la recarga de los acuíferos; y

VII.- Desarrollar la infraestructura vial en las zonas forestales.

En la referida ley forestal, encontramos un caso más de requisición administrativa de prestación de servicios personales en su artículo 36 que a la letra dice: "Las --

autoridades civiles y militares, así como los organismos e instituciones oficiales, deberán prestar su colaboración para prevenir y combatir los incendios forestales. Se promoverá la participación de las instituciones privadas y de la ciudadanía en general para este efecto".

Ha sido preocupación primordial del Estado, el atacar los incendios forestales; el reglamento de la antigua ley forestal de abril de 1926, también establecía una requisición administrativa de servicios personales en su artículo 122: "Cuando se inicie un incendio en las reservas forestales o montes nacionales, los empleados del servicio forestal, autoridades civiles y militares y habitantes de la región, acudirán inmediatamente a combatirlos, retribuyéndose los servicios, de estos últimos por cuenta de la nación".

La circular No. 68, que fija el programa de acción al cuerpo de guardas del servicio forestal de 25 de marzo de 1935 señala: "Los incendios de los bosques provocados casi siempre por los pastores que incendian los pastos o por descuido de carboneros y turistas destruyen anualmente gran cantidad de árboles, especialmente los de edad joven".

"Para disminuir el número de incendios y combatir los que se produzcan, el guarda forestal deberá:

Obtener la colaboración de las autoridades civiles y militares para desarrollar una campaña de prevención de incendios entre los pastores en particular y personas que transiten en el monte, en lo general, y para que, en el caso que se produzca alguno, se cuente con el número de hombres necesarios de las corporaciones de defensa, campesinos en general y tropa, que bajo la dirección del guarda forestal proceda a aislar y extinguir desde luego el incendio que se produzca".

En la legislación de la antigua Ley Forestal que anteriormente se ha transcrito se habla sin lugar a dudas de

una requisición de servicios personales en la que sí se incluye la indemnización al señalar; "Que debe retribuirse a los habitantes de la región que acudan a combatir un incendio forestal". Razón por la cual resulta por demás incomprensible que la actual Ley Forestal, no contemple nada relativo a la indemnización, ya que la obligación que impone la administración pública a los particulares de colaborar a la sofocación de un incendio o de cualquier otra calamidad pública es desde luego una colaboración impuesta a manera de solidaridad social, a fin de evitar males mayores, pues una región forestal devastada por un incendio se convierte en una zona inútil; pero la colaboración de la población civil bajo estas condiciones no exime al Estado de la responsabilidad en que pueda incurrir en caso de incidentes mayores que desencadenen en accidentes personales, ante lo cual debe establecerse la obligación de resarcir el daño mediante una indemnización.

CAPITULO IV

EFFECTOS DE LA REQUISICION

1.- REGIMEN LEGAL.

Al analizar lo relativo a los antecedentes de la requisición en México, comentamos que aunque ya desde el año de 1824, existían bases suficientes para que los Constituyentes incluyeran dentro del texto Constitucional lo relativo a la requisición debido a que ya con anterioridad se habían expedido disposiciones que aludían a la misma, tal es el caso del bando de bagajes que lanzara el lo. de diciembre de 1810, desde su cuartel general en la Ciudad de Guadalajara, Don Miguel Hidalgo y Costilla, el decreto del 13 de agosto de 1811 que expidiera Morelos y los posteriores decretos expedidos por el General de Brigada, Don José Mariano Salas; es hasta el año de 1857, en que queda incluido en el texto Constitucional lo relativo a la requisición, es pues, a partir de su inclusión en el artículo 26 de la Constitución de 1857 que podemos hablar de una requisición legalmente considerada pero en términos castrenses, es decir, encaminada a resolver los problemas del ejército en tiempo de guerra, quedando terminantemente prohibida en tiempo de paz: "En tiempo de paz ningún militar puede exigir alojamiento bagaje, ni otro servicio real o personal, sin el consentimiento del propietario. En tiempos de guerra sólo podrá hacerlo en términos que establezca la ley". En los mismos términos pasó al también artículo 26 de la Constitución de 1917; pero por reformas a la Constitución en febrero de 1983, el texto de este artículo se pasó al párrafo cuarto del artículo 16 Constitucional, estableciéndose de nueva cuenta que: "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".

Tal como advertimos en el párrafo cuarto del artículo 16 Constitucional se preveen dos situaciones:

La primera: en la que se establece una clara prohibición a los militares ya que: "En tiempo de paz ningún miembro del ejército podrá alojarse en casa particular contra la voluntad del dueño, ni imponer prestación alguna". En este caso, el precepto constitucional consigna como garantía la inviolabilidad del domicilio contra las autoridades militares que pretendan ocuparlo sin autorización del dueño, quien podrá oponerse exponiendo el caso ante la autoridad militar competente. Por otra parte, debe relacionarse esa inviolabilidad de domicilio con la garantía de seguridad contenida en los párrafos primero y tercero del artículo 5o. Constitucional:

"A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, - siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de terceros, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos a la sociedad. Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial".

"Nadie puede ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, - salvo el trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial, el cual se ajustará a lo dispuesto en las fracciones I y II del artículo 123".

La segunda: es decir, en tiempo de guerra, el precepto constitucional sí faculta a los militares para exigir a los particulares alojamiento, bagajes, alimentos y otras prestaciones aún en contra de su voluntad. Al respecto, señala el Doctor Ignacio Burgoa que:

"La citada facultad no está exenta de garantías de seguridad jurídica establecidas por el propio precepto Constitucional" (1).

En efecto, la exigencia de dichas prestaciones a favor de los militares, deben apoyarse y normarse en una ley especial y que en concreto es la ley marcial correspondiente, disponiendo lo siguiente:

ARTICULO 325.- Se castigará con cinco años de prisión al que valiéndose de su posición en el ejército, o de la fuerza armada o aprovechase en campaña del temor ocasionado por la guerra, y con objeto de una apropiación ilegítima, se haga entregar o arrebate el dominio ajeno, las cosas pertenecientes a los habitantes del lugar".

ARTICULO 326.- La misma pena señalada en el artículo anterior se aplicará al que, valiéndose de alguno de los medios indicados en él, se imponga préstamos o haga requisiciones forzosas, con pretexto del interés público, para aprovecharlos en el propio; y al que habiendo sido comisionado para exigir ambas cosas o una sola de ellas, se exceda de cualquier manera en el desempeño de esa comisión, aprovechándose del producto de ese exceso. Si no se aprovecha de éste la pena será de dos meses de prisión".

ARTICULO 327.- El militar que abuse de los poderes que le fueron conferidos para hacer requisiciones, o que rehuse dar recibo de las cantidades o efectos proporcionados, será castigado con la pena de un año de prisión.

(1) Burgoa Orihuela, Ignacio, Garantías Individuales; 12a. Ed. México; Editorial Porrúa, S. A., 1979. P. 509.

ARTICULO 328.- Si para cometer los delitos de que hablan los artículos anteriores, se ejercieran actos de violencia. La pena será la de siete años de prisión; salvo el caso de que, conforme a las reglas generales sobre aplicación de las penas, deba ser mayor la del que infrinja este precepto, por haber importado la violencia de la comisión de otro delito.

En términos del artículo 16 párrafo cuarto de la Constitución encontramos que al tipo de requisición a que se refiere es a la militar y que ésta se debe llevar a cabo bajo circunstancias específicas de guerra internacional o guerra interna en cuyo caso el Presidente de la República en coordinación con el Secretario de la Defensa Nacional y el de Marina, puede ordenar la requisición de todos los implementos necesarios para satisfacer las necesidades de los miembros del ejército que participen en dicha contienda; a su vez, el Código de Justicia Militar establece una serie de sanciones para los militares que extralimitándose en el ejercicio de sus funciones al aplicar la requisita se agencie para sí algún bien o cosa u obtenga beneficios particulares pretextando el beneficio colectivo.

Ahora bien, en cuanto a la requisición administrativa en tiempo de paz, este mismo precepto señala que queda prohibido a los militares en tiempo de paz, solicitar alojamiento ni imponer prestación alguna contra la voluntad del dueño; supuesto que ha dado lugar en la doctrina a que este tema sea harto debatido, ya que mientras existe por un lado la consideración de que la requisición de cosas o servicios encaminada a resolver necesidades extraordinarias de carácter general, es perfectamente procedente en razón de que se está atendiendo necesidades de la sociedad en su conjunto. Existen otras consideraciones con las cuales coincidimos y que establecen, que aunque los casos anteriores son los que se han venido admitiendo como motivos graves para la requisición, estos están inspirados en principios constitucionales diversos a los nuestros y que los casos de prestación de servicios personales previstos

en diversas leyes administrativas como: la Ley de Vías Generales de Comunicación, Ley de Salud y Ley Forestal y de Caza, no van acorde con los principios establecidos en el artículo 5o. Constitucional, ya que ninguno de los casos previstos por estas leyes están considerados en dicho artículo el cual, en concordancia con la Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobada y proclamada por la Asamblea General de la ONU el 10. de diciembre de 1948, que en su artículo 23, dice:

"Toda persona tiene derecho al trabajo, y a la libre elección del trabajo".

"Toda persona que trabaja tiene derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria".

Establece el artículo 5o. Constitucional que: "Nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento..."; lo que al parecer, es contradictorio a lo establecido por el mismo precepto en su párrafo cuarto que establece los únicos casos de requisición de servicios personales que tendrán carácter obligatorio y gratuito, es decir, el de algunos servicios públicos que como: "El de las armas y los jurados, así como el desempeño de los cargos consejales y los de elección popular, directa o indirecta y las funciones electorales y censales. Los servicios profesionales de índole social serán obligatorios y retribuidos en los términos de la ley y con las excepciones que ésta señale". Tal como podemos apreciar, este artículo enumera los servicios públicos obligatorios y en ellos no comprende ninguno de los previstos por la Ley de Vías Generales de Comunicación, de la Ley General de Salud ni de la Ley Forestal y de Caza, por tanto, se le deben adicionar al artículo 5o. Constitucional los casos urgentes y extraordinarios previstos por las anteriores leyes, para que de acuerdo a un fundamento constitucional que determine esta colaboración social se pueda hacer frente a las necesidades de la sociedad con un ordenamiento jurídico bien determinado, a fin de evitar situaciones injustas que pongan en entredicho la

actuación de la administración pública, la cual tiene la alta -- función de satisfacer los intereses nacionales y las necesidades populares. Además consideramos que la requisición administrativa en tiempos de paz es improcedente por las siguientes razones:

1o.- Al aplicarse la requisita administrativa irrum- piendo violentamente el proceso de huelga, se lesiona el derecho de los trabajadores, los que por su parte actúan en ejercicio de la facultad que les confiere la propia Constitución, la cual en su artículo 123 fracciones XVII y XVIII, consagra a favor de todos los trabajadores la garantía social a la que se contrae el - derecho de huelga, cuyos efectos y consecuencias estriban precisamente en la paralización de actividades por parte de los huelguistas, quedando establecido en su dimanante ley reglamentaria los lineamientos a los que deberán sujetarse los trabajadores, a fin de efectuar dichas huelgas.

2o.- La requisición debe recaer únicamente sobre - - bienes muebles o inmuebles por un tiempo determinado, evitando - que recaiga sobre las personas, ya que ello equivale a la priva- ción de garantías.

3o.- La requisición supone la calidad de propietario o poseedor de los bienes y los trabajadores no lo son.

4c.- Como la requisición lleva aparejada la indemnización al propietario y como los trabajadores no lo son, no se - le otorga ninguna indemnización.

Por otra parte, las posturas doctrinales que estable- cen que la requisita de servicios personales en tiempo de paz es - procedente, se fundan en las siguientes consideraciones:

Al respecto Fiorini señala: "Cuando se manifiesta -- que en el acto de requisición no se adopta un procedimiento del debido proceso, no se pretende sostener que no existan vías de - impugnación y, el consecuente derecho resarcitorio. El instituto

de la requisición del Estado implícita como tal el necesario resarcimiento por la lesión que su acto coactivo irroga al patrimonio de los particulares, aunque bueno es reconocerlo el debido proceso queda casi excluido en virtud de las causas de urgencia que así lo imponen. El recurso de amparo, el habeas corpus, los recursos administrativos, tienen necesaria vigencia, pero la urgencia de la ejecutoriedad excluye la promoción de acciones judiciales o recursos contenciosos para dejarla sin efecto" (2).

Guillermo Altamira señala que: "Huelga y servicio público son nociones antinómicas. La huelga es el hecho que subordina el funcionamiento de un servicio público a los intereses particulares de los agentes. Por respetables que fuesen esos intereses, no pueden prevalecer sobre el interés general, representado por el servicio público. El servicio público descansa sobre la supremacía del interés general".

"Quienes ingresan como obreros, empleados o funcionarios en una entidad o empresa encargada de la prestación de un servicio público virtualmente aceptan respetar el sistema jurídico pertinente, renunciando a plantear reclamos o situaciones de fuerza o presión..." (3).

Los anteriores planteamientos nos llevan a advertir una situación muy especial en la que desde luego el interés general debe prevalecer sobre el interés particular de una agrupación sindical o gremial; pero en la que se coloca a los trabajadores en un estado de indefensión, ya que si no pueden recurrir a la huelga que es un derecho garantizado por la Constitución, entonces a qué.

(2) Fiorini A. Bartolomé, derecho Administrativo, Tomo II, - - Abeledo Perrot, Buenos Aires. Pp. 139 y 140.

(3) Altamira Guillermo. Ob. Cit., P. 451..

igualdad de condiciones.

Regularidad.- "Es otro de los caracteres esenciales del servicio público. El servicio debe prestarse en forma regular, es decir, que debe ser prestado o realizado con sumisión o de conformidad a reglas, normas positivas o condiciones preestablecidas; pues, según la gramática, regularidad es la calidad de regular, es lo ajustado y conforme a disposiciones generales que determinen un sistema organizado. Jese dice 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".

Es de advertir que la regularidad no es la continuidad, ya que ésta se relaciona con la no interrupción; en tanto que la regularidad lo es con la regulación normativa y técnica del servicio mismo. El servicio público puede ser continuo y al mismo tiempo funcionar irregularmente...".

"Continuo es lo que funciona sin interrupción; regular es lo que funciona acompasadamente, conservando un ritmo: El servicio de ferrocarriles es continuo y regular, por funcionar sin interrupción y conforme a horarios preestablecidos".

La continuidad.- "La idea de continuidad de los servicios públicos, dice Rolland, tiene especial importancia para el público por cuanto deben funcionar sin detenciones. La continuidad del servicio público se asegura de diversas maneras: a) Se vincula con la imposibilidad de la huelga y de los paros patronales para impedir la paralización de las respectivas actividades; b) con la prohibición de abandonar el servicio público en caso de renunciadas, si la dimisión no es aceptada; c) con la teoría de la imprevisión que tiende a impedir que por trastornos económicos se suspenda o paralice la prestación de un servicio público; d) con la prohibición de que los bienes afectados a la prestación de un servicio sean objeto de ejecución forzosa, para impedir la suspensión o paralización del - -

Ante la consideración de que la requisa es improcedente durante el proceso de huelga, es necesario aclarar que en el caso de un servicio público al aplicar la requisa lo que se está buscando es la continuidad del mismo, ya que: "El servicio público tiene ciertos caracteres que hacen a su propia esencia y sin los cuales la noción misma de servicio público quedaría desvirtuada. La doctrina reconoce los siguientes caracteres: generalidad, uniformidad o igualdad, regularidad y continuidad atributos que se deducen de la necesidad colectiva, la cual no podrá ser satisfecha sin su concurrencia. Si los aludidos caracteres integran el sistema jurídico o "status" del servicio público, todo aquello que atente contra dicho sistema jurídico o contra dicho "status" ha de tenerse por "ajurídico" o contrario a derecho, sin que para esto sea menester una norma que lo establezca expresamente, pues ello es de "principio": de ahí, - por ejemplo, la ilicitud de la huelga en materia de servicios públicos; la ilicitud de una caprichosa negativa a prestar el servicio a determinada persona" (4).

Dada la importancia que para el servicio público -- tiene cada uno de sus elementos en virtud de que la carencia de cualquiera de ellos haría imposible la satisfacción de las necesidades colectivas, es necesario su análisis conforme al -- orden y al criterio establecido por el autor anteriormente citado.

Generalidad.- Esta es una de las características -- distintivas de los servicios públicos y en razón de la cual se justifica la intervención de la administración pública garantizando que una actividad que beneficia a todos no sea interrumpida por personas cuyos intereses sean meramente particulares.

Igualdad o uniformidad.- Lo cual significa que los usuarios tienen el derecho de exigir y recibir el servicio en -

(4) Altamira, Guillermo. Ob. Cit. P. 447.

servicio; e) la ejecución directa respecto a los servicios públicos que se presentan por "concesión" es otro medio jurídico tendiente a garantizar la continuidad del servicio; f) en caso de quiebra de una sociedad que tenga a su cargo la prestación de un servicio público, el síndico debe continuar con la prestación de éstos para evitar la "discontinuidad".

"La continuidad es uno de los caracteres del servicio público que figura en las definiciones de Duguit, Jesa, Hauriou y para Corneille, hace a la esencia del servicio público; el Estado tiene la obligación de asegurar la continuidad de los servicios públicos sean o no concedidos".

"Esta continuidad está en relación directa con la naturaleza de la necesidad colectiva que ha de satisfacer. En efecto: lo que dura, se hace o se extiende sin interrupción, como aceptación de continuo. No es aplicable en todos los casos al funcionamiento de los servicios públicos, ya que hay de funcionamiento intermitente. Los servicios de carácter permanente o constante requieren una continuidad absoluta. Es lo que ocurre, por ejemplo, con el servicio público de policía, con el de previsión de agua a la población, con el de energía eléctrica, etc. En cambio, en los servicios de carácter intermitente la continuidad es relativa. Así ocurre, vgr., con el servicio de bomberos, con el de instrucción primaria, que se presta durante el año lectivo, etc. Es la naturaleza de la necesidad colectiva que el servicio debe cumplir la que determina el modo de la continuidad. Bielsa dice que la continuidad está subordinada a la necesidad".

"Tanto en la continuidad absoluta o relativa lo fundamental es la índole de la necesidad a satisfacer".

"Como consecuencia de lo expuesto resulta que el que presta o realiza un servicio público debe abstenerse de efectuar ningún otro acto que pueda comprometer la continuidad. Así, quien presta el servicio de transporte de personas o de

cosas, ya sea a título de concesionario o directamente la administración pública, le está vedado distraer o sustraer del servicio, aunque sea en forma transitoria, alguna unidad, puesto que puede afectar la continuidad y la regularidad del servicio".

"Intimamente relacionado con la continuidad de los servicios públicos se halla la prohibición de huelga, como los paros patronales. La huelga, al suspender la actividad pertinente, paraliza o suspende la prestación de un servicio público..." (5).

Abundando en relación a las anteriores consideraciones doctrinales, diremos que la situación de los trabajadores que laboran en empresas que prestan servicios públicos es muy peculiar, en virtud de que no es verdad que estén sujetos a un régimen especial de derecho y que por ello deban renunciar a todos los beneficios que les pueda conceder la ley, cuando apoyándose en ésta reclamen mejores prestaciones, ya que si ejercitan el derecho de huelga consagrado en la Constitución es porque en ello radica el poder de negociación de la clase trabajadora frente a la clase patronal; además tal ejercicio sólo se puede dar bajo el más estricto respeto a los ordenamientos jurídicos previamente establecidos para ese fin y en ellos, se contempla la necesidad de seguir prestando los servicios indispensables con el propósito de no paralizar los servicios públicos; razón por la cual se está evitando el daño al que aluden los supuestos previstos en el artículo 112 de la Ley de Vías Generales de Comunicación, supuestos que por otra parte no están previstos en el artículo 5o. Constitucional, el cual establece claramente y de manera por demás limitada los servicios públicos que son obligatorios y entre ellos no se encuentran los concernientes a la rama de la comunicación.

(5) Altamira, Guillermo. Ob. Cit. pp. 448-450.

En cuanto a la consideración de que por la urgencia de la ejecutoriedad de la requisita se excluya la promoción de acciones judiciales o recursos para dejarla sin efecto, es un fundamento ilegal que viola los artículos 14 y 16 Constitucionales, ya que el ejercicio de tales recursos no se practican porque ni siquiera están previstos en ninguna de las leyes administrativas ya mencionadas. Por tal razón, como lo hemos dicho en varias ocasiones, las acciones jurídicas que tengan por objeto concretarse en la requisición deben fundarse en una ley que sea producto de las adiciones propuestas al artículo 5o. Constitucional para que con una fundamentación jurídica el Estado pueda cumplir la obligación de preservar el funcionamiento de los servicios públicos, pero sin soslayar los derechos y prerrogativas consagrados en la Constitución como un mecanismo de defensa contra las arbitrariedades del Estado, el que a su vez tiene la obligación de respetar el ordenamiento jurídico al cual debe su propia existencia.

2.- INDISPONIBILIDAD DEL BIEN REQUISADO.

Uno de los principales efectos de la requisita es la indisponibilidad del bien o cosa requisado, la cual unicamente opera para el dueño o poseedor de la cosa, ya que a partir del momento en que la autoridad administrativa determina la afectación por causa de utilidad pública de determinado bien, éste, tiene que ponerse de inmediato a su disposición, a fin de que por mandato expreso de la ley que la autorizó y dispuso, se destine al objeto motivo de la requisita. De tal suerte, que la declaración o en su caso, el solo decreto de requisición vuelve indisponible el respectivo bien o cosa; esto porque a partir de este momento el dueño ya no podrá disponer de él hasta pasada la causa o motivo extraordinario que determinó su ocupación, ya que no obstante ser temporal produce la indisponibilidad la que al operar exclusivamente para el dueño pasa como imperceptible; pero que desde luego se produce en forma directa e inmediata.

3.- SITUACION JURIDICA DE LOS AFECTADOS.

La requisición es una medida de aplicación general urgente y coactiva, que recae sobre los bienes, cosas o servicios de una persona a efecto de conjurar posibles daños sociales, en virtud de lo cual se procede a la disposición de dichos bienes sin la observancia a las reglas del adecuado proceso, debido a que la urgencia de la ejecutoriedad excluye - - cualquier medio de defensa, lo que ha hecho pensar en posibles violaciones a la garantía de audiencia y legalidad, previstas en los artículos 14 y 16 Constitucionales, al no preverse la existencia de recursos legales de que pudieran valerse los - - afectados para combatir los actos de autoridad emitidos con -- fundamento en algunas leyes administrativas, tales como: La -- Ley de Vías Generales de Comunicación, Ley de Salud y en la -- Legislación Forestal y de Caza.

En efecto el artículo 14 Constitucional establece "nadie puede ser privado de la vida, de la libertad o de sus - propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio se-- guido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y - - conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho".

Las formalidades esenciales a que se refiere el -- artículo comentado, se reflejan en la oportunidad defensiva y la oportunidad provatoria a que tiene derecho todo gobernado - para combatir los actos privativos que en su contra realicen - las autoridades.

El maestro Ignacio Burgoa, comenta en su obra ti-- tulada "Las Garantías Individuales" que: "El criterio susten-- tado por la Suprema Corte respecto a esta cuestión ha sido en el sentido de considerar que la garantía de audiencia es - - efectiva aún frente a las leyes, de tal suerte que el Poder -- Legislativo debe acatarla, instituyendo él los mismos procedi-- mientos que se conceden a los gobernados la oportunidad de ser

escuchados en defensa por las autoridades encargadas de su aplicación, antes de que a virtud de ésta, se realice algún acto de privación autorizado normativamente" (6).

Por otra parte el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis y jurisprudencia siguientes manifiesta:

GARANTIA DE AUDIENCIA EN MATERIA LEGISLATIVA.- "La garantía de audiencia debe constituir un derecho de los particulares no sólo frente a las autoridades administrativas y judiciales, sino frente a la autoridad legislativa que queda obligada a consignar en sus leyes los procedimientos necesarios para que se oiga a los interesados y se les dé oportunidad de defensa en aquellos casos en que resulten afectados sus derechos".

"Tal obligación constitucional se circunscribe a señalar el procedimiento; pero no debe ampliarse el criterio hasta el extremo de que los órganos legislativos estén obligados a oír a los posibles afectados por una ley antes de que ésta se expida, ya que resulta imposible saber de antemano cuáles son todas aquellas personas que en concreto serán afectadas por la ley, y, por otra parte, el proceso de formación de las leyes corresponde a órganos públicos".

Amparo en revisión 4820/69, promovido por Octavio Medina Rojas fallado el 7 de septiembre de 1970, por unanimidad de 20 votos de los señores ministros: Orozco Romero, Del Río -- Rodríguez Rebolledo, Jiménez Castro, Rivera Silva, Burguete -- Farrera Hitrón, Saracho Alvarez, Martínez Ulloa, Iñarritu, -- Azuela, Solís López, Cañedo Aldrete, Salmorán de Tamayo, Yáñez Ruiz, Ramírez Vázquez, Guerrero Martínez, Carbajal Aguilar, -- Alvarez y presidente, Guzmán Neyra, Ponente Alberto Orozco Romero. Informe 1970. Pleno página 261.

(6) Burgoa Ignacio. Ob. Cit. P. 578.

Sigue diciendo la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

"Debe darse oportunidad a las autoridades administrativas para que cumplan sus obligaciones, especialmente, la que tiene cualquier autoridad de colocar por encima de todos sus actos, la Carta Magna. Esta obligación consignada concretamente en el artículo 133 respecto a los jueces de los Estados, existe sin necesidad de texto expreso, tocante a todas las autoridades del país, por lo que, cuando alguna autoridad administrativa aplica una ley inconstitucional LO QUE HACE ES DESCONOCER LA CONSTITUCION DE LA REPUBLICA (mayúsculas mías CCF), y la querrela constitucional que surge, no debe ser llevada sin más trámite, ante la autoridad judicial, por medio del juicio de amparo sino que previamente debe darse oportunidad a la propia autoridad que se supone violadora, para que enmiende su violación, oportunidad que tiene con el empleo del recurso ordinario y solamente cuando la ley secundaria no consagra el recurso (caso éste de la Ley de Vías Generales de Comunicación), o cuando agotado el recurso no se obtiene la reparación, el perjudicado puede recurrir al remedio excepcional del amparo".

Quinta Epoca: Tomo LXXII, Pág. 74.- Ochoa, María y Coag.

De acuerdo con las anteriores consideraciones no se puede menos que concluir que la garantía de audiencia consignada en el artículo 14 Constitucional, no se observa cuándo se lleva a cabo una requisición, lo cual es contrario al principio de legalidad que debe regir en todo estado de derecho; por tal razón, como ya lo hemos manifestado con anterioridad, es necesario reglamentar mediante una ley expedida por el Congreso de la Unión, la figura jurídica de la requisición a efecto de que se regule apropiadamente el procedimiento requisitorio, protegiendo debidamente la garantía de audiencia, ya que en las condiciones en que se aplica actualmente tal figura no se observa lo dispuesto en el artículo 14 de nuestra Carta Magna.

CAPITULO V

RELACION DE REQUISICIONES EN MEXICO.

Las primeras requisiciones de carácter legal de que se tiene conocimiento en México, fueron las ordenadas por los caudillos de Independencia Don Miguel Hidalgo y Costilla y Don José María Morelos y Pavón, para los años de 1910-1911; posteriormente se dieron las requisiciones ordenadas por el General de Brigada Don José Mariano Salas, ya avanzada la Historia Independiente de México; "Por disposición del presidente de la República, Don Benito Juárez, el 3 de septiembre de 1891, se comunicó a las fuerzas armadas, que para alojarse en alguna casa o edificio particular, debían presentar al dueño o administrador, la boleta de la mayoría de la Plaza, dejando un documento firmado por el jefe de la tropa, donde constara los días de ocupación y demás gastos erogados al evacuar el inmueble" (1).

"El 5 de marzo de 1862, la Secretaría de Guerra y Marina, por medio de una circular, dió instrucciones para que las tropas en marcha, en caso necesario de que le urgieran raciones y pasturas, se entendieran con la autoridad para que se les facilitara, dejando el correspondiente recibo de su importe, siempre que no llevaran fondos, pues teniéndolos pagarían el justo precio. La infracción a tales disposiciones sería de la responsabilidad de los generales comandantes en calidad de jefes" (2).

(1) Dublan, Manuel y José María Lozano. Ob. cit. T. IX, p. 295.

(2) Dublan, Manuel y José María Lozano. Ob. cit. T. IX, p. 391.

"Don Venustiano Carranza, por Decreto del 7 de junio de 1913, previno a los jefes con mando de tropa que sus subalternos no dispusieran de los bienes de extranjeros, haciéndolo sólo en caso de extrema necesidad, pudiendo disponer de víveres y aprovisionamiento para las tropas, extendiendo el justificante respectivo".

El 10 de agosto de ese mismo año, en Hermosillo, Estado de Sonora, el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista dispuso que los jefes y oficiales, al tomar lo indispensable para el sostenimiento de su fuerza, dieran recibo a los afectados, por las armas, caballos, municiones y otros efectos para liquidar su importe al triunfo de la causa" (3).

El 6 de abril de 1944, (4) el Presidente Manuel Avila Camacho, expide el primer decreto de requisa con fundamento en el artículo 112 de la Ley de Vías Generales de Comunicación en base a las atribuciones que le confiere al Ejecutivo Federal el artículo 89 Constitucional, dicha requisa fue decretada con el objeto de mantener en buen funcionamiento la prestación de servicio y conservación de todas las vías de comunicación extendidas por todo el país, tal medida fue adoptada por la flagelante Segunda Guerra mundial y como ello implicó la participación de México al lado de los aliados, dicho Gobierno previniendo la posibilidad de que ante tales acontecimientos las empresas del país se vieran impedidas de mantener un ritmo de producción normal, lo que les obligaría a realizar el atentado de despidos masivos, en contra de los cuales los obreros y

(3) Memoria de la Secretaría de Gobernación, por el Lic. Jesús Acuña, "La Revolución Constitucionalista", p. 170.

(4) Diario Oficial de la Federación del 6 de abril de 1944.

trabajadores en general no tenían otro modo de responder que no fuera mediante la huelga generalizada, lo que a juicio del Ejecutivo dadas las condiciones por las que atravezaba el país, -- constituían un peligro grave para la economía nacional y así -- mismo ponían en peligro la paz interior del país.

A consecuencia de un movimiento de huelga iniciado en la Compañía Telefónica y Telegráfica Mexicana el día 13 de marzo de 1944, y como tal movimiento produjo la paralización de los servicios que tal empresa prestaba, el Ejecutivo de la -- Unión expidió un Decreto que ordenaba la requisición de tal empresa.

Las consideraciones en las que se basó el Ejecutivo Federal para decretar esta requisición administrativa y el alcance del decreto de requisición fueron los siguientes:

1o.- Como consecuencia de un movimiento de huelga -- estaban paralizadas las labores en la Compañía Telefónica y Telegráfica Mexicana desde el día 18 de marzo, y el conflicto laboral no tenía perspectivas de arreglo.

2o.- La paralización total de las comunicaciones -- telefónicas y telegráficas constituía un peligro para la economía nacional, sobre todo porque se prolongaba indefinidamente.

3o.- El país sostenía estado de guerra con las naciones aliadas y entorpecía la paralización de las líneas de -- comunicación, la aportación bélica con que se tenía que colaborar.

4o.- Al tenor del artículo 112 de la Ley de Vías -- Generales de Comunicación: "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 a hacer la requisición en caso de que a su juicio la 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 juzgue conveniente".

50.- En virtud de la guerra internacional que se sostenía, de la tranquilidad del país y de la protección de su economía el gobierno usando de las facultades que se desprenden del precepto legal señalado en el anterior inciso, procedió a requisar civilmente los bienes propiedad de la Compañía Telefónica y Telegráfica Mexicana, independientemente de la resolución que tuviera el conflicto obrero-patronal.

60.- El gobierno decretó requisar administrativamente por conducto de la entonces Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas. Hoy en día, dos Secretarías de Estado han absorbido las funciones de la antigua Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, y corresponde a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes la competencia en la materia.

70.- La requisición administrativa abarcó las Vías de Comunicaciones Telefónicas y Telegráficas, todos sus servicios auxiliares, accesorios y dependencias, bienes muebles e inmuebles.

80.- La administración de las vías de comunicación requisadas, así como de los demás bienes que comprendió la requisición estuvieron a cargo de un administrador general que nombró el Ejecutivo a costa de la propia empresa ordenándosele que conservara en vigor los sistemas, reglamentos, disposiciones y prácticas de empresa con que operaba antes del conflicto, la empresa requisada.

90.- Se le concedieron al administrador general las más amplias facultades para poder hacerse cargo de la empresa, e inclusive se le facultó para que utilizara el personal que estaba al servicio de la empresa al decretarse la requisición civil.

bajo las mismas condiciones con que venía prestando el servicio.

10o.- Se facultó al administrador general para convenir con los trabajadores de la Compañía Telefónica y Telegráfica Mexicana, respecto a las condiciones con que éstos reanudarían sus labores y es más, se le autorizó contratar personal extraño a la empresa, para sustituir empleados de confianza que tuvieran el carácter de representantes del patrón.

Las razones que pretendieron justificar la requisición civil que se llevó adelante en los bienes de la Compañía - Telefónica y Telegráfica, son las siguientes:

a) La primera y de más peso es que en la época en que se ejecutó la requisición civil que comentamos, nuestro país se encontraba en guerra en contra de las Naciones del Eje (Alemania, Italia y Japón); la falta de servicios telefónicos y telegráficos entorpecía la colaboración que debería de proporcionar el Estado Mexicano, con las potencias aliadas en la Segunda - - Guerra Mundial; siendo éste un caso insólito en que sí consideramos justificada la requisición civil, ante todo por el estado de guerra en que intervenía nuestro país.

b) El anterior argumento fue la razón más poderosa para que se llevara adelante la requisición administrativa, sin embargo, también debe de tomarse en cuenta que de la fecha en que se llevó adelante la requisición, habían transcurrido más de 20 días, en los cuales estuvieron paralizadas las labores de la Compañía Telefónica y Telegráfica Mexicana, por el estado de huelga que imperaba en esa empresa; es obvio que con la paralización del teléfono y del telégrafo se causaba un grave trastorno a la colectividad, así como en la industria, el comercio y la banca.

Con fecha 21 de noviembre de 1950 (5), el Sindicato

de Telefonistas de la República Mexicana llevó a cabo una huelga en contra de la Empresa "Teléfonos de México, S. A.", por tal motivo el Ejecutivo de la Unión expidió un acuerdo en el que se ordenaba la requisición de dicha empresa. Las consideraciones evocadas por el Presidente de la República fueron:

10.- Que a consecuencia del movimiento de huelga -- estallado a las doce horas del día veintiuno de noviembre de -- mil novecientos cincuenta por el Sindicato de Telefonistas de -- la República Mexicana, en contra de la Compañía "Teléfonos de -- México, S. A.", ha quedado paralizado el servicio de comunica-- ciones telefónicas tanto en el Distrito Federal, como en los di-- versos Estados de la República, donde la citada Compañía tiene establecidas sucursales, así como el servicio internacional.

20.- Que la paralización de este servicio constitu-- ye un peligro inminente para la economía nacional, porque este servicio es fundamental para la vida económica de la Nación -- misma.

30.- Que en consecuencia, es necesario dictar medi-- das inmediatas para que se ponga término a la paralización de -- que se trata sin mengua del derecho constitucional de huelga -- que ampara también la Ley Federal del Trabajo.

40.- Que de acuerdo con el Artículo 112 de la Ley -- de Vías Generales de Comunicación, el gobierno tiene derecho de llevar a cabo la requisición de las vías generales de comunica-- ción, en caso de que a su juicio lo exija la economía o tran-- quilidad del país.

50.- Que por las consideraciones que anteceden el -- Ejecutivo de mi cargo, usando de las facultades que el citado -- precepto legal le concede, considera que procede la requisa de la vía general de comunicación de que se trata en el Consideran-- do Primero de este Acuerdo con los elementos que integran dicho servicio sin que esta medida presuponga la terminación legal del

movimiento huelguístico ni prejuque en forma alguna sobre la - procedencia o improcedencia del mismo movimiento y por lo tanto la requisita de administración de los bienes de la citada compañía que se ordena por este acuerdo, continuará hasta que las -- partes lleguen directamente o de conformidad con las disposi- -- ciones legales correspondientes en vigencia, a un arreglo que - termine definitivamente el conflicto que ha dado origen a las - medidas consignadas en este mismo Acuerdo.

Los puntos sobresalientes de la disposición presi-- dencial de requisita fueron:

a) Que se requisaba administrativamente por conduc- to de las Secretarías de Estado, Comunicaciones y Obras Públi-- cas, Bienes Nacionales y del Trabajo y Previsión social, las -- vías de comunicación telefónica propiedad de "Teléfonos de Mé-- xico, S. A.", así como todos los servicios, accesorios y demás bienes y contratos.

b) El Ejecutivo designó un administrador general, - cuyos honorarios cubriría la sociedad requisada, quien debería- de conservar los sistemas de trabajo y prácticas de empresa; -- con que viniera trabajando normalmente Teléfonos de México, S. A.

c) El Administrador General seguiría utilizando el personal que laboraba en la empresa, en los mismos términos y - circunstancias con que venían desempeñando sus labores.

d) Al tomar posesión de su cargo el Administrador - General en compañía de un representante de cada Secretaría de - Estado, que intervenía en la requisita, procedería a levantar un inventario de los bienes cuya administración se le encomendaba.

En este decreto existen requisiciones administrati- vas varias:

1o.- Requisición sobre bienes muebles y sobre bienes inmuebles: se desprenden del punto resolutivo No. 1 del acuerdo que se comenta "la declaración de utilidad pública mediante la ocupación inmediata y temporal de todos los bienes y derivados de las compañías eléctricas".

2o.- Requisición de servicios personales: es apuntado en el punto V que ordena al administrador, cuyo nombramiento debe dar la Secretaría de Economía, hoy en día Secretaría de Comercio, que siga utilizando los servicios del personal que labora en las empresas requisadas.

Las razones en que fundó el Ejecutivo de la Unión la requisición civil de los bienes y derechos de las empresas "Teléfonos de México, S. A.", no fueron los mismos que en la primera requisición civil, que se aplicó a esta industria en bienes de la Compañía Telefónica y Telegráfica Mexicana, S. A., en el año de 1944, en la primera había estallado la huelga y sobre todo estaba el país en guerra, en ésta no hubo casi suspensión de labores, si bien el Estado no puede tolerar que se detenga el servicio telefónico que acapara en este país una sola empresa y que al no dar servicio, el mal que se causaría a la población, a la industria y al comercio, sería muy grande, pudiendo poner al mismo Estado en una situación embarazosa.

El fundamento legal invocado fue idéntico que en el que se fundó la requisición administrativa que se aplica a la Compañía Telefónica y Telegráfica Mexicana, S.A., la fracción la del artículo 112 de la ley de Vías Generales de Comunicación, que provee los siguientes supuestos para que se aplique esa disposición:

- a) Los casos de guerra internacional.
- b) Los casos de grave alteración del orden público.
- c) Cuando se tema algún peligro inminente para la economía nacional.

En el primer decreto que analizamos en este capítulo en el que se aplicó la requisición administrativa a la Compañía Telefónica y Telegráfica Mexicana, el Estado "facultó al administrador para convenir con los trabajadores, respecto a -- los términos necesarios para la reanudación del trabajo" con -- base en este artículo del decreto, a los trabajadores se les -- respetó el ejercicio del derecho de huelga y pudieron convenir a seguir trabajando o seguir en huelga; pero optaron por pactar con el administrador nombrado por el gobierno, un aumento de -- sueldo que se logró por la revisión del contrato colectivo de -- trabajo, no así en la requisición civil que se aplicó a Teléfonos de México, en que se autorizó al administrador general a -- que siguiera utilizando al mismo personal para evitar que se -- suspendiera el servicio telefónico, so pena de despido por causa imputable al trabajador. Por lo que se desprende de esta -- orden una requisición civil de prestación de servicios personales, además de la requisición administrativa de bienes muebles e inmuebles, ya que en forma terminante se requirió todos los -- bienes propiedad de Teléfonos de México, empresa que era propietaria en esa fecha de los dos tipos de bienes.

El 16 de junio de 1958 (6), el titular del Ejecutivo Federal, declaró de utilidad pública y ordenó la requisición civil de todos los bienes y derechos de diversas empresas de -- servicios públicos de abastecimiento de energía eléctrica. Fundándose en el uso de las facultades que le conceden los artículos 89, fracción I de la Constitución Política de los Estados - Unidos Mexicanos, artículos 1o., 2o., 3o., 4o., 8o., y 21 de la Ley de Expropiación vigente, y 3o. y 4o. de la Ley de la Industria Eléctrica, fracciones I, V, VI, X y XXII.

las razones por las que el Ejecutivo mandó esta requisición son:

(6) Diario Oficial de la Federación de fecha 16 de junio de 1958.

1o.- El sindicato titular del contrato colectivo de las empresas de abastecimiento de energía eléctrica, había - - anunciado que estallarían la huelga a las 12:00 horas del 16 de junio de 1958.

2o.- Con la paralización total del servicio de energía eléctrica, resultarían afectados los usuarios del servicio.

3o.- Al carecer del servicio de energía eléctrica, - se perjudicaría gravemente a los hogares, a las escuelas, a los servicios de transportes, a las actividades industriales, comerciales y agrícolas de las zonas afectadas con el consiguiente -- perjuicio económico y social a regiones importantes del país.

4o.- Al suspenderse en las zonas afectadas el suministro de energía eléctrica, se afectaría el normal abastecimiento de víveres y lo que es más grave al suspenderse la energía eléctrica, las poblaciones beneficiadas por el servicio público que prestan las sociedades requisadas, podrían resultar -- afectadas la seguridad de los ciudadanos y el orden.

Este decreto de requisición civil fue digno de mención:

a) Que se declaró de utilidad pública la ocupación - total y temporal de la Compañía de Servicios Eléctricos de Piedras Negras, S. A., Compañía Industria Eléctrica Mexicana, S. A. de C. V. de Mexicali, B. C., Compañía de Tranvías, Luz y Fuerza de Monterrey, S. A. y las medidas que se tomaron para evitar la suspensión del servicio.

b) La antigua Secretaría de Economía, hoy Secretaría de Comercio, se le autorizó para que de inmediato tomara posesión de las empresas que sufrían la requisición, por conducto de las personas que se nombraron como administradores.

c) Se autorizó al sindicato y a las empresas a que -

continuaran sus pláticas conciliatorias; autorización que a -- nuestro entender salía sobrando, ya que la requisición ante todo es temporal, pudiendo terminar por orden de la autoridad requisante, cuando se pierdan las causas de necesidad pública por las que se dictó.

La requisición civil que se llevó a efecto por el -- movimiento de huelga promovido por los sindicatos de las Compañías de Luz afectadas, presumimos, tiene como disculpa que por legítimo que sea el Derecho de los trabajadores de irse a la -- huelga, no puede tolerarla el Estado en virtud de que un grupo de trabajadores de las Compañías de Luz se encontraban en huelga, vendría un desequilibrio económico nacional por esa causa y el Estado no puede pasar por alto esos problemas.

Por lo que respecta al fundamento legal en que se -- basó la requisición civil de las empresas de abastecimiento de energía eléctrica, el numeral 89 en su fracción la. de la -- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya se -- comentó anteriormente y tiene la misma explicación en el presente caso; por lo que se refiere a los preceptos de la ley de expropiación, que se invocan en esta requisición civil, oportunamente indicamos que esta ley técnicamente no debería contener requisiciones civiles, y que en ese cuerpo legislativo al -- hablar de ocupación temporal se trata de una requisición civil de bienes muebles; de todas maneras, analizaremos todos los -- preceptos invocados de la Ley de Expropiación en la requisición civil que comentamos.

La paralización de las labores con motivo de una -- huelga, si ésta se ha llevado dentro de los lineamientos legales, no implica la posibilidad de una destrucción o daño. Si -- bien el espíritu del legislador en la parte final de este precepto es: que los daños que pudieran resentir las propiedades -- de las Compañías Eléctricas resultarían en perjuicio de la --

sociedad. Creemos que el daño a que esta fracción se refiere es aquél que se realiza en equipos de instalaciones de las Compañías Eléctricas, pero si esto llegase a suceder en esta o cualquier otra huelga, sería motivo de acción penal de los responsables y hasta sería causa de que se declarara ilícita la huelga, si la mayoría huelguista realizó daño a las empresas afectadas por la huelga. Por lo que está mal empleado este precepto en requisición administrativa de las Compañías Eléctricas.

El artículo 2o. de la Ley de Expropiación es únicamente declarativo y enuncia los casos de utilidad pública, en que procede la expropiación o la ocupación temporal, total o parcial (requisición civil); tiene aplicación este artículo en relación del precepto anterior.

Los artículos 3o., 4o., 8o., y 21 de la Ley de Expropiación, se refieren únicamente al procedimiento a seguir, en lo que esta ley señala como ocupación temporal.

Con fecha 29 de enero de 1959 (7), el Presidente de la República en uso de las facultades que le confieren los artículos 89 Constitucional y 112 de la Ley de Vías Generales de Comunicación, dispuso la requisita de los bienes de diversas empresas aeronáuticas.

Las consideraciones en las que se fundó el Ejecutivo de la Unión fueron:

1o.- Que al encontrarse paralizados los servicios de comunicación aeronáutica en el país se privaba a éste de un medio de comunicación rápida, eficiente e indispensable, causando perjuicios esta paralización a la economía nacional.

(7) Diario Oficial de la Federación de fecha 29 de enero de 1959.

2o.- Como dichas líneas aéreas están comprendidas -- dentro de los servicios públicos indispensables se procede a la requisa por conducto de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, el Patrimonio Nacional y del Trabajo y Previsión Social, los bienes de las empresas de aviación Compañía Mexicana de - - Aviación, S. A., Compañía Aeronaves de México, S. A., Compañía - Aerolíneas Mexicanas, Compañía Tigres Voladores, S. A., Trans- - portes Aéreos Mexicanos, S. A., Líneas Aéreas Unidas, Trans Mar de Cortés, S. A., y Guest Aerovías México, S. A., comprendiendo las vías generales de comunicación aéreas que sirven, los medios de transporte que utilizan, los servicios auxiliares accesorios y dependencias y demás derechos inherentes o derivados directamente de la explotación de las líneas aéreas que dichas empresas tienen concesionadas, así como cualquier clase de contratos celebrados por ellas en relación con la explotación de los servicios públicos que tienen a su cargo.

Los puntos más importantes a comentar son:

a) Dicha requisición abarcó todos los bienes de las empresas aeronáuticas ya mencionadas así como todos sus servicios auxiliares, accesorios y dependencias y demás derechos inherentes o derivados directamente de la explotación de las líneas aéreas que dichas empresas tenían concesionadas.

b) La administración de las vías de comunicación requisadas así como de los demás bienes que comprendió la requisición estuvieron a cargo de varios administradores que nombró el - Jefe del Ejecutivo a costa de las empresas aeronáuticas; dichos - administradores utilizaron los servicios del personal que venía laborando en las compañías bajo las normas de los contratos que - tenían vigentes y ocuparían personal extraño sólo de manera excepcional.

c) El fundamento jurídico fué el mismo que el utilizado en anteriores decretos.

"En 1959, fueron requisadas las empresas ferrocarrileras y fueron obligados los trabajadores, mediante el uso de la fuerza pública a regresar a sus trabajos y a los que se negaron, que fueron varios miles, se les rescindieron sus contratos de -- trabajo, incluso a varios se les privó de la libertad o fueron -- reprimidos. En la Revisión de sus Contratos Colectivos de Trabajo en 1960 y 1962, los trabajadores al servicio de Teléfonos -- de México, S. A., fueron "invitados", por las autoridades a regresar a su trabajo, una vez que, en ambas ocasiones, fué requisada la empresa. En el año de 1962, los trabajadores de Radio -- aeronáutica Mexicana, S. A. (RAMSA), una vez declarada inexistente la huelga, por la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, fué requisada y los trabajadores fueron obligados por el Secretario del Trabajo y Previsión Social a regresar a sus labores".

"En la década de los años sesentas en las huelgas -- estalladas por revisiones de contrato colectivo de trabajo, contra las compañías de aviación, también fueron requisadas, siendo las más conocidas las de la Compañía Mexicana de Aviación".

"Son poco conocidas, por la opinión pública las requisas en contra de los trabajadores, que prestan sus servicios en las líneas de autobuses de pasajeros, sin embargo, éstas no son pocas, como la de la llamada Cooperativa de Autobuses Amarillos, Coatzacoalcos-Minatitlán, Campeche, en 1976; la de los autobuses foráneos de Jaltipan, y otros" (8).

El 15 de agosto de 1962 (9) el Presidente de la República en uso de las facultades que le confiere el artículo 89

(8) Datos tomados del texto de proyecto de derogación de los artículos 112 y 113 de la Ley de Vías Generales de Comunicación, propuesto al Congreso de la Unión por la coalición de izquierda.

(9) Diario Oficial de la Federación de fecha 15 de agosto de 1962.

Constitucional y 112 de la Ley de Vías Generales de Comunicación, acordó la requisición de la empresa Radio Aeronáutica Mexicana, S. A. de C.V.

1o.- A partir de las doce horas un minuto del día 15 de agosto fueron suspendidas las operaciones de la empresa Radio Aeronáutica Mexicana, S. A. de C. V., a consecuencia de una huelga decretada por sus trabajadores.

2o.- Esta suspensión de servicios afecta directa y forzosamente la operación de las aeronaves que prestan servicios públicos de transporte aéreo en la República, las cuales requieren de manera imprescindible las informaciones de servicios de Radio Aeronáutica Mexicana, S. A. de C. V. para efectuar sus vuelos en condiciones de seguridad y eficacia.

3o.- Los servicios a cargo de Radio Aeronáutica Mexicana, S. A. de C. V., son auxiliares, por lo mismo de las vías de comunicación aérea mencionada, y se encuentran por ello comprendidos en el artículo 112 de la Ley de Vías Generales de Comunicación.

4o.- La repetida paralización de los servicios auxiliares de radio navegación a cargo de Radio Aeronáutica Mexicana, S. A. de C. V., afecta la economía del país, al impedir que se realicen los vuelos comerciales y los servicios públicos que deben prestar las empresas concesionarias respectivas, los puntos sobresalientes de esta requisa fueron:

a) Que el Gobierno Federal ordenó la requisición civil por conducto de las Secretarías de Comunicaciones y Transportes, del Patrimonio Nacional y del Trabajo y Previsión Social, los bienes de la empresa Radio Aeronáutica Mexicana, S. A. de C. V., comprendiendo todos los bienes físicos, dependencias y accesorios, y los derechos inherentes o derivados directamente -

de la explotación de los servicios a cargo de la propia empresa, así como cualquier clase de contratos celebrados por ella con -- otras empresas, y demás particulares en relación con la explotación de esos servicios.

b) La administración de los bienes que se requisaron según el punto anterior quedaron a cargo del Administrador General, que designó oportunamente el Ejecutivo de la Unión; administrador que actuó a costa de la empresa requisada, dicho administrador conservaría los sistemas de administración, reglamentos y disposiciones que estaban en vigor en la empresa, en el -- período en que se ordenó la requisición, sin introducirles modificación alguna.

c) El Administrador continúa utilizando los servicios del personal actual de la compañía, bajo las normas de los contratos de trabajo vigentes; ocuparía personas extrañas sólo de manera excepcional, y pudiendo substituir empleados de confianza que tengan carácter de representantes del patrón, en los casos en que ésto se considere indispensable.

d) Al tomar posesión de su cargo el Administrador, -- procederá a levantar el inventario general de los bienes y derechos cuya administración se le encomendó, con intervención de -- los representantes que al efecto designen las Secretarías de Comunicaciones y Transportes, del Patrimonio Nacional y del Trabajo y Previsión Social.

e) La requisición civil a que se refiere el Acuerdo no interferiría la solución de los conflictos de trabajo que la -- empresa afrontaba con su personal, ni prejuzga sobre los fundamentos de esos conflictos; por lo que los trabajadores en huelga seguirán tratando con dicha empresa, con la intervención exclusiva de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, todo -- lo necesario para resolver el conflicto que motivó la suspensión de los servicios en cuestión.

f) La requisición civil estaría en vigor hasta que Radio Aeronáutica Mexicana, S. A. de C. V., y sus trabajadores lleguen a un arreglo definitivo de las dificultades laborales - de referencia; en cuyo caso, la medida dejará de surtir efectos mediante simple declaración que al efecto haga la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

A nuestro entender, el motivo por el cual aplicó el Estado esta requisición administrativa, es que al carecer del - servicio de radio en los aeropuertos nacionales, comerciales, - con motivo de la huelga de los trabajadores de Ramsa, se entorpecería o se paralizaría la aviación comercial, causándose por lo consiguiente un grave problema a la población civil, al turismo, a la agricultura, al comercio, y a la industria; en una palabra, a la economía de la nación.

Una vez más el Ejecutivo se fundó en las facultades que le confieren la fracción primera del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el multicitado artículo 112 de la Ley de Vías Generales de Comunicación. Las consideraciones esenciales de esta requisición fueron:

1o.- Que a consecuencia del movimiento de huelga - - iniciado por los trabajadores de tierra de la empresa, el día 6 de noviembre de 1965 (10), contra Aeronaves de México, S. A., se paralizaron los servicios de comunicaciones aéreas, que dicha -- empresa tiene concesionados por el Gobierno Federal.

2o.- Que la paralización de esos servicios constituye un peligro inminente para la economía nacional, por ser fundamentales para la vida económica de la nación misma.

3o.- Que al tenor de la norma 112 de la ley de Vías Generales de Comunicación que expresa: "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 la economía nacional, el gobierno tiene derecho a 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, necesarios y dependientes, bienes muebles e inmuebles y de disponer de todo ello como juzgue conveniente, es necesario dictar medidas inmediatas para que se ponga término a la paralización de que se trata".

40.- Que el Ejecutivo Federal, usando de las facultades que el mencionado precepto legal le concede, consideró que procede la requisa de la vía general de comunicación de que se trata, con los elementos que integran dicho servicio; sin que esta medida presuponga la terminación legal del movimiento de huelga, por lo tanto, la requisa de los bienes de la citada empresa, que se ordenó continúe hasta que las partes lleguen a un arreglo, que termine definitivamente el conflicto que ha dado origen a la requisición.

50.- El gobierno Federal requisó por conducto de las Secretarías de Comunicaciones y Transportes, del Patrimonio Nacional y del Trabajo y Previsión Social, todos los medios de transporte que utiliza, los servicios auxiliares, accesorios y dependencias, y los demás derechos inherentes o derivados directamente de la explotación de las líneas aéreas que dicha empresa tiene concesionadas, así como todos los contratos celebrados por ella respecto a la explotación de los servicios públicos a su cargo.

60.- La administración de los bienes requisados y de los servicios directos, auxiliares y accesorios y de los demás medios a que se refiere el punto anterior, quedaron a cargo de un Administrador General que designó el Ejecutivo Federal a costa de la empresa Aeronaves de México, S. A. y dicho Administrador debía conservar los sistemas de administración, reglamentos y demás disposiciones administrativas que estaban en vigor -

en la empresa, sin introducirles modificación alguna, salvo las anteriores limitaciones; el administrador gozaba de todas las facultades necesarias para que la empresa siguiera funcionando en las condiciones en que lo venía haciendo, hasta el momento de principiar la huelga de que se trataba.

7o.- Al tomar posesión de su cargo el Administrador procedería, con intervención de las personas que al efecto designe el Ejecutivo por conducto de las Secretarías, de los bienes y derechos cuya administración se le encomienda.

8o.- Los trabajadores huelguistas y la empresa continuarían tratando lo conducente para resolver el conflicto que motivó la suspensión de los servicios.

El fundamento legal en que se basó el Ejecutivo para ordenar la requisición administrativa de todos los bienes de la empresa Aeronaves de México, S. A., ha sido estudiado en las anteriores requisiciones comentadas en este capítulo, ya que se fundó en los mismos preceptos: Se ve en el decreto anterior -- que hay varias requisiciones civiles.

Una requisición de servicios personales: "El administrador continuará utilizando los servicios del personal actual de la empresa, bajo las normas de contratos de trabajo -- que tengan vigentes".

Y otra segunda y tercera requisición de bienes muebles e inmuebles.

"El gobierno Federal requisa, por conducto de las Secretarías de Comunicaciones y Transportes, del Patrimonio Nacional y del Trabajo y Previsión social, todos los bienes de la empresa Aeronaves de México, S. A., comprendiendo las vías generales de comunicación aérea que sirve, los medios de transporte que utiliza, los servicios auxiliares, accesorios y dependencias y los demás derechos inherentes o derivados de la --

explotación de las líneas aéreas que dicha empresa tiene concesionadas".

Los bienes muebles como oportunamente indicamos en capítulos anteriores, su principal característica es su movilidad y los inmuebles se caracterizan por estar adheridos al suelo, o que expresamente la ley les dá esa característica como acontece con "los aparatos eléctricos unidos a un inmueble de una manera fija adheridos al suelo".

Existen en las empresas de aviación comercial muchos bienes que integran el equipo, que son aparatos adheridos al suelo y que no pueden quitarse sin deterioro o del piso o de la maquinaria; al requisarse este tipo de bienes hubo requisición de inmuebles, por lo que alcanza a los bienes muebles fueron objeto de requisición civil todos los que pertenecían a Aeronaves de México, S. A., en el momento de la publicación del decreto requisitorio, salvo los que la propia ley considera inmuebles.

Este decreto aplicó la requisición administrativa a la vía general de comunicación, ya que dice: "El gobierno requisará por conducto de las Secretarías de Comunicaciones y Transportes, del Patrimonio Nacional, y del Trabajo y Previsión Social, todos los bienes de la empresa Aeronaves de México, S. A., comprendiendo las vías generales de comunicación aérea que sirve". Sin embargo, la Ley de Vías Generales de Comunicación y su artículo lo., define cuáles son las vías generales de comunicación y en su parte conducente dice:

VII.- "El espacio Aéreo nacional en que transiten las aeronaves".

Las razones empleadas por el Ejecutivo para dictar esta requisición civil, fueron las mismas ya anotadas en las otras requisiciones civiles antes comentadas, pero insistimos; en éste como en todos los decretos de requisición administrativa

el Ejecutivo ha impedido el ejercicio del derecho constitucional de huelga, empleando la requisición administrativa como una arma en contra de la huelga.

Con fecha 2 de noviembre de 1977 (11), con motivo de la huelga a que emplazaron sus trabajadores a la empresa Compañía Mexicana de Aviación, S. A., el Presidente de la República - con fundamento en la fracción la. del artículo 89 constitucional y 112 de Vías Generales de Comunicación decretó la requisa de -- dicha empresa, las consideraciones en las que se basó, fueron -- las siguientes:

1o.- Que la Compañía Mexicana de Aviación, S. A., es concesionaria para la prestación del servicio público de transporte aéreo nacional e internacional de pasajeros y de carga.

2o.- Que el Sindicato Nacional de Trabajadores de -- Aviación y Similares, ha planteado a la Compañía Mexicana de -- Aviación, S. A., un conflicto de huelga para el día 1o. de noviembre de 1977.

3o.- Que dicho movimiento paraliza todos los servicios de transporte aéreo nacional e internacional de pasajeros y de carga auxiliares y conexos en el área que comprende la concesión que actualmente opera la citada Compañía, lo que pone en -- peligro la economía nacional, cosa que el Estado tiene la responsabilidad de evitar mediante las medidas que previene la Ley.

4o.- El artículo 112 de la Ley de Vías Generales de Comunicación otorga al Ejecutivo la facultad de requisar los medios de comunicación, servicios conexos, bienes muebles e inmuebles que operan las empresas concesionarias y de disponer de todo ello en la forma que lo estime conveniente.

(11) Diario Oficial de la Federación publicado el 2 de noviembre de 1977.

50.- Sin perjuicio de que las partes en conflicto - continúen los procedimientos y trámites que correspondan ante - las autoridades competentes, con relación al conflicto laboral - existente.

Los puntos más importantes de este decreto son:

a) El Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, requisa todos los bienes - de la empresa denominada Compañía Mexicana de Aviación, S. A., comprendiendo las vías generales de comunicación que sirve, los medios que opera, los servicios auxiliares, accesorios y dependientes, los demás derechos inherentes o derivados directamente de la explotación del servicio público que dicha empresa tiene - concesionado.

b) 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, quedó a cargo de un administrador general que fué designado libremente por el Secretario de Comunicaciones y Transportes. Los gastos que la administración ocasione, serán a costa de la empresa requisada.

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

c) El administrador continuó 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, podrá substituir empleados de confianza en aquellos casos en que la medida se considere indispensable.

Por último señalaremos que desde el año de 1979, la empresa Teléfonos de México, S. A. ha sufrido múltiples requisas

como la del 12 de marzo de 1979, la del 25 de abril de 1980, la del 11 de marzo de 1982, la del 7 de septiembre de 1984 y la del 8 de abril de 1987. Con los anteriores datos esperamos haber -- cumplido el cometido de mencionar los puntos más importantes de las requisiciones civiles.

CONCLUSIONES

- 1.- La requisa es una de las limitaciones a la propiedad impuesta en interés público que más se ha transformado en el tiempo, ya que se desplaza del ámbito de las necesidades públicas militares al de las necesidades de orden civil.
- 2.- En su origen esta figura jurídica fué empleada para satisfacer las urgentes necesidades de los ejércitos que con motivo de un conflicto bélico requerían de alojamiento, víveres, -- vestimentas y todos los medios de transporte que exigieran -- las operaciones militares, posteriormente se le ha utilizado para resolver graves problemas de la población civil de carácter general y de utilidad pública.
- 3.- La requisa militar es dispuesta en su caso por una autoridad militar y procede en nuestro régimen jurídico cuando prevalece un estado de guerra o grave alteración del orden social.
- 4.- La requisa civil o administrativa es dispuesta por la autoridad administrativa en tiempo de paz, excepcionalmente en casos de extrema urgencia en que peligre el bienestar social por alguna calamidad; vgr., terremotos, inundaciones, incendios, epidemias y además cuando se tema algún peligro inminente para la seguridad, defensa, economía o tranquilidad -- del país.
- 5.- La diferencia específica entre requisa militar y civil no -- radica en el procedimiento, sino en el objeto o fin.
- 6.- La requisa puede tener por objeto no sólo cosas y derechos, -- sino también la prestación de servicios personales. Asimismo, puede comprender derechos, como patentes de invención e industriales.

- 7.- La requisita tiene sólo como presupuesto una necesidad, una urgencia general y de utilidad pública que debe resolverse. Se trata de hacer frente a las necesidades de naturaleza -- extraordinaria o, cuando menos, fuera de lo normal, necesidades que sólo pueden ser satisfechas mediante una acción -- coactiva, rápida y violenta, porque exigen una satisfacción inmediata. Son necesidades generalmente transitorias, por cuanto están destinadas a desaparecer con la cesación -- de las circunstancias de tiempo y lugar que les dieron origen. Se trata, entonces, de una actividad extraordinaria -- de la administración pública, unilateral y forzosa que se -- realiza sólo cuando esas necesidades se manifiestan con la intensidad necesaria.

- 8.- Tanto para la requisita de carácter militar como civil, se estableció en las legislaciones Europeas y posteriormente en las Americanas como requisito indispensable de su aplicación una compensación indemnizatoria.

- 9.- El artículo 16, párrafo cuarto de nuestra Constitución, se -- refiere únicamente a la requisita de carácter militar, estableciéndose en el mismo precepto una clara prohibición a -- los militares para que en tiempo de paz pidan o exijan hospedaje, bagajes u otro servicio real o personal a los particulares. Estableciéndose en la ley marcial correspondiente como delito de pillaje todo acto de devastación, apropiación de botín y saqueo; señalando a la requisición militar -- en tiempo de paz como un delito contra la disciplina militar.

- 10.- El fundamento jurídico de la requisita civil lo podríamos encontrar en el artículo 27 Constitucional, donde se faculta a la nación para imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, además porque en dicho -- precepto se regula lo relativo a la expropiación cuyo presupuesto exigible es la utilidad pública, misma que es necesaria para requisar; es por ello que los casos previstos en la Ley de Expropiación como de utilidad pública, han sido invocados para requisar.

- 11.- La característica distintiva de la requisa con relación a otras figuras jurídicas es la generalidad y la temporalidad.
- 12.- La requisa debe tener fundamento en una ley, por lo que debe decretarse fundándose en preceptos legales señalándose en el texto requisitorio la causa específica de utilidad pública por la que se ordena.
- 13.- El artículo 5o. Constitucional, señala cuáles son los únicos casos que deben constituir las causas de requisición de prestación de servicios personales, por tal razón, dicho artículo debe ser adicionado con aquellos casos excepcionales y urgentes que regulan algunas leyes administrativas, como la Ley General de Salud, Ley Forestal y la Ley de Vías Generales de Comunicación.
- 14.- Todo ciudadano está obligado a colaborar a fin de contrarrestar cualquier calamidad pública, como principio de solidaridad social; pero ello no exime de ninguna manera a la autoridad pública de la obligación de proporcionar una compensación indemnizatoria por dichos servicios, ya que de esta manera se estaría velando por el bienestar económico de los familiares en caso de algún accidente, además porque la indemnización es un requisito medular de la requisa, si faltare ésta estaríamos en presencia de un acto arbitrario de autoridad.
- 15.- El Estado tiene la obligación de velar por el bienestar general y en razón de ello se justifica que en muchos casos su intervención esté encaminada a evitar la paralización de los servicios públicos; pero a su vez, tiene la obligación de respetar y hacer respetar los derechos concedidos a los ciudadanos en nuestra Constitución, a fin de conciliar intereses.

- 16.- Es necesaria la expedición de una ley específica sobre requisiciones que determine su exacta aplicación mediante la precisión de su concepto y elementos.
- 17.- La requisita es una figura jurídica sui generis que se sustancia mediante la ocupación temporal y requiere para su aplicación del procedimiento de la expropiación, subsistiendo sometida a un peculiar tratamiento legal, no siempre uniforme por carecer de una ley específica sobre requisiciones que determine su exacta aplicación.
- 18.- En dicha ley se deberá establecer un procedimiento específico donde se mencione a las autoridades que deban intervenir el fundamento o fundamentos en el que se base dicho procedimiento; expresar cuáles son las causas de utilidad pública que en concreto deban de invocarse; la forma y medio de notificación a los particulares afectados, a fin de que no queden en estado de indefensión; mencionar el o los recursos de los que pudieran valerse los afectados, fijándose el plazo dentro del cual sea interpuesto y las consecuencias que resulten de la no interposición del referido recurso.
- 19.- Dentro de los posibles recursos de impugnación, tendrá que establecerse el de la reversión, el cual podrá interponerse en el caso de que los bienes o casos requisadas no sean destinadas al objeto que motivó la declaración respectiva, o sea, que la causa de utilidad pública invocada para efectuar la requisición no haya sido satisfecha con tal afectación. para tal efecto se fijará el término dentro del cual el propietario podrá reclamar la reversión del bien afectado.
- 20.- Dicha ley contendrá en forma general todos aquellos casos que puedan comprenderse como prestación de servicios personales previstos para casos urgentes y extraordinarios

sin pasar por alto de ninguna manera que a cambio se deberá proporcionar una indemnización compensatoria.

- 21.- En lo relativo a la indemnización se deberá establecer un sistema para fijar el monto de ésta; así como los recursos con los que podría contar el particular afectado para protegerse en caso de que el monto fijado no corresponda a consideraciones reales; estableciéndose el plazo dentro del cual la indemnización debe cubrirse al interesado y la forma en que ésta pueda ser cubierta.

B I B L I O G R A F I A

- 1.- Acosta Romero, Miguel
Teoría General del Derecho Administrativo, 2a. ed. México; Ed. UNAM, 1975.
- 2.- Altamira Guillermo, Pedro
Curso de Derecho Administrativo, edición póstuma con la colaboración de Julio Isidro Altamira. Buenos Aires; Ediciones Depalma, 1971.
- 3.- Basurto Miranda, Angel
La Evolución del Hombre, 7a. ed. México; Ed. Herrero, - 1972.
- 4.- Bielsa, rafael
Derecho Administrativo, 6a. ed., T. III y IV. Buenos Aires; Ed. La Ley, S. A. e Impresora, 1964, 1965.
- 5.- Burgoa Orihuela, Ignacio
Garantías Individuales, 12a ed. México; Ed. Porrúa, 1979.
- 6.- Canasi, José
Derecho Administrativo, V.I. Buenos Aires; Ediciones Depalma, 1981.
- 7.- Canasi, José
Tratado Teórico Práctico de la Expropiación Pública, T. I y II. Buenos Aires; Ediciones Depalma, 1967.
- 8.-Castillo Alvarez, Enrique del
Los Derechos Sociales del Pueblo Mexicano. I Legislatura, Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, T. I. México; Ed. Porrúa.
- 9.- Diccionario Moderno Francois-Español; Español-Francois. París; Ed. Librería Larousse, 1970.
- 10.- Dromi, J. R.
Acción de Retrocesión; presupuestos procesales y sustanciales. Buenos Aires; Ed. La Ley, S. A. e Impresora, 1974.

- 11.- Dublán, Manuel y José María Lozano.
Legislación Mexicana, T. I; edición oficial. México.
- 12.- Fiorini A., Bartolomé
Derecho Administrativo, T. II. Buenos Aires; Ed.
Abeledo-Perrot, 1971.
- 13.- Fraga, Gabino
Derecho Administrativo, 19a. ed. México; Ed. Porrúa,
1979.
- 14.- Jara Cristi, Manuel
Manual de Derecho Administrativo No. 7. Santiago de
Chile; Ed. Jurídica, 1949.
- 15.- José, Gastón
Los Principios Generales del Derecho Administrativo;
Trad. por Carlos García Oviedo, 2a. ed. Madrid; Ed. Reusc,
1928.
- 16.- María Diez, Manuel
Derecho Administrativo, T. III. Buenos Aires; Ed. Bi-
bliográfica OMEBA, 1964.
- 17.- María Diez, Manuel
Manual de Derecho Administrativo, T. II. Buenos Aires,
1980.
- 18.- Marienhoff S., Miguel
Tratado de Derecho Administrativo, T. IV, 3a. ed.
Buenos Aires; Ed. Abeledo-Perrot, 1980.
- 19.- Mayer, Otho
Derecho Administrativo, T. III. Buenos Aires; Ed.
Depalma, 1951.
- 20.- Moliner, María
Diccionario de Uso Español. Madrid; Ed. Gredos, 1967.
- 21.- Serra Rojas, Andrés
Derecho Administrativo, 13a. ed., T. II. México; Ed.
Porrúa, 1985.

- 22.- Texto del Amparo Interpuesto por el Sindicato de Telefo--
nistas de la República Mexicana en 1987.
- 23.- Texto del Proyecto de Derogación de los Arts. 112 y 113
de la Ley de Vías Generales de Comunicación propuesto por
el Bloque de Izquierda.
- 24.- Ursúa Macías, Efraín
Teoría General del Derecho Administrativo, 3a. ed.
México; Editorial Universitaria, 1965.
- 25.- Código de Justicia Militar. México; Ediciones Andrade.
- 26.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
México; Ed. Porrúa, 1986.
- 27.- Ley de Expropiación
México; Ed. Porrúa.
- 28.- Ley General de Salud
México; Ediciones Andrade, 1986.
- 29.- Legislación Forestal y de Caza, 8a. ed. México; Ed. Porrúa,
1986.
- 30.- Ley de Vías Generales de Comunicación, 10a. ed. México;
Ed. Porrúa, 1982.