

239
2ej



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

" ACATLAN "

FACULTAD DE DERECHO

ANALISIS JURIDICO DE LA REQUISA
EN MEXICO

T E S I S

PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

VICTORIA LAURA PEREZ GELLY

MEXICO, D. F.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

1991





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.

I N D I C E

INTRODUCCION	1
--------------------	---

CAPITULO I

ACTO ADMINISTRATIVO

1.- Concepto de Acto Administrativo	5
2.- Elementos del Acto Administrativo	12
3.- Clasificación de los Actos Administrativos	15
4.- Efectos y Ejecución del Acto Administrativo	18

CAPITULO II

LOS FINES DEL ESTADO

1.- Bien Común y Bien Público	21
2.- Elementos Formales del Bien Público	22
3.- Sujeto Beneficiario del Bien Común	23

CAPITULO III

PROCEDIMIENTO Y ADQUISICION DE LOS BIENES POR PARTE DEL ESTADO

1.- Concepto y Características propias de las instituciones jurídicas de:	
A.- Expropiación	25
B.- Nacionalización	33
C.- Confiscación	36
D.- Requisición	37
E.- Ocupación Temporal	38
F.- Decomiso	39
G.- Modalidades impuestas a la propiedad privada	39

2.- Antecedentes de la Requisa	41
A.- Derecho Romano	41
B.- Derecho Francés	42
C.- Derecho Mexicano	44
3.- Concepto Genérico de Requisa	49

CAPITULO IV

ASPECTOS FUNDAMENTALES DE LA REQUISA

1.- Clases de requisa, concepto y características propias de cada una de ellas.	
A.- Requisa Militar	59
B.- Requisa Civil o Administrativa	62
2.- Modelidades de la Requisa	
A.- Requisa de Bienes Muebles	67
B.- Requisa de Bienes Inmuebles	69
C.- Requisa de Servicios Personales	71
3.- Similitudes y Diferencias de las distintas instituciones jurídicas con la Requisa	72

CAPITULO V

CONSTITUCIONALIDAD DE LA REQUISA EN MEXICO

1.- Plena Constitucionalidad y Justificación de la - Requisa Militar	81
2.- Inexistencia de la base constitucional para la - Requisa Civil o Administrativa	82

3.- Justificación de la Requisa Civil o Administrati <u>v</u>	
<u>va</u>	84
A.- Servicio Público	85
B.- Huelga en los Servicios Públicos	95
4.- Ordenamientos legales en los que se prevén mode- lidades de la Requisa Civil o Administrativa	101

CONCLUSIONES	106
--------------------	-----

BIBLIOGRAFIA	109
--------------------	-----

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

El presente trabajo tiene por objeto el hacer un análisis detallado de la Requisa resaltando su concepto, sus elementos, sus características propias y sus modalidades a fin de distinguirla de otras instituciones de Derecho Administrativo que le son afines, por existir entre ellas características similares que en ocasiones han llegado a confundirse con la Requisa.

Asimismo, se estudia esta figura jurídica a la luz del Derecho Positivo Mexicano, para determinar su legalidad y comprobar si la Requisa es una institución que se encuentra plenamente justificada en un Estado de Derecho como es el nuestro, por lo que podemos apreciar a través de los cinco capítulos que componen el presente trabajo.

Se refiere el primer capítulo al estudio del Acto Administrativo comprendiendo su concepto, sus elementos, clasificación y sus efectos y ejecución por ser éste la manifestación fundamental del Estado, el asumir la responsabilidad de los problemas sociales y satisfacer el interés general, el crear, modificar, transmitir, declarar o extinguir derechos u obligaciones a los particulares, disponiendo de medios efectivos para cumplirlos.

Dentro del capítulo segundo analizamos Los Fines del Estado, que por ser una estructura social tiene por objeto la realización de determinados fines, éstos son el servir a todos sin excepción resguardando y manteniendo el equilibrio y la justa armonía en la vida social, ya que el Estado no debe beneficiar a un grupo determinado sino a toda la colectividad, pues el favorecer a uno con detrimento de otro ocasionaría

profundas desigualdades sociales, que el mismo debe capearse en hacerles desaparecer o por lo menos atenuarlas.

En cuanto al capítulo tercero se refiere al Procedimiento y Adquisición de los Bienes por parte del Estado, con el objeto de señalar las características propias de las instituciones jurídicas afines a la Requisa, como son la Expropiación, la Nacionalización, la Ocupación Temporal entre otras.

Todas éstas modalidades impuestas a la propiedad privada tienden como todo acto administrativo a satisfacer y atender las necesidades de la colectividad, aún cuando éstos actos afecten la esfera jurídica de los particulares.

De igual forma se citan los antecedentes históricos que dieron origen a la Requisa, tanto en el Derecho Romano como en el Derecho Francés y en el Derecho Mexicano; finalmente se hace un análisis del concepto genérico de la Requisa.

En el capítulo cuarto nos referimos a los Aspectos Fundamentales de la Requisa, consistentes en los conceptos y características de cada una de ellas, como lo son la Requisa Militar y la Requisa Civil o Administrativa, ya que la primera es privativa de los tiempos de guerra, mientras que la segunda es impuesta en los tiempos de paz, cuando existan situaciones anormales o urgentes para hacer frente a necesidades temporales y excepcionales de interés general, también encontramos en este capítulo las modalidades que puede presentar la Requisa en razón de su objeto, especificando que éstos pueden ser de bienes muebles, inmuebles o de servicios personales, así como a las similitudes y diferencias que existen entre la Requisa y las demás instituciones jurídicas a fin de distinguir plenamente la figura que nos ocupa.

Y por último en el capítulo quinto se hace el análisis de la Constitucionalidad de la Requisa en México, señalando la plena constitucionalidad y justificación de la Requisa Militar por encontrarse prevista dentro de nuestra Carta Magna, en cuanto a la Requisa Civil o Administrativa se pretende buscar su fundamento Constitucional que autorice esta clase de Requisa, al igual que su justificación, tanto en los Servicios Públicos, como en la Huelga de los mismos, además de analizar la constitucionalidad o inconstitucionalidad en los Ordenamientos Legales en los que se prevén las modalidades de la Requisa Civil o Administrativa.

C A P I T U L O I

ACTO ADMINISTRATIVO.

- 1.- CONCEPTO DE ACTO ADMINISTRATIVO
- 2.- ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO
- 3.- CLASIFICACION DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS
- 4.- EFECTOS Y EJECUCION DEL ACTO ADMINISTRATIVO

1.- CONCEPTO DE ACTO ADMINISTRATIVO.

El Estado en ejercicio de su función administrativa se manifiesta en diversos actos, creadores de derechos - y obligaciones. Siendo est las atribuciones del Estado medios para alcanzar la satisfacción del interés general.

Tienen especial interés aquellas atribuciones - por las cuales el Estado interviene respecto de los particulares, cuando al realizar sus funciones afecta sus derechos.

Según Bonnard son: " A) Atribuciones del Estado para reglamentar la actividad privada; B) Atribuciones que tienden al fomento, limitación y vigilancia de la misma actividad; y C) Atribuciones para sustituirse total o parcialmente a la actividad de los particulares o para combinarse con - ella en la satisfacción de una necesidad colectiva". (1)

Se encuentran íntimamente relacionadas las atribuciones del Estado y las funciones que realiza la administración pública. Por ello es pertinente exponer los comentarios del Lic. Gabino Fraga los cuales son:

" I.- Respecto a las atribuciones que se reflejan a la reglamentación de las actividades de los particulares, la función legislativa constituye el medio de realizar - esa reglamentación, puesto que ella se hace por normas generales de derecho.

(1) FRAGA, Gabino; Derecho Administrativo, 25 ed. Porrúa, S.A. México, 1986. pág. 15.

La función administrativa interviene muy poco en esta categoría. Sin embargo, pueden señalarse varios casos en que es notable esa intervención:

a) En primer término y tratándose de relaciones familiares, es por medio de funciones administrativas que se presta el servicio del registro civil que da validez, publicidad y certidumbre a esas relaciones.

b) De igual manera, los registros de propiedad y de comercio, cuyas actuaciones son también administrativas, constituyen medios adecuados para dar estabilidad a las relaciones privadas.

c) El servicio notarial, impuesto como forzoso en unos casos y voluntario en los demás, constituye otra de las formas en que la función administrativa interviene con motivo de las atribuciones de que venimos hablando.

La intervención de la función administrativa va creciendo a medida que la legislación civil se va transformando de supletoria a imperativa.

Por lo que hace a la función jurisdiccional, -- constituye también otro de los medios de que el Estado se vale para ejercitar sus atribuciones de reglamentación de la actividad privada.

En efecto, en las relaciones entre particulares surgen numerosos conflictos a cuya resolución el Estado debe proveer para hacer respetar la reglamentación que ha hecho de esas relaciones.

El medio para conseguir ese resultado es la función jurisdiccional.

II.- En cuanto al fomento, limitación y vigilancia de la actividad de los particulares, que constituyen una segunda categoría de atribuciones, la función legislativa es-

el medio de crear la competencia de los agentes públicos para realizar esos actos de fomento, limitación y vigilancia determinando, por medio de normas generales, en qué deben consistir estos actos y cual es la situación jurídica de los particulares a quienes afectan.

La función administrativa tiene aquí un amplio campo de acción. El fomento, la limitación y la vigilancia son actos que necesariamente deben tener un alcance concreto, individual.

El otorgamiento de una subvención, el cobro de un impuesto, la realización de un acto de beneficencia constituyen actos que determinan situaciones jurídicas individuales.

El control de los actos particulares, por medio de la vigilancia que sobre ellos se tenga, es un acto material que forma parte de la función administrativa.

Lo mismo ocurre con el otorgamiento de licencias y permisos para desarrollar una actividad especial, pues esos actos condicionan la aplicación de reglamentos generales, creados de antemano, a un caso individual.

Por último, todos estos actos pueden dar lugar a conflictos y para ese caso la función jurisdiccional, resolviendo esos conflictos constituye otro de los medios de que el Estado se vale para realizar esta segunda categoría de atribuciones.

III.-La tercera categoría de atribuciones en la clasificación adoptada es la relativa a la sustitución total o parcial del Estado a la actividad de los particulares o la combinación con esta última.

Aquí también es la función legislativa un medio para desarrollar esas atribuciones; ella se encarga de organizar las empresas que el Estado ha de asumir, la competencia de los agentes públicos en esas empresas, y la situación de los particulares que se han de relacionar con ellas.

La función administrativa es otro de los medios de que el Estado se vale para realizar las mismas atribuciones, pues el funcionamiento de las empresas se verifica por actos materiales y jurídicos de alcance individual.

Por último, como también pueden surgir conflictos con motivo del ejercicio de estas actividades, la función jurisdiccional está llamada igualmente a intervenir". (2)

Con la anterior transcripción de unos párrafos de la obra del maestro Gabino Fraga es posible observar la enorme cantidad de actividades que la administración pública realiza como órgano administrativo y que a su vez interviene en la esfera de los particulares, pues su principal objetivo es el de satisfacer el interés general de muy diversas formas ya que las funciones de los órganos legislativo y judicial son delimitadas por su naturaleza, que son el de resolver controversias y dar el derecho, cada una de ellas en su respectivo ámbito.

La actuación de la administración pública, como ya se mencionó es muy variada y compleja, pues el logro de sus fines lo consigue mediante "La policía que comprende las medidas necesarias para salvaguardar el orden público, o sea, la tranquilidad, seguridad y salubridad pública; por medio de intervenciones tendientes a regular y fomentar la actividad de los particulares; por medio de los servicios públicos que otorgan prestaciones para satisfacer las necesidades colectivas y por la gestión directa en la vida económica, cultural y asistencial". (3)

(2) FRAGA, Gabino. op. cit. pág. 26,27 y 28

(3) Ibidem. pág. 229.

El propósito de hacer mención a las atribuciones y funciones que realiza la administración pública por las cuales se afecta la esfera de los particulares obedece más que nada a hacer evidente la tremenda multiplicidad de actos que puede realizar en ejercicio de sus funciones y como consecuencia la gran cantidad de formas en que el particular puede ser afectado por ésta.

Entiendo en materia de nuestro trabajo, podemos decir que no existe un criterio uniforme para definir al Acto Administrativo, pues cada autor tiene su propio concepto.

A continuación ofreceremos las definiciones del Acto Administrativo.

Rafael Bielsa, define el Acto Administrativo - como "La decisión general o especial, de una autoridad administrativa en ejercicio de sus propias funciones sobre derechos, deberes e intereses de las entidades administrativas o de los particulares respecto de ellos".(4)

Andrés Serra Rojas, define al Acto Administrativo como " Una declaración unilateral, concreta y ejecutiva, que emana de la Administración Pública y crea, reconoce, modifica, transmite o extingue una situación jurídica subjetiva y su finalidad es la satisfacción del interés general". (5)

- (4) BIELSA, Rafael. Derecho Administrativo, tomo II, Roque de Palma. Buenos Aires Argentina, 1956. pág. 18.
- (5) SERRA ROJAS, Andres. Derecho Administrativo, tomo I, 7a ed. Porrúa, S.A. México 1974, pág. 251.

El Dr. Manuel Ma. Díez, nos dice que el "Acto Administrativo es una declaración concreta y unilateral de voluntad de un órgano de la administración activa en ejercicio de la potestad administrativa". (6)

Miguel Acosta Romero, define el Acto Administrativo como " una manifestación unilateral y externa de voluntad que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos u obligaciones, es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general". (7)

Como puede observarse sólo se han citado las definiciones que se consideran más completas y explícitas, de lo que se desprende que el Acto Administrativo se puede considerar desde tres puntos de vista.

El primero, el Objetivo lo cataloga como una declaración o exteriorización de la voluntad administrativa.

El segundo, el Subjetivo nos dice que es todo acto emanado de un órgano administrativo. Pero no se puede considerar de ningún modo como la expresión de la voluntad de un funcionario público como persona individual.

Y por último, desde el punto de vista Material, corresponde ser producto de la potestad administrativa y que en su ejercicio se traduce en la creación de consecuencias de derecho. El Acto Administrativo funda, modifica o suprime una relación jurídica subjetiva.

(6) DIEZ, Manuel Ma. Derecho Administrativo, Plus Ultra, Buenos Aires Argentina 1975. pág. 204

(7) ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. 7a. ed, Porrúa, S.A. México 1975, pág. 529.

Tomando en cuenta la definición que nos ofrece— el Dr. Miguel Acosta Romero por ser la que más nos satisface,— debemos entender que el Acto Administrativo expresa la existencia de una decisión unilateral por parte del órgano de la administración, esto es que por la potestad con que se encuentra revestido dicho órgano administrativo es capaz de emitir algún acuerdo o dispositivo sin la necesidad de la intervención de un órgano o sujeto distinto.

Aunado a la decisión unilateral, la expresión — externa de la voluntad se realice unilateralmente, como elemento indispensable de actos jurídicos y como expresión de un propósito o de una decisión.

Esta decisión debe ser concreta, es decir debe referirse a situaciones particulares, ya que como acto administrativo produce consecuencias jurídicas individuales, a diferencia de las disposiciones normativas cuyo contenido es general y abstracto.

Por emanar de la Autoridad Administrativa, el acto administrativo es un acto de derecho público, ya que dichos actos integran la función administrativa.

Si se originara el acto administrativo en un poder distinto, sea legislativo o judicial, no entraría en la clasificación de los actos administrativos y como consecuencia no sería materia de Derecho Administrativo.

Como tal el acto administrativo produce efectos jurídicos, es decir al crear, modificar, transmitir, reconocer, declarar o extinguir derechos y obligaciones.

2.- ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

Toca ahora señalar los elementos que constituyen el acto administrativo, primeramente diremos que no existe un acuerdo doctrinal en cuanto a señalar con precisión cuáles son dichos elementos.

Por lo tanto señalaremos como elementos del acto administrativo los siguientes:

a) Un Sujeto del acto administrativo, que es el órgano de la Administración que lo realiza, en su carácter de acto jurídico, el acto administrativo exige para su pronunciamiento el ser emitido por la autoridad competente.

Pues todos los órganos del poder, deben actuar dentro de sus esferas competenciales. Esta obligación les es impuesta por el artículo 16 Constitucional, que consagra la garantía de legalidad a favor del gobernado y por virtud de la cual se otorga un poder limitado para realizar los actos administrativos e imprimir a la actividad pública la justificación de su ejercicio o sea la satisfacción de los Fines del Estado.

b) El segundo elemento es la Voluntad, pues el Acto Administrativo se forma por una voluntad expresa del sujeto administrativo, realizada dentro de las normas legales.

La voluntad administrativa debe ser legalmente exteriorizada, ella debe estar exenta de error, dolo o violencia, de lo contrario el acto puede ser jurídicamente nulificado.

Pues la Administración Pública al expedir un - acto administrativo está haciendo una declaración de voluntad por medio de ésto la autoridad nos exprese su decisión, nos hace saber, pero si no existe declaración o exteriorización la voluntad, no hay acto, mucho menos acto administrativo.

Sin embargo existe una figura denominada Silencio Administrativo en la que por no existir en forma expresa una declaración de voluntad por parte de la Autoridad Administrativa, se debe presumir que hay una resolución en sentido negativo, y así permitir al particular la continuación de los trámites y de los recursos procedentes.

c) Otro de los elementos del Acto Administrativo - es el Objeto, considerado como la esencia misma del acto al - producir efectos respecto de determinadas situaciones jurídicas, es decir aquello que el acto decide, certifica, opina -- dispone o permita, pues en todo acto la autoridad se propone obtener un fin práctico, por lo que el objeto protege el interés general y la utilidad pública, pues debe reunir ciertos - requisitos, es por esta razón que el objeto o contenido de los actos administrativos deben ser: posibles, lícitos y determinados.

"En cuanto a la posibilidad del acto, este debe ser física y jurídicamente posible.

El acto es físicamente imposible cuando no es posible, es decir cuando no existe en la naturaleza, el acto es jurídicamente imposible cuando está prohibido por la ley.

Refiriéndonos a la licitud, el contenido del Acto Administrativo no debe estar prohibido por la ley y no debe ser contrario al orden público ni a las buenas costumbres" (8).

Es determinado o determinable cuando la Autoridad Administrativa precisa las disposiciones adoptadas y nos haga saber a quiénes afecta, en qué tiempo y lugar habrán de producirse los efectos deseados por el Acto Administrativo.

d) El Motivo como elemento indispensable del Acto Administrativo.

El Motivo del acto es el antecedente que lo provoca, es la situación legal o de hecho prevista por la ley como presupuesto necesario de la actividad administrativa.

La Autoridad Administrativa al emitir un acto está obligada a exponer las razones, a explicar los motivos que se tomaron en consideración para que la administración dictara el acto respectivo, mediante la observación de determinadas circunstancias de hecho que conciernen al interés general o a un interés individual.

La Motivación constituye una garantía para el particular afectado, pues el artículo 16 Constitucional previene:

" Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento ...".

e) La Forma como último elemento del Acto Administrativo.

Está constituida por las condiciones externas para la validez de un acto jurídico, es la materialización del acto administrativo, el modo de expresión de la declaración ya formada.

(8) DIEZ, Manuel M. op. cit. pág. 267.

El Acto Administrativo como ya sabemos está -- constituido por una declaración de voluntad, pero esta declaración requiere para su materialización de un modo de expresión, y en los actos administrativos esa forma es la escrita.

La forma en el derecho administrativo tiene normalmente el carácter de una solemnidad necesaria no sólo para la prueba sino principalmente para la existencia del acto, -- pues de lo contrario el acto se vicia de nulidad relativa o absoluta, según los casos.

Un acto que carezca, total o parcialmente de los requisitos de forma puede originar serios perjuicios a los particulares, pues constituye una garantía para los interesados a fin de mantener determinadas seguridades jurídicas como lo establece el citado artículo 16 Constitucional.

3.- CLASIFICACION DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.

Siguiendo la clasificación que hace el Lic. -- Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, diremos que los actos administrativos se clasifican en cuanto a su:

"Ámbito de aplicación, la naturaleza de la decisión, las voluntades que intervienen en su elaboración, el margen de libertad para su creación, los efectos que producen en la esfera jurídica de los administrados y lo que hacen constar". (9)

(9) DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto. Elementos de Derecho Administrativo, 1a ed. LIMUSA, México 1986. pág. 171.

a) Atendiendo a su ámbito de aplicación, se clasifican en internos y externos. Los primeros son aquellos que emite la autoridad dentro de su propio ámbito administrativo para proveer a su mejor desempeño y que no afecte los derechos de los particulares, ya que sus efectos queden dentro de la propia administración, los segundos son aquellos cuyos efectos trascienden a los particulares, porque su contenido se refiere a los derechos de éstos, y que al efectuarlos dan lugar a la interposición de medios de defensa en su contra.

b) En cuanto a la naturaleza de la decisión "los actos pueden ser de instrucción, de resolución o de ejecución, dependiendo de la fase del procedimiento en que se emita el acto".(10)

c) De acuerdo a las voluntades que intervienen en su elaboración, pueden ser simples o complejos, los primeros son emitidos por un sólo órgano o sea, el formado por una sola voluntad sin tomar en cuenta que la emisión del acto haya sido hecha por un órgano individual o colegiado, los complejos se originan por la concurrencia de dos o mas voluntades de diferentes órganos de la Administración Pública.

d) Respecto al margen de libertad para su creación se clasifican en reglados y discrecionales, es reglado cuando la ejecución forzosa de la ley es cumplida obligatoriamente por la Autoridad, sin dejar margen para que la misma resuelva.

(10) DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto. op. cit. pág. 171

Por el contrario, los discrecionales tienen lugar cuando la ley le permite obrar a la autoridad, dejándole en libertad para decidir en qué momento puede actuar o abstenerse, siempre que su decisión se encuentre dentro del marco legal.

e) En cuanto a los efectos que producen, éstos se clasifican en dos categorías. Los actos que aumentan los derechos de los particulares y los actos que los limitan, dentro de los primeros encontramos a la concesión, la autorización, licencia o permiso, la dispensa o condonación y la admisión. Respecto a los actos administrativos que limitan los derechos de los particulares encontramos a las órdenes, que obligan a los particulares a hacer, dar o no hacer según el caso concreto. A los actos traslativos de derechos, que son aquellos que transfieren coactivamente la propiedad o un derecho de un particular a otro, pudiendo ser la propia administración a fin de atender el interés general. Y la sanción, que son las penas disciplinarias aplicadas a los sujetos de derecho con el objeto de castigar a los infractores de las normas legales y reglamentos.

f) En cuanto a lo que hace constar el acto administrativo se clasifica en las certificaciones, las actas de registro y las notificaciones. Dentro de las certificaciones encontramos a los actos por medio de los cuales, la administración certifica, es decir, afirma la existencia de un acto o hecho dentro de la propia administración. En los segundos, la administración inscribe determinados actos o hechos de la vida de los particulares. Y las notificaciones, que son los actos por medio de los cuales se dan a conocer a los interesados las resoluciones de la administración.

4.- EFECTOS Y EJECUCION DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

En nuestro concepto de acto administrativo hemos mencionado, si bien indirectamente, los efectos del acto-administrativo, que son el crear, modificar, transmitir o extinguir derechos y obligaciones, ya que su objetivo principal es la realización de los fines del Estado.

El acto administrativo surte sus efectos a partir de su expedición, siempre que no contenga alguna determinación que lo dilate, lo posponga o suspenda, como su publicación, notificación, requerir de la aprobación del superior o estar sujeto a alguna modalidad o efecto algún interés particular. En estos casos el acto no debe producir sus efectos hasta alcanzar su perfección jurídica.

Por su propia naturaleza el acto administrativo perfecto produce determinados efectos jurídicos, uno de los efectos del acto administrativo es el relacionado con los particulares, pues engendra derechos y obligaciones personales e intransmisibles, creados por la necesidad de precisar a la persona a quien directamente afecte, o a la cual genere derechos y obligaciones.

En cuanto a los efectos de los actos administrativos respecto de las personas que intervienen, debemos distinguir entre los autores del acto jurídico, sus causehábientes y los terceros. El primero es el que ha sido parte en el acto, los causehábientes son los que reciben un derecho que les hace el autor o los que tienen un derecho sobre los bienes del autor, y el tercero es una parte ajena a los actos que realiza el autor, y por consiguiente no es sujeto de recibir beneficios, ni perjuicios por el acto. En este caso el tercero no sufre perjuicio alguno porque el autor del acto no tiene derecho de disponer del bien de otro, y no recibe beneficio, porque la intención del autor es proveer personalmente los efectos del acto, sin embargo, se admite que no hay ra

zón que se oponga a que el beneficio se produzca en favor del tercero, cuando esto es posible y cuando hay voluntad expresa en tal sentido, por lo que tratándose de los actos administrativos se puede afirmar que el principio que regula sus efectos es precisamente contrario al que rige en materia civil, es decir, que la regla general es que las situaciones jurídicas creadas por el acto administrativo son oponibles a todo el mundo. Esta regla general se justifica teniendo en cuenta que en derecho administrativo el Estado realiza actos que tienden a la satisfacción de necesidades colectivas.

En cuanto a la ejecución, podemos decir que una vez reunidos todos los requisitos legales del acto administrativo, éste tiene la posibilidad de producir todos sus efectos, pues la ejecutividad es común a todos los actos administrativos, considerado como un atributo del acto.

Por lo que no debemos confundir con la ejecutoriedad, pues es la facultad de la administración pública para ejecutar los actos que de ella emanan, aún en contra de la voluntad de los particulares afectados, pues la administración tiene la obligación de exigir o ejecutar forzosamente lo que en el acto se está mandando u ordenando, ya que sólo la ejecutoriedad se presenta únicamente en los actos que imponen deberes a los administrados y a cuyo cumplimiento se opone el particular, es decir, cuando no acata voluntariamente el acto.

C A P I T U L O I I

LOS FINES DEL ESTADO

- 1.- BIEN COMUN Y BIEN PUBLICO
- 2.- ELEMENTOS FORMALES DEL BIEN PUBLICO
- 3.- SUJETO BENEFICIARIO DEL BIEN COMUN.

1.- BIEN COMUN Y BIEN PUBLICO.

Siendo el Estado una organización jurídico-política, tiene por objeto la realización de determinado fin, como toda institución creada por el hombre, para ordenar y servir a la sociedad.

Este fin es el de resguardar y mantener el equilibrio y la justa armonía en la vida social, considerado como bien común al incluir a toda la población, pero al ser adoptado por el Estado se le denomina bien público.

Partiendo de la idea del bien común, diremos que éste se divide en dos elementos que son:

El bien, considerado como los medios materiales e inateriales susceptibles de satisfacer necesidades; y,

Común, entendiéndose como la finalidad perseguida sin que ningún individuo sea excluída de ella.

Cuando un conjunto de hombres se agrupa para conseguir determinado fin y obtener cierto beneficio, ese bien es lo que denominamos bien común, pero al igual que los hombres - el Estado también persigue un bien común, un bien que beneficie por completo a todos los que lo componen, es decir el bien público, también llamado interés general y cuya satisfacción está a cargo del mismo, consistente en establecer el conjunto de condiciones económicas, morales, sociales, culturales, necesarias para que el individuo pueda alcanzar su pleno desarrollo, tanto material como espiritual.

2.- ELEMENTOS FORMALES DEL BIEN PUBLICO.

Hasta ahora hemos diferenciado lo que se considera como bien común y bien público, por lo que nos toca señalar los elementos formales del bien público.

Estos son: " Necesidad de orden y de paz, necesidad de coordinación, que es también orden pero desde este especial punto de vista y necesidad de ayuda, de aliento y eventualmente de suplencia de las actividades privadas". (11)

Necesidad de orden y de paz.- Consiste en la actividad que tiene el Estado de mantener a sus gobernados en armonía, regulando la actividad de los particulares por medio del derecho, contando además con el apoyo de la fuerza pública. Esta actividad del Estado tiene un doble aspecto, primero el de mantener el orden y la paz internos y segundo, el de procurar la concordancia con los otros Estados, es decir obtener el orden y paz internacional.

Necesidad de coordinar la actuación de los particulares.- La actividad libre de los individuos tanto en el orden económico como en el espiritual debe de ser orientada por el Estado, de lo contrario nos conduciría a la lucha abierta de intereses. De esta forma el Estado tiene la obligación de intervenir regulando jurídicamente la actividad de los particulares a fin de mantener el orden jurídico.

(11) PORRUA PEREZ, Francisco. Teoría del Estado, 18a. ed. - Porrúa, S.A., México 1983, pág. 279.

Necesidad de ayuda, de aliento y eventualmente de --
suplencia de las actividades privadas.- Esta último elemento
consiste en la asistencia que otorga el Estado para el desa -
rrollo de determinados intereses particulares. Esta categoría
de atribuciones tiene el propósito de mantener el orden jurí-
dico, pues en determinadas ocasiones los particulares no pue-
den realizar actividades por sí solos, por lo cual necesitan
de la ayuda del Estado y como manifestación de éste, encontra-
mos a la Beneficencia Pública, que acude en ayuda de los nece-
sitados.

Observamos en estos tres elementos del bien público-
que los mismos tienen la categoría de universalidad que se --
le atribuye al bien público, perseguido por el Estado, no re-
firiéndose a un sólo individuo o grupo en particular, sino --
que busca el beneficio de los integrantes de la sociedad.

3.- SUJETO BENEFICIARIO DEL BIEN COMUN.

Como ya sabemos el Estado está formado por un grupo
de hombres que se organizan políticamente, constituyendo de-
este forma el elemento poblacional del Estado. Distinguiendo
como sujeto beneficiario del bien común al conjunto de habi-
tantes del Estado que se encuentra en el territorio nacional,
cumpliendo de esta forma la satisfacción del interés general.

C A P I T U L O III

PROCEDIMIENTO Y ADQUISICION DE LOS BIENES POR PARTE DEL ESTADO.

- 1.- CONCEPTO Y CARACTERISTICAS PROPIAS DE LAS INSTITUCIONES JURIDICAS DE:
 - A.- EXPROPIACION
 - B.- NACIONALIZACION
 - C.- CONFISCACION
 - D.- REQUISICION
 - E.- OCUPACION TEMPORAL
 - F.- DECOMISO
 - G.- MODALIDADES IMPUESTAS A LA PROPIEDAD PRIVADA

- 2.- ANTECEDENTES DE LA REQUISA
 - A.- DERECHO ROMANO
 - B.- DERECHO FRANCES
 - C.- DERECHO MEXICANO

- 3.- CONCEPTO GENEHRICO DE REQUISA

PROCEDIMIENTO Y ADQUISICION DE LOS BIENES
POR PARTE DEL ESTADO.

En éste capítulo se analizarán brevemente los medios --- de carácter administrativo con que cuenta el Estado para la adquisición de bienes a fin de comprender plenamente la institución que nos ocupa y aclarar las confusiones que han surgido entre ellas y las demás figuras que le son afines, puesto que el Estado en su obligación de atender en forma adecuada las necesidades de la colectividad, puede afectar la esfera jurídica de los particulares, no debiendo ser un impedimento para la realización de sus fines.

En los modos de adquisición se encuentran la expropiación, la nacionalización, la requisición, entre otras, puede también el Estado hacerse de ciertos bienes, ya no para satisfacer una necesidad social o colectiva, sino como resultado de una sanción impuesta por determinadas infracciones, lo que se realiza a través del decomiso, también obtiene bienes por un acto ilegal y arbitrario como es el caso de confiscación.

1.- CONCEPTO Y CARACTERISTICAS PROPIAS DE LAS INSTITUCIONES -
JURIDICAS DE:

A.- EXPROPIACION.

La expropiación es el modo clásico de adquisición de dominio del Estado por vía de Derecho Público, y en vista de que de manera natural y necesaria implica la pérdida del derecho de propiedad de los particulares afectados, es una figura que debe contemplarse expresamente a nivel constitucional.

El fundamento constitucional de esta institución en nuestro sistema jurídico se encuentra en el segundo párrafo - del artículo 27 de nuestra Constitución, que señala:

"Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa - de utilidad pública y mediante indemnización". Asimismo, este artículo en su fracción VI, segundo párrafo, se refiere a la expropiación en los términos siguientes:

"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. El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada, se basará en la cantidad - que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadores, ya sea que este valor haya sido manifestado por los propietarios o simplemente aceptado por él de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base. El exceso de valor o de demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial.

Esto mismo se observará cuando se trate de objeto - cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas".

La expropiación puede definirse como el acto administrativo en virtud del cual el Estado, a través del órgano - ejecutivo, priva temporal o definitivamente a un particular - de la propiedad, uso o disfrute de un bien mueble o inmueble, siempre y cuando exista una causa de utilidad pública y mediante indemnización.

Analizaremos los elementos que se encuentran en esta definición de expropiación, y son los siguientes:

a) Acto Administrativo . Al analizar el capítulo I, inciso 1, ya se dijo que acto administrativo es una manifestación unilateral y externa de la voluntad, emitida normalmente por el órgano ejecutivo y excepcionalmente por los órganos legislativo y judicial, creando situaciones jurídicas concretas e individuales y se propone satisfacer el interés general.

b) El Estado a través del órgano ejecutivo. Generalmente el Estado es el sujeto que resulta beneficiado con la expropiación, y sólo en casos excepcionales el beneficiado será el particular; verbigracia, en el caso de expropiación de los bienes necesarios a fin de que el concesionario de un servicio público realice las obras tendientes a lograr la óptima prestación del servicio concesionado. Sin embargo, en este caso se considera que el concesionario viene a ser un colaborador del Poder Público, de ahí que se autorice la expropiación en su favor.

El Estado lleva a cabo las expropiaciones a través del órgano ejecutivo, quien a su vez actúa por conducto de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo correspondiente, pero el órgano jurisdiccional no interviene en las expropiaciones salvo los casos en que exista desacuerdo en cuanto al monto de la indemnización por darse los supuestos previstos en el párrafo segundo de la fracción VI del artículo 27 Constitucional, y en el artículo 10 de la Ley de Expropiación.

c) Priva temporal o definitivamente. La expropiación puede ser definitiva o temporal. Si es temporal existe la posibilidad de que el bien expropiado regrese al patrimonio del particular afectado, una vez que el Estado haya satisfecho las causas de utilidad pública que lo orillaron a expropiar. También hay una expropiación temporal en el caso de reversión- el cual me referiré más adelante.

d) A un particular. El sujeto afectado por la expropiación siempre es un particular, sea persona física o moral. Los particulares afectados podrán interponer, dentro de los 15 días hábiles siguientes a la notificación del acuerdo, el recurso administrativo de revocación y si éste se resuelve negativamente o no se interpone, la autoridad administrativa correspondiente procederá a ejecutar la declaratoria, salvo que se trate de alguno de los casos excepcionales siguientes en los que no podrá interponerse recurso alguno, ni aún el juicio de amparo, contenidos en el artículo 1º, fracciones V, VI y X de la Ley de Expropiación.

V.- 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 u otras calamidades públicas;

VI.- Los medios empleados para la defensa nacional o para el mantenimiento de la paz pública.

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

El particular tiene a su vez el derecho a ser indemnizado.

e) De la propiedad, uso o disfrute. La expropiación puede ser total o parcial; es decir, puede referirse al derecho de la propiedad íntegramente considerado o sólo a alguno de sus atributos, como puede ser el uso o disfrute del bien expropiado, según lo requiera la causa de utilidad pública que pretenda satisfacer. A pesar de lo anterior y en vista de que casi siempre se expropián bienes en propiedad, es que se considera que la expropiación es un modo de adquisición de dominio de bienes por parte del Estado.

f) Bien mueble o inmueble. La expropiación puede tener por objeto bienes muebles e inmuebles y aún empresas mercantiles y negociaciones industriales que persiguen el interés general. El único bien que por razones obvias y elementales no es susceptible de expropiación es el dinero.

g) Causa de utilidad pública. Ya vimos que las encargadas de determinar de manera general y abstracta los casos de utilidad pública son las legislaturas, ya sea a nivel federal o a nivel local, a través de las leyes que expiden sobre esta materia. El concepto de utilidad pública es difícil de precisar, pero puede decirse que consiste en la satisfacción de una necesidad colectiva, pero siempre que esta satisfacción corresponda al Estado.

La Ley de Expropiación en su artículo 1º, señala de manera enunciativa los casos de utilidad pública en los que procede la expropiación.

h) Mediante indemnización. La indemnización es un elemento esencial de la expropiación por ser ésta una institución de Derecho Administrativo que implica la pérdida del derecho de propiedad de los particulares.

La indemnización es la cantidad de dinero que el Estado entrega al particular afectado a fin de repararle el daño patrimonial ocasionado con la expropiación, y se calcula en los términos señalados por el segundo párrafo de la fracción VI del artículo 27 Constitucional y por el artículo 10 de la Ley de Expropiación.

Art. 10.- El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada, se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadores, 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. El exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejores o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial. Es to mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas.

El Estado debe cubrir las indemnizaciones en dinero, siendo éste un principio de aceptación generalizada. Una posible excepción que de él existe en nuestro derecho sería el caso contemplado en el inciso e) de la fracción XVII del artículo 27 Constitucional referido a las expropiaciones agrarias, en que los propietarios están obligados a recibir como indemnización los llamados bonos de la deuda agraria. Sin embargo, en este caso a final de cuentas esos bonos de la deuda agraria se convierten en dinero, por lo que no se quebranta el principio general que rige a la indemnización en caso de expropiación. Otra excepción es el caso mencionado en el tercer párrafo del artículo 14 de la Ley General de Bienes Nacionales que señala-

que en caso de adquisiciones por vía de derecho público el Gobierno Federal podrá cubrir la indemnización correspondiente mediante la entrega de bienes similares a los expropiados. Considero que en este caso el particular afectado tiene derecho a elegir si acepta un bien similar al expropiado o bien si prefiere dinero por concepto de indemnización.

La Constitución de 1857 en su artículo 27, señala -- que la propiedad personal no podía ocuparse sin el consentimiento del propietario, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización.

La Constitución vigente de 1917 no habla de "previa"- indemnización, sino de "mediante indemnización", por lo cual se acepta que la indemnización no es anterior a la indemnización, sino a posteriori. (12)

Sobre este punto, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación "ha sostenido que como la indemnización en caso de expropiación es una garantía de acuerdo con el artículo 27 Constitucional, es necesario que sea pagada si no en el momento preciso del acto posesorio, si a raíz del mismo, por lo que la ley que fije un término o plazo para cubrirla es violatoria de garantías. (Jurisp. S.C. de J., 1917- 1975. Segunda Sala, tesis 360, Pág. 648). También ha sostenido la Corte que cuando se trate de funciones sociales de urgente realización, el Estado puede ordenar el pago dentro de las posibilidades del Erario. (Jurisp. S.C. de J. 1917-1965. Segunda Sala, tesis 93) " (13)

(12) FRAGA, Gabino. op. cit. pág. 387.

(13) Ibidem. pág. 388.

En vista de esta situación el artículo 20 de la Ley de Expropiación es violatorio de garantías, pues autoriza a la autoridad expropiante a fijar la forma y los plazos en que la indemnización deberá pagarse, los cuales nunca abarcarán un período mayor de 10 años. Bajo este orden de ideas, la indemnización que se hiciere a través de bonos de la deuda agraria sería también violatoria de garantías, y no por el hecho de que no se indemnizara en dinero, sino por el hecho de que la indemnización no se paga inmediatamente sino a la fecha de vencimiento del bono respectivo, de acuerdo a los términos establecidos en la ley de la deuda pública agraria correspondiente.

Finalmente por lo que respecta a la expropiación debe hacerse mención a la figura de la reversión, la cual se contempla en la Ley de Expropiación en el artículo 9º, referente a la devolución que se le hace al particular del bien expropiado cuando haya pasado cinco años desde la declaratoria de expropiación respectiva y el bien no fuere destinado al fin específico que dio causa a dicha declaratoria. Si el particular obtiene la devolución del bien expropiado, a su vez deberá devolver la cantidad que haya recibido por concepto de indemnización.

B.- NACIONALIZACION.

La nacionalización es el procedimiento más estricto-con que cuenta el Estado, para adquirir bienes de los particulares y para excluirlos de ciertas actividades.

En este mismo sentido, el Dr. Andrés Serra Rojas - -- acepta que " La nacionalización es un régimen de derecho público estricto, establecido, en la Constitución, por medio del - cual determinados bienes pasan al dominio total, exclusivo y - definitivo de la nación, que en lo sucesivo será la única que- podrá disponer de ellos con arreglo a la ley. Se llama también nacionalización a la explotación de una empresa bajo un régi - men público exorbitante" (14)

Erróneamente en México la nacionalización ha sido en- tendida además de las dos formas que han sido mencionadas como "Un procedimiento por medio del cual el estado expropia, en el fondo, bienes de la iglesia detentados por interposición persona, de acuerdo con la Ley de Nacionalización de Bienes de la Igle- sia" (15)

Lo anterior se encuadra indebidamente dentro de la no- ción de nacionalización a una situación que no tiene que ver - con dicha institución, ya que por mandato constitucional se - establece en la fracción II del artículo 27 Constitucional que "Las asociaciones religiosas denominadas iglesias, cualquiera- que sea su credo, no podrán en ningún caso, tener capacidad pa- ra adquirir, poseer o administrar bienes raíces, ni capitales-

(14) SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Tomo II. 13a. ed. Porrúa, S.A., México. 1985. pág. 349.

(15) ACOSTA ROMERO, Miguel. op. cit. pág. 493.

impuestos sobre ellos; los que tuvieran actualmente, por si o por interpósita persona, entrarán en dominio de la Nación". Por lo cual no es necesario emitir declaración alguna de nacionalización en tal sentido.

En estos casos no puede hablarse propiamente de nacionalización, porque a pesar de que los inmuebles de las iglesias entran en dominio directo de la Nación, el culto religioso no es ejercido por el propio Estado, sino por los ministros de los cultos que son particulares, y ya se ha visto que la nacionalización se caracteriza por excluir de manera terminante a los particulares del ejercicio de una actividad determinada. No debe pues, perderse de vista que el elemento más importante y característico de la nacionalización es el de la actividad que se reserva de manera exclusiva al Estado.

La nacionalización implica un acto unilateral del Estado por el cual, en ejercicio de su soberanía, incorpora a la Nación determinados bienes o medios de producción de capital privado, sustituyéndose en el carácter de empresario, destinado a manejar mejor o a reestructurar la economía nacional por medio de la óptima explotación de los bienes nacionales en interés directo de la colectividad. Por virtud de esta figura, empresas que antes eran privadas se convierten en empresas estatales para beneficio de la colectividad.

Las características de la nacionalización son: a) Es una medida general e impersonal que recae sobre bienes, derechos y empresas; b) Afecta universalidades de bienes inmuebles y unidades económicas y de explotación; c) Es una limitación-tajante de ejercer ciertas actividades por quien no sea el Estado, o la imposibilidad de apropiarse de cierta categoría de bienes; d) Los bienes que adquiere el Estado no cambian de des

tino, sino que siguen siendo usados para el mismo destino pero ahora en beneficio directo de la colectividad; e) Se manifiesta a través del acto legislativo de más alta jerarquía, que es la reforma constitucional.

Pues a través de ésta al Estado se reserva la facultad exclusiva de llevar a cabo una actividad excluyendo a los particulares de su intervención, o bien, la declaratoria, también a nivel constitucional de que determinados bienes son del exclusivo dominio del Estado, y por ende, su aprovechamiento y explotación.

Respecto a la indemnización algunos autores sostienen que debe traer consigo una indemnización justa en favor de la parte afectada por la privación de sus derechos; otros estudiosos del tema sostienen que no debe mediar retribución alguna, ya que a través de la nacionalización, los bienes vuelven a su legítimo propietario, el pueblo. Un sector intermedio sostiene que la indemnización debe ser parcial, ya que ni una ni otra de las anteriores tesis es justa del todo. Por lo que en doctrina se discute si la nacionalización da o no derecho a una indemnización y sobre este punto no hay un acuerdo pleno.

Finalmente mencionaremos qué actividades están reservadas de forma exclusiva al Estado previstas en el artículo 28 Constitucional, entre ellas se encuentran, la acuñación de moneda y emisión de billetes, petróleo y demás hidrocarburos, petroquímica básica, explotación de minerales radioactivos y generación de energía nuclear, electricidad, ferrocarriles, comunicaciones telegráficas, radiotelegráficas y vía satélite, minería en los casos a que se refiere la ley de la materia, y la prestación del servicio público de banca y crédito.

C.- CONFISCACION.

La confiscación es una figura que se conoce desde el antiguo Derecho Romano, era una verdadera pena que incidía sobre el patrimonio de los reos privándolos de sus bienes y se imponía a los proscritos, es decir a los que estaban fuera de la ley y a los condenados por crímenes ordinarios ajenos a la política.

Durante la Edad Media la confiscación de bienes se fue independizando del castigo personal a los propietarios, y se aplicó como pena por delitos de carácter político o por faltas que afectaban la organización jerárquica del sistema feudal. En Francia llegó a adquirir el carácter de una institución jurídica a partir del siglo VII, pero en la Revolución Francesa fue declarada abolida expresamente por un decreto de la Asamblea Nacional de 1790, y antes en la Declaración de los Derechos del Hombre de 1789, se había proclamado la inviolabilidad de la propiedad en rotundos y enfáticos términos y creado un sistema de la expropiación por causa de necesidad pública. Sin embargo, por sus características ha sido duramente criticada y derogada por casi todos los sistemas jurídicos contemporáneos.

Puede decirse que la confiscación consiste en el apoderamiento por parte del Estado de todos los bienes, muebles e inmuebles de un particular, privándolo de su propiedad de manera ilegítima, sin apoyo legal y sin indemnización.

La confiscación es una medida arbitraria de carácter administrativo, que simboliza el abuso de la autoridad, la que investida de su representación legal desposee sin derecho, --

sin fundamento legal de sus propiedades, derechos o posesiones e un particular. Se encuentre prohibida expresamente a nivel - constitucional en nuestro país, por el artículo 22 Constitucional de la manera siguiente. " 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 cualquiera 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 impuesto o multas ...".

D.- REQUISICION.

La requisición es otro medio de carácter administrativo que transfiere la propiedad de bienes en favor del Estado. Podemos mencionar que es el acto unilateral por el cual el Estado transfiere a su favor la propiedad o el uso de bienes muebles, el uso temporal de bienes inmuebles, o una prestación de servicios, para satisfacer intereses generales, y mediante indenminización.

Este figura jurídica objeto de nuestro trabajo, la analizaremos en el siguiente capítulo.

E.- OCUPACION TEMPORAL.

La ocupación temporal consiste en la privación del uso y goce de un inmueble de un particular para que se ponga a disposición temporal de otro sujeto de derecho que puede ser otro particular o el mismo Estado por razones de utilidad pública o de necesidad y suma urgencia, siempre por un tiempo limitado y dando derecho al afectado de ser indemnizado.

En relación a la indemnización existe cierta controversia, ya que el Dr. Rafael Bielsa nos menciona que "la ocupación temporal es una limitación circunstancial, generalmente de duración breve y que por sí sola no genera derecho de retribución pecuniaria, a menos que con motivo de la ocupación se cause un daño al propietario de la cosa ocupada. Pero entonces la indemnización se funda en el daño y no en la mera ocupación" (16)

Sus características son las siguientes: a) Es esencialmente temporal; b) Se refiere únicamente a inmuebles; c) Sólo se priva al particular del uso y goce de su inmueble; y d) Existe la indemnización.

Encontramos su fundamento legal en el artículo 3º de la Ley de Expropiación el cual transcribo a continuación.

"El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Estado, Departamento Administrativo o Gobierno de los Territorios correspondientes, tramitará el expediente de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio, y en su caso hará la declaratoria respectiva".

(16) BIELSA, Rafael. Ciencia de la Administración. Tomo I. Universidad Nacional del Litoral. Rosario Argentina. 1937. - pág. 203.

F.- DECOMISO.

La naturaleza jurídica del decomiso es la de una privación de la propiedad privada impuesta por razones de seguridad, moralidad o salubridad pública. El decomiso es una sanción, pena accesoria establecida en la ley, que consiste en la pérdida a favor del Estado de los instrumentos y efectos del delito o infracción.

El decomiso sólo puede versar sobre bienes muebles y por su carácter de sanción, el sujeto desposeído de los bienes no tiene derecho a indemnización alguna.

El artículo 24 del Código Penal para el Distrito Federal enumera como pena la pérdida de los instrumentos del delito. El artículo 40 del mismo ordenamiento dispone que "serán decomisados todos los objetos de uso prohibido con los que se cometa o intente cometer un delito; asimismo, se decomisarán los objetos de uso lícito cuando el acusado fuera condenado por delito internacional. Si pertenecan a tercera persona, sólo se decomisarán cuando hayan sido empleados para los fines delictuosos con conocimiento de su dueño". (17)

G.- MODALIDADES IMPUESTAS A LA PROPIEDAD PRIVADA.

En este caso estamos ante medidas legales que modifican la figura jurídica de la propiedad, pero que no equivalen a la abolición absoluta de ella en perjuicio de su titular. El carácter esencial de esta figura es que no extingue el derecho de propiedad, sino que sólo lo restringe.

(17) AGOSTA ROMERO, Miguel. op. cit. pág. 488.

La modalidad es una medida legal que modifica la figura jurídica de la propiedad, a diferencia de la expropiación - que se concrete a un caso particular, las modalidades deben ser expresadas en la ley. La imposición de modalidades a la propiedad se traduce en la omisión de algunos derechos inherentes a ella, como el derecho de usar la cosa, el derecho de disfrutar de ella o bien puede afectar al derecho de la libre disposición del bien sobre el que se impuso tal modalidad, es decir, consiste en una extinción parcial de los atributos del propietario, siempre y cuando dichas restricciones salvaguarden el interés público.

Las modalidades impuestas a la propiedad privada se - contemplan en nuestro derecho a nivel constitucional, al inicio del tercer párrafo del artículo 27 Constitucional que ordena: "La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público..."

En esta figura no existe el derecho del particular a ser indemnizado, y además importa un régimen jurídico de carácter general y permanente. El alcance de la disposición constitucional que la establece no es fácil de precisar, en tal virtud, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado el texto constitucional transcrito, emitiendo una resolución - que precisa el concepto de modalidad en los términos siguientes: "S.J.V.E.T.L. Pág. 258; ... Por modalidad a la propiedad privada debe entenderse, el establecimiento de una forma jurídica de carácter general y permanente que modifique la figura jurídica de la propiedad... la modalidad viene a ser un término equivalente a limitación o transformación". (18)

(18) SERRA ROJAS, Andrés. op. cit. Tomo II. pág. 346

2.- ANTECEDENTES DE LA REQUISA.

Como dice Díaz, "El derecho de requisas es una de las instituciones del derecho administrativo que ha sufrido más transformaciones desde su origen" (19). El origen de la Requisa se lo constituyen las requisas militares que en su regulación jurídica se adelantaron en varios siglos a las requisas civiles o administrativas, las cuales son producto de la evolución de aquellas.

Desde sus inicios y durante mucho tiempo, la requisas fue concebida como un procedimiento exclusivamente militar - que se limitaba únicamente a los tiempos de guerra, y por esta razón los antecedentes más remotos que se conocen de esta institución se refieren precisamente a casos de requisas militares.

A.- DERECHO ROMANO.

Los antecedentes más lejanos de esta figura datan del período de la República en la Roma antigua, época pródiga en requisiciones militares debido a las innumerables conquistas de las legiones romanas. En un principio, la población civil tenía que sufrir los abusos de las tropas que con sus saqueos y pillajes esoleban los territorios de las provincias sojuzgadas por Roma; pero como esta situación no era tolerable, el Senado Romano intervino legislando en provecho de la población civil normando las requisiciones de las tropas, las cuales sólo podían tener lugar para que los miembros de las fuerzas armadas se allegasen víveres, ropa, armas y transportes. Es muy probable que estas normas primitivas sean el antecedente del derecho positivo más antiguo que se conozca de las requisiciones militares de bienes muebles.

(19) DIEZ, Manuel Ma. op. cit. Tomo IV, pág. 324

En la Antigua Roma también existen precedentes, aunque un poco vagos, de requisita de servicios personales, ya que en algunos casos los ejércitos antes de partir a una campaña se allegaban esclavos, galeotes o cargadores; pero no debe olvidarse que éstos no eran considerados como personas, sino como cosas por estar reducidos a una *capitis deminutio máxima*.

Como no cesaban los abusos de los militares romanos, se siguieron reglamentando las requisiciones y así, en tiempos del emperador Constancio, sólo ante el prefecto pretoriano podían transmitirse las requisiciones y sólo se autorizaban en casos de extrema urgencia, con lo cual ya se va esbozando uno de los elementos de la Requisa: la situación de anomalía o emergencia.

B.- DERECHO FRANCÉS.

Otro antecedente de la Requisa se encuentra en el Derecho de "Presa" que estuvo en boga en Francia en los siglos XII a XIV, por el que el monarca francés tenía derecho a apoderarse a su paso de granos, forrajes, bestias de carga y de cualquier otro bien que considerara necesarios para la manutención de su corte.

Por decreto de 18 de noviembre de 1355 se abolió el Derecho de Presa, reduciéndose las arbitrariedades de la monarquía. Después bajo el reinado de Luis XIII y Luis XV, sus ministros Richelieu y Mazarino autorizaron a los intendentes militares de los distintos cuarteles estratégicamente diseminados por todo el territorio francés a realizar requisiciones siempre y cuando éstas se llevaran a cabo de manera excepcional y cuyos objetos no podían ser más que alimentos, vestido, uniformes para los ejércitos y transportes de carga.

Posteriormente, la Constitución Francesa de 1791, en su artículo IV, ordena que "Los ciudadanos no podrán nunca — formarse ni actuar como guardias nacionales, más que en virtud de una requisición". Asimismo, en su artículo VIII dispone — que "Ningún cuerpo o destacamento de tropas de línea puede actuar en el interior del Reino sin ninguna requisición legal".

Encontramos otro antecedente de la requisición en Francia mucho más reciente, después de la Segunda Guerra Mundial y con motivo de los problemas que dicho país tuvo que afrontar por — falta de alojamiento tanto para la población civil como para — la militar, se decretó el 11 de octubre de 1945 una requisición de alojamiento.

"La requisición es una figura de origen eminentemente europea, que se originó en la necesidad de los ejércitos para — su avituallamiento, transporte y alojamiento, y en ciertos casos también en la necesidad de que los particulares presten — ciertos servicios personales al Estado por causa de interés público o por amenazas graves al orden público y a la salud. 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 a los particulares". (20)

C.- DERECHO MEXICANO.

A lo largo de la evolución histórica de nuestro país, desde que se inició la lucha por la independencia, se registraron algunas situaciones similares a lo que hoy conocemos por requisa, ya que aún cuando no fueron designadas con esta denominación si presenta, aunque sea de manera rudimentaria, algunas de las características de la Requisa. El primer antecedente constitucional de la requisa militar es el artículo 26 de la Constitución de 1857, comprendido en el título I, sección I denominada de los "Derechos del Hombre", el cual fue redactado de la siguiente manera:

"En tiempos de paz ningún militar puede exigir (sic) alojamiento, bagaje, ni otro servicio real o personal, sin el consentimiento del propietario. En tiempo de guerra sólo podrá hacerlo en los términos que establezca la ley". (21)

Los congresos constituyentes anteriores al de 1857 no consideraron necesario prever de manera expresa la figura de la requisa militar, pues ésta sólo procede en situaciones anormales derivadas de la guerra, que en todo caso serían combatidas mediante disposiciones de excepción decretadas precisamente con base en ese estado de guerra.

Con una redacción parecida a la del citado artículo 26 de la Constitución de 1857, nuestra constitución vigente también en su artículo 26 hacía mención expresa a la requisa militar, pero por decreto de fecha 3 de febrero de 1983 dicho artículo 26 de la Constitución del 17, se convirtió con idéntica -

(21) FENÁ RAMÍREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México 1808a 1957. 7a. ed., Porrúa, S.A. México. 1976. pág. 610.

redacción, en el último párrafo del actual artículo 16 Constitucional que a la letra dice: "En tiempo de paz ningún miembro del Ejército podrá alojarse en casa particular contra la voluntad del dueño, ni imponer prestación alguna. En tiempo de guerra los militares podrán exigir alojamiento, bagajes, alimentos y otras prestaciones, en los términos que establezca la ley mercantil correspondiente".

Continuando con los antecedentes que nos ocupan diremos que Don Miguel Hidalgo y Costilla expidió el 1º de diciembre de 1810 un "Bando sobre bagajes". Este estaba dirigido al ejército insurgente y era de observancia general para los intendentes, gobernadores y jueces de las provincias que por virtud de la guerra quedaban sometidos a la autoridad de hecho de Hidalgo, que tenía el título de "Generalísimo de América". Por medio del Bando sobre bagajes, Hidalgo mandaba que "ningún comisionado, ni otro individuo alguno de sus tropas, pudiera de propia autoridad tomar cabalgadura, efectos ni forraje alguno, sin que primero ocurriera ante los jueces de los lugares de su tránsito, quienes se encargaban de proveerlos de lo justo y necesario. (22). Es decir se podía autorizar previo conocimiento del caso concreto, que los miembros del ejército tomaran sólo los bienes y efectos que necesitaran para su campaña, pero no se podía apoderar de ellos de propia autoridad, de lo contrario sería severamente castigado.

Hidalgo se proponía evitar el saqueo y el pillaje del ejército insurgente, por medio de este bando sobre bagajes, sin embargo en dicho bando no se hace mención alguna en el sentido de indemnizar a los sujetos afectados.

(22) DUBLAN, Manuel y LOZANO, Jose Ma. Legislación Mexicana. Dublan y Lozano Hijos. México. 1876. Tomo I. pág. 339.

Don José Ma. Morelos y Pavón, General en Jefe de las Tropas del Sur, en la ciudad de Tecpan Guarrero el 13 de octubre de 1811, emitió un Decreto que contenía varias medidas, - particularmente sobre la guerra de castas. En éste decreto, - Morelos prohibía a los oficiales de sus tropas a jueces y a comisionados "excederse de los límites de sus facultades y, por tanto, no podían echar mano de los bienes de los ricos, europeos o criollos, por razón de ser tales, sin que mediara un orden expresa del superior de la expedición y con el orden y reglas que debe efectuarse por secuestro o embargo, para que todo tenga el uso debido". (23)

Morelos se propuso seguir un cierto régimen de legalidad al ordenar que se siguiera un determinado procedimiento para las requisiciones, las cuales debían gozar del visto bueno del jefe de la expedición; sin embargo en este caso tampoco se fijaba indemnización.

Con fecha 2 de octubre de 1830, se expidió una ley - autorizando al gobierno a efecto de tomar bagajes para la tropa por el tiempo y en los términos que expresa y que se continúa - ción se transcriben.

Art. 1º. Se autoriza al Gobierno hasta el fin del presente año para tomar los bagajes necesarios a los cuerpos del ejército permanente y milicias activas y cívicas de que hablan los artículos 1 y 6 de la ley de 23 de noviembre de 1826, pagando a sus respectivos dueños o encargados los fletes a juicio de peritos y los cuerpos o individuos para quienes se tomen, - satisfacerán la parte que les corresponda.

Art. 2º. El gobierno usará de la facultad que se le concede en el artículo anterior, con la intervención de las - respectivas autoridades políticas donde las haya, a cuyo cargo queda reclamar los abusos que ocurrieren. (24)

(23) DUBLAN y LOZANO. op. cit. pág. 345 y 346

(24) DUBLAN y LOZANO. op. cit. Tomo II. pág. 289.

En esta ley ya se observa el elemento indemnizatorio. Dicha autorización se prorrogó por diversos decretos de fechas 11 de enero de 1831 y 9 de enero de 1832. Se estableció que el gobierno continuara con esta misma autorización para tomar los bagajes necesarios al servicio del ejército por todo el tiempo que durara la revolución. También cuando se presentaban revueltas o invadía algún ejército extranjero, era muy frecuente que el ejército para aumentar el número de sus tropas obligara a los particulares miembros de la población civil a alistarse, siendo este fenómeno conocido con el nombre de "leva", mediante ésta se coartaba la libertad de los civiles, obligándolos a darse de alta como soldados, lo cual para algunos puede considerarse como un antecedente de las requisiciones de servicios personales.

El Estado obligaba a los sujetos a prestar de manera obligatoria ciertos servicios personales sometidos a un régimen militar, a fin de satisfacer necesidades de urgencia que consistían en la defensa del territorio nacional o en el restablecimiento de la paz y armonía internas. A pesar de que la leva guarda algunas similitudes con la requisición de servicios personales, no pueden ni deben confundirse, ya que en la leva no existe el elemento de legalidad, por tanto implica una violación a los derechos del hombre, por tal razón se emitieron disposiciones que la prohibieron. A manera de ejemplo se citaran las siguientes: Circular del Ministerio de Guerra de fecha 18 de mayo de 1857 que prohibía tomar leva para reemplazar las bajas del ejército.(25)

Circular del Ministerio de Gobernación de fecha 7 de noviembre de 1855 que prohibía el sistema de leva. (26)

Circular de fecha 5 de enero de 1861 que prohibía la leva para el servicio de armas.(27)

Por último el 18 de abril de 1878 se expidió una Circular de la Secretaría de Guerra sobre bagajes y otros servicios en favor del ejército. En esta circular ya se hace referencia directa al artículo 16 de la Constitución de 1857 entonces vigente, y se dispone que "cuando alguna fuerza tenga absoluta necesidad de animales o carros para transporte del personal o carga, el comandante de ella pida a la autoridad política o local del lugar en que se encuentre, los que fueren necesarios, pagando el importe estipulado o dando cuenta a este ministerio para que verifique el pago" (28)

A pesar de que se encuentra previsto expresamente este medio de adquisición de bienes por parte del Estado, para resolver los trastornos causados por una guerra en el último párrafo del actual artículo 16 Constitucional, nunca se ha recurrido a esta clase de requisas, aún cuando la misma se contempla de manera expresa a nivel constitucional desde la Carta Magna de 1857. Y cuando ha habido la necesidad de afrontar alguna situación apremiante, urgente o peligrosa derivada de un estado de guerra, el órgano ejecutivo no ha utilizado la vía de la requisas militar, sino la vía de la suspensión de garantías prevista por el artículo 29 Constitucional.

(25) DUBLAN y LOZANO. op. cit. Tomo VII. pág. 595

(26) DUBLAN y LOZANO. op. cit. Tomo VIII. pág. 473

(27) DUBLAN y LOZANO. op. cit. Tomo IX. pág. 6

(28) DUBLAN y LOZANO. op. cit. Tomo XIII. pág. 501

3.- CONCEPTO GENERALICO DE REQUISA.

Para García Oviedo y Martínez Useros, la requisita es --
"Una incautación de objetos de propiedad privada, decretada por
autoridad competente para fines de interés público militares o
civiles". (29)

Villegas Basavilbaso, citado por Manuel Ma. Díez, defi-
ne la requisita diciendo que es "Una limitación impuesta a la pro-
piedad privada por razones de interés público, que tiene por ob-
jeto la adquisición coactiva de cosas muebles en cantidad inde-
terminada o el uso coactivo temporal de cosas inmuebles en am-
bos supuestos mediante indemnización" (30)

Manuel Ma. Díez, señala que la requisita de un bien es -
"Un acto por el cual el órgano administrativo impone a un parti-
cular, en base al interés general, la obligación de transferir-
la propiedad del mismo o el uso de una cosa mediante indemniza-
ción, incluyendo también por vía coactiva la disposición de per-
sonas" (31)

Como puede observarse, en estos conceptos sólo se ana-
liza de manera parcial la requisita, sin estudiarla desde todos -
sus ángulos pues se pretende encontrar un concepto que compren-
da sus clases, sus características y sus modalidades, a fin de
distinguir plenamente la figura antes mencionada.

Andrés Serra Rojas, define a la requisita como "Un pro-
cedimiento administrativo unilateral de cesión forzada de bie-
nes, que implica una limitación a la propiedad privada, princi-
palmente muebles, para satisfacer urgentes propósitos de utili-
dad pública y mediante la indemnización correspondiente" (32)

Esta última definición delimita en cierto modo los elementos propios y características de la requisa, como lo son el de la indemnización, sin embargo no hace mención de que esta figura debe fundarse en una ley y motivarse por situaciones urgentes, apremiantes o peligrosas.

Ducos Ader, citado por Miguel Acosta Romero nos da una definición casi completa, pues contiene la mayoría de los elementos de la institución, objeto de nuestro trabajo, sólo podemos argumentar que omitió señalar dos aspectos fundamentales que son la indemnización y la necesidad de fundarse en una ley, ya que el autor antes mencionado define a la Requisa como "Una operación por la cual la autoridad administrativa, en forma unilateral, constriñe a los particulares, personas físicas o morales a suministrar sea a ella misma o a terceros, prestaciones de servicios, el uso de bienes inmuebles o la propiedad, o el uso de bienes muebles, en vista de la satisfacción de necesidades excepcionales o temporales reconocidas como de interés general" . (33)

Una vez analizadas las distintas definiciones podemos decir que la requisa a nuestro criterio y en sentido amplio es "El acto administrativo por medio del cual el Estado, basado en la ley y mediante indemnización priva a un particular de la propiedad o del goce temporal de un bien mueble, del uso o goce temporal de un bien inmueble, o lo obliga a prestar un ser-

- (29) GARCIA OVIEDO C. y MARTINEZ USERROS E. Derecho Administrativo. 9a. ed. Tomo II. BIEA. Madrid. 1966. pág. 507
- (30) DIEZ, Manuel Ma. op. cit. pág. 323
- (31) Ibidem. pág. 323
- (32) SERRA ROJAS, Andrés. op. cit. pág. 335
- (33) ACOSTA ROMERO, Miguel. op. cit. pág. 490.

vicio personal, originado por situaciones urgentes, apremiantes o peligrosas, y que tiene como finalidad satisfacer necesidades de interés general". De la anterior definición se desprende que los elementos constitutivos de la requisa son:

a) Un acto administrativo.- Por tal entendemos la definición adoptada del Dr. Miguel Acosta Romero, la cual menciona que el "Acto Administrativo es una manifestación unilateral y externa de voluntad que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos u obligaciones, es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general.

Podemos considerar a la Requisita como un mero acto administrativo, pues coinciden los elementos del acto con la requisa, de tal manera que dichos elementos son: sujeto, voluntad, objeto, motivo, fin y forma. En este caso, el Estado al emitir su voluntad crea una situación difícil para el particular, ya que el mismo no toma en cuenta la voluntad del particular, — pues si lo hiciera, seguramente se opondría y esto obviamente desvirtuaría la naturaleza de la institución haciéndola inútil.

b) Estado.- En razón de las atribuciones y finalidades que le son propias, este elemento constituye el sujeto activo de la relación jurídica originada por la requisa, la cual como ya lo vimos, por tratarse de un acto administrativo es emitida por el órgano ejecutivo.

c) Basado en la ley.- Necesariamente la requisa debe encontrar su fundamento legal en la ley, es obvio que este figura cuyas finalidades son limitar o restringir los derechos —

de los particulares en beneficio de la colectividad, deba justificarse jurídicamente en una ley, es decir que su fundamento legal debe encontrarse expresamente en la Constitución, quedando de esta manera sujeta al régimen de legalidad.

d) Mediante indemnización.- Como ya vimos en la expropiación, la indemnización es un elemento característico y propio de todas aquellas instituciones de Derecho Administrativo que implica una pérdida del derecho de propiedad de los particulares, una restricción a ese derecho o bien una limitación a su derecho de libertad.

Se considere a la indemnización como la cantidad de dinero que el Estado entrega al particular a fin de resarcirle de los daños ocasionados con la requisita, que como acto de la autoridad administrativa ocasione un perjuicio en el patrimonio del particular.

En doctrina se entiende que el daño que el particular sufre no es en ningún caso la consecuencia de una actividad administrativa ilegal, pues el sacrificio impuesto por la autoridad administrativa al particular es legítimo pues hay que recordar que el Estado vela por el interés general.

La indemnización está plenamente justificada pues si no existiera, se quebrantaría el principio elemental que establece la igualdad jurídica de todos los particulares ante las cargas públicas, ya que el particular afectado sufriría indebidamente un gravamen exclusivo, para estos casos el interés social que se satisface debe simultáneamente reparar a quien sufre un perjuicio, otorgándole una justa y necesaria retribución, es decir una indemnización.

También si no existiera indemnización se violaría la garantía constitucional del derecho de propiedad, la cual implica una salvaguarda de la situación económica del particular frente a la actuación del poder público, ya que si bien es cierto la propiedad originaria de las tierras y aguas comprendidas dentro de un territorio corresponden al Estado, que ejerce su dominio sobre este territorio, también es cierto que ese mismo Estado transmite su dominio de ellas a los particulares, constituyendo y reconociendo así la propiedad privada, siendo tal situación, contemplada en el artículo 27 Constitucional.

La finalidad de la indemnización es el compensar la pérdida efectivamente sufrida por el particular afectado, de lo que se entiende que no incluye en la indemnización el llamado lucro cesante, pues no es la intención, que se procure una ganancia para el particular, sólo la requisa de lugar a una indemnización al justo valor de la cosa requisada, la cual debe pagarse a posteriori.

e) A un particular.- Constituye el sujeto pasivo de la relación jurídica originada por la requisa, puede ser persona física o moral. Como ya se dijo, la voluntad del particular no tiene ninguna validez, debiendo entregar los bienes requisados, en uso o en propiedad según sea el caso, así como realizar las prestaciones personales que se le impongan, en el supuesto de que se trate de persona física, la cual debe conformarse con la voluntad emitida por la autoridad administrativa.

Cierto es que el sujeto requisado goza de un derecho, que es la indemnización, que se analizó líneas arriba. Ahora podemos decir que por regla general, el sujeto requisado debe ser un particular; sin embargo puede darse los casos, en que los sujetos que sufren la requisa sean de participación estatal, que -

como tales son partes integrantes del propio Estado, es decir tanto al sujeto pasivo como el sujeto activo que se conjugan - en la relación jurídica creadora de la requisa es el propio Estado. Esto es desde luego dependiendo del objeto especial sobre el cual versan tales requisiciones, encuadrando así a las empresas encargadas de la prestación de algún servicio público.

f) Temporalidad.- Este elemento es muy importante para esta figura; pues la requisa necesariamente ha de ser temporal, ya que al terminar la situación de anomalía que le dió origen, la requisa deberá desaparecer, es decir deberá levantarse volviendo las cosas al estado que guardaban antes, de tal suerte y una vez satisfecho las causas de utilidad pública deberán los bienes requisados ser devueltos al patrimonio del particular.

g) Bienes muebles.- Podemos considerar a este elemento como uno de los objetos de la requisa, como ya sabemos los bienes muebles son los que por sí, o por acción de una fuerza exterior a ella, se pueden trasladar de un lugar a otro. Los bienes muebles son esencialmente consumibles y algunos se consumen totalmente al primer uso, como son los forrajes, semillas, alimentos, medicinas, etc., por lo cual evidentemente al requisarlos se priva al particular de su propiedad sobre ellos. Prácticamente la requisa que se da en los bienes muebles es de uso o en propiedad, de tal manera que su apoyo constitucionallo fundamenta el artículo 27 de nuestra Carta Magna, al establecer que "La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público".

También en los casos en que se requisen bienes muebles que no sean consumibles, se obtendrá de ellos su uso o goce justificado, pudiendo también requisar su propiedad en casos excepcionales.

h) Bienes inmuebles.- La requisita puede recaer tanto sobre bienes muebles como inmuebles. Por bienes inmuebles entendemos los que por su fijeza, no se pueden trasladar ni por sí, ni por fuerza externa, de un lugar a otro. La requisición de inmuebles sólo implica su uso o goce pero no su propiedad, ya que si se aceptara la requisita en propiedad se atentaría contra el elemento de la temporalidad que caracteriza a la institución, ya que al terminar la situación de anomalía o urgencia que dió causa a la requisita, las cosas tendrían que volver al estado que antes guardaban y, por lo mismo, sería inútil e inoperante una requisición en propiedad de inmuebles.

Varios autores señalan que si se requisaran inmuebles en propiedad automáticamente dejaría de ser requisita y se convertiría en una verdadera expropiación, ya que según ellos precisamente lo que distingue a una y otra figura es que mientras la expropiación se refiere sólo a inmuebles, la requisita es exclusiva de los muebles. Como puede observarse, tales razonamientos son erróneos pues ya se ha visto que la requisita puede recaer tanto sobre muebles como sobre inmuebles y, además como ya vimos la expropiación también puede versar tanto sobre inmuebles como muebles.

Por lo tanto podemos afirmar que no puede hablarse de requisita en propiedad de inmuebles. Sólo en casos verdaderamente excepcionales y en los que la situación de anomalía o urgencia fuera de una gravedad tal que para remediarla fuese estrictamente necesaria la requisición en propiedad de bienes inmuebles, se podría justificar esta modalidad de requisita; pero sólo cuando dicha modalidad sea el único medio para remediar esa situación.

i) Prestación de servicios personales.- El artículo 59, párrafo cuarto Constitucional, reconoce expresamente la existencia de las llamadas funciones públicas obligatorias al expresar que "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".

La requisa es precisamente uno de esos casos excepcionales en que se impone obligatoriamente al particular la prestación de ciertos servicios personales, sin que exista previamente un vínculo laboral entre él y la autoridad administrativa, en la inteligencia de que dicha relación obligatoria determinarse junto con la situación de emergencia o anomalía que dió origen, teniendo además el particular el derecho a ser indemnizado.

Para cumplir con sus fines, la Administración Pública requiere también de la actividad personal de los particulares, la cual puede ser originada por una relación voluntaria, como es el caso de los funcionarios y empleados públicos, o bien ser originada por una relación obligatoria nacida evidentemente en contra de la voluntad de los particulares.

j) Situaciones urgentes, apremiantes o peligrosas. Este es el motivo o causa de la requisa, este punto no requiere de gran explicación ya que es fácil su comprensión. La requisa se presenta para satisfacer necesidades de carácter excepcional; esto es, habrá requisa en forma esporádica y singular, siendo característica esencial de esta eventualidad que

se trate de una situación de anormalidad y de emergencia, como por ejemplo en los casos de guerras internas o internacionales, epidemias, inundaciones, terremotos, incendios, alteraciones del orden público que implique serias y graves amenazas para la estabilidad económica, política y social de un país.

k) Satisfacción de necesidades de interés general. Es la finalidad que se persigue en toda requisa, independientemente de si es militar o civil, o de si es de bienes o servicios. Este elemento es de gran trascendencia por ser el que propiamente justifica la existencia del acto. El interés general también es conocido indistintamente como interés de la colectividad, interés público o interés social, lo cual no tiene mayor importancia, siempre y cuando lo que se desee conceptualizar utilizando una u otra denominación sea una situación que va a redundar en utilidad o beneficio de la colectividad. En este último elemento, adquiere mayor relevancia la función social pues debe dar preferencia al interés público sobre el interés particular.

C A P I T U L O I V

ASPECTOS FUNDAMENTALES DE LA REQUISA

- 1.- CLASES DE REQUISA, CONCEPTO Y CARACTERISTICAS PROPIAS DE CADA UNA DE ELLAS.
 - A.- REQUISA MILITAR
 - B.- REQUISA CIVIL O ADMINISTRATIVA.
- 2.- MODALIDADES DE LA REQUISA
 - A.- REQUISA DE BIENES MUEBLES
 - B.- REQUISA DE BIENES INMUEBLES
 - C.- REQUISA DE SERVICIOS PERSONALES
- 3.- SIMILITUDES Y DIFERENCIAS DE LAS DISTINTAS INSTITUCIONES JURIDICAS CON LA REQUISA.

1.- CLASES DE REQUISA, CONCEPTO Y CARACTERISTICAS PROPIAS DE CADA UNA DE ELLAS.

La Requisa puede clasificarse según la situación jurídica que se trate ya sea de un acto realizado en tiempo de paz o en tiempo de guerra. En primer término analizaremos la requisita militar.

A.- REQUISA MILITAR, constituyó el origen más remoto de las requisas, pues de hecho y aún en su regulación jurídica, surgieron mucho tiempo antes que las requisas civiles.

Puede afirmarse que esta clase de requisita es privativa de los tiempos de guerra, ya que seguramente esta es tan antigua como la propia guerra, podemos definir a la requisita militar como el Acto Administrativo por medio del cual la autoridad militar, basada en la ley y mediante indemnización, se allega de los particulares la propiedad o el uso temporal de bienes muebles, el uso o goce temporal de bienes inmuebles o la prestación de servicios personales, con el fin de satisfacer las necesidades urgentes de las fuerzas armadas surgidas con motivo de la guerra.

Debemos observar que este concepto encuadra perfectamente dentro del concepto genérico vertido con anterioridad de la figura que nos ocupa.

Esta clase de requisa se consagra en el último párrafo del actual artículo 16 de nuestra constitución vigente, al tenor del siguiente: "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". Como podemos observar, este artículo sólo habla genéricamente del ejército y militares, omitiendo a la fuerza aérea.

El sujeto activo o beneficiario de esta clase de requisa es la autoridad militar, así como los miembros del ejército, ya que ellos son los encargados de la defensa nacional y de la paz interna del país, por tanto debe brindarseles todo el apoyo que sea necesario para cumplir con dichas funciones. La causa jurídica que justifica esta clase de requisa es precisamente la preservación de la seguridad y defensa nacional, aunque hay cierta discrepancia, ya que algunos autores aceptan que en casos excepcionales puede darse la requisa militar cuando no sea tiempo de guerra, como por ejemplo catástrofes o -- emergencias cuya gravedad sea de tal magnitud que signifique -- que hay amenaza o afectación seria o peligrosa para la paz del país o para una zona considerable de éste.

Sin embargo en tal caso y en nuestro sistema jurídico la ley consigna la suspensión de garantías, siguiendo las formalidades contempladas en el artículo 29 Constitucional.

Por las características peculiares que reviste a esta clase de requisa, por regla general su objeto primordial lo constituye la obtención para los miembros del ejército de alimentos, ropa, alojamiento, medios de transporte, material bélico, etc., pudiéndose llegar, cuando así lo amerite la si -

tución, hasta el extremo de requisar empresas completas dedicadas a la elaboración y fabricación de tales productos. Debemos apuntar que la razón de ser de que la requisa militar se limite al tiempo de guerra, es evitar abusos y tropelías de los integrantes del ejército que, por no estar sujetos a tal control podrían disponer arbitrariamente de los bienes y derechos de los particulares.

En este sentido encontramos que el artículo 325 del Código de Justicia Militar se refiere al delito de pillaje entendiéndose por tal que "Se castigará con cinco años de prisión al que valiéndose de su posición en el ejército, o de la fuerza armada, o aprovechándose en campaña del temor ocasionado por la guerra, y con objeto de una apropiación ilegítima, se haga entregar o arrebatte del dominio ajeno, las cosas pertenecientes a los habitantes del lugar".

Este mismo Código en su artículo 327 castiga las requisiciones forzosas y dice: "El militar que abuse de los poderes que le fueron conferidos por hacer requisiciones, o que rehuse dar recibo de las cantidades o efectos proporcionados, será castigado con la pena de un año de prisión".

Asimismo, en su artículo 57, fracción II inciso a), cataloga a las requisiciones militares en tiempo de paz como delitos contra la disciplina militar.

También el artículo 16 Constitucional, último párrafo, además de consagrar esta clase de requisa, también la prohíbe en tiempo de paz.

Como sabemos la requisa militar es destinada a la satisfacción de las necesidades de los miembros del ejército, obviamente creadas con motivo de la guerra. Asimismo para que proceda, tiene que haber la declaración de guerra y la expedición de una ley marcial que señale la forma, términos y condiciones en que debe regirse la requisa y la indemnización correspondiente a los afectados por ella. En cuanto a los sujetos que -

pueden requisar en materia militar, es aplicable a todos los miembros del ejército encargados de salvaguardar el orden y tranquilidad de la colectividad, de acuerdo a lo establecido en el multicitado artículo 16 Constitucional. Por ser la requisita un acto administrativo, el Estado a través del órgano ejecutivo la expide, siendo la autoridad competente para tramitar tal requisito la Secretaría de la Defensa Nacional, que le corresponde entre otras cosas: "planear, dirigir y manejar la movilización del país en caso de guerra; formular y ejecutar, en su caso los planes y órdenes necesarios para la defensa del país así como adquirir y fabricar armamento, municiones, vestuario y toda clase de materiales y elementos destinados al Ejército y Fuerza Aérea. De conformidad con lo previsto por el artículo 29, fracciones VI y XVI de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

B.- REQUISITA CIVIL O ADMINISTRATIVA, esta clase de requisita no se contempla a nivel constitucional. Únicamente está regulada por el artículo 112 de la actual Ley de Vías Generales de Comunicación que a la letra dice:

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

mente utilizar el personal que estuviere al servicio de la vfa 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 su cuento. 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 anterior y posterior a la incautación. Los gastos del procedimiento pericial serán por cuenta de la nación.

En caso de guerra internacional a que se refiere este artículo, la nación no estará obligada a cubrir indemnización alguna" .

La Requisa Civil o Administrativa surge para remediar situaciones anormales o urgentes que no se suceden en tiempo de guerra, sino en tiempo de paz, es decir para hacer frente a necesidades temporales y excepcionales de interés general.

Para diferenciar la requisa militar de la requisa civil o administrativa puede decirse que la primera es exclusiva para los tiempos de guerra, en tanto que la segunda lo es para los tiempos de paz. Además de la anterior diferencia entre ambas requisas podemos añadir otros criterios que pueden servir para distinguir claramente a una clase de requisa de la otra y son los siguientes:

a) Prácticamente la requisa militar persigue un fin - que es el de satisfacer las necesidades de los miembros del - ejército y fuerzas armadas por motivo de la guerra, ese fin es sólo militar.

b) La requisita civil o administrativa se realiza con un fin no militar, sino puramente civil, por autoridades administrativas y para la población civil.

c) La justificación de la requisita militar es la necesidad de lograr la eficacia organización y funcionamiento del ejército, a fin de que éste cumpla satisfactoriamente con sus funciones.

d) La requisita civil se justifica por la necesidad de satisfacer exigencias urgentes de la población civil, consistentes en el aprovisionamiento de artículos de primera necesidad o en proporcionar vestido, vivienda, asistencia médica, etc, o bien para resolver los trastornos que cause la huelga de algún servicio público.

En cuanto al concepto de requisita civil o administrativa podemos decir que adoptáramos como tal la vertida por concepto genérico de requisita, analizada en el capítulo III de este trabajo, ya que puede utilizarse perfectamente para entender esta clase de requisita.

En vista de esta situación, es lógico que así como existen diferencias entre ambas clases de requisiciones, también existen puntos que les son comunes a las dos, y que en seguida se señalan:

a) Es cierto que tanto la requisita militar como la requisita civil o administrativa son un acto administrativo.

b) Las dos deben basarse en la ley. En nuestro país las disposiciones legales relativas a la requisita civil no se encuentran en un sólo cuerpo orgánico, sino que se encuentran dispersas en distintos ordenamientos, lo que se debe a la finalidad específica de esta clase de requisita.

c) Otra característica muy importante es que en ambas existe el derecho a la indemnización.

d) Recae en ambas sobre la propiedad o uso de bienes - muebles, uso de bienes inmuebles o prestación de servicios personales, aunque en el caso de la requisita civil encontramos una peculiaridad, que se relaciona estrechamente, la mayoría de - las veces, con la noción de servicio público.

Esta última posición doctrinaria fue lo que sirvió de base al legislador mexicano en la redacción del artículo 112 - de la Ley de Vías Generales de Comunicación aún vigente, siendo dicho precepto el actual fundamento legal de la requisita civil en nuestro país. A continuación comentaremos algunos aspectos que parecen interesantes del artículo antes citado.

a) El actual artículo 112 de la Ley de Vías Generales de Comunicación es el único precepto que utiliza el término - "requisición", a pesar de que en nuestro derecho positivo existen otros ordenamientos administrativos que la prevén.

b) Señala que el gobierno tendrá derecho de hacer la requisición, entre otros, "en el caso de una guerra internacional". En este caso de procedencia de Requisa Civil no hace que ésta se confunda con la Requisa Militar, ya que si bien es cierto que ésta se limita al tiempo de guerra y en cambio aquélla es para tiempo de paz, también es cierto que en este caso la - Requisa Civil no se opera con fines militares tendientes a satisfacer las necesidades de las fuerzas armadas, sino con fines meramente civiles tendientes a lograr la tranquilidad y bienestar del país. Además en este caso la Requisa Civil se opera - por autoridades civiles y no militares como en el caso de la - Requisa Militar.

c) El legislador aceptó de manera plena la idea de que la noción del servicio público es esencial a la Requisa Civil o Administrativa, ya que este artículo habla de hacer la requisición de "las vías generales de comunicación, de los medios - de transporte, de sus servicios auxiliares, accesorios, dependencias ..." lo cual de manera evidente muestra la intención - del legislador.

d) La indemnización debe ser al justo valor como ya - se dijo al tratar el elemento de la indemnización en el capítu lo anterior, y por consiguiente sólo debe cubrir el daño emergente, considerado como daño causado al particular afectado, - sin incluir el llamado lucro cesante, ya que con la indemniza- ción no se busca procurar una ganancia para el sujeto requisado, sino sólo resarcirle el detrimento patrimonial sufrido. En este precepto, la indemnización sí incluye los perjuicios - con un cincuenta por ciento de descuento; es decir, va más allá, pero como esto redundo en beneficio del particular, éste jamás impugnaré tal excepción.

e) En el último párrafo del citado artículo, por lo - que se refiere al elemento indemnizatorio el Estado no está - obligado a indemnizar en caso de guerra internacional. Se con- sidera que este párrafo es incorrecto, ya que el particular no tiene por que soportar un detrimento en su patrimonio, sin una justa indemnización, aún en este caso extremo de guerra inter- nacional.

En nuestro país la dependencia del ejecutivo competente para - tratar las requisiciones civiles es la Secretaría de Comuni- caciones y Transportes.

2.- MODALIDADES DE LA REQUISA.

Una vez analizadas las dos clases de Requisa, ya sea Civil o Administrativa y la Militar, procederemos a estudiar en detalle las modalidades que pueden surgir en razón de su objeto, especificando que al proponer el concepto genérico de requisa se dejó asentado que esta puede ser de bienes muebles o inmuebles, así como también de servicios personales.

A.- REQUISA DE BIENES MUEBLES.

Como anteriormente se ha mencionado ésta puede ser de uso o en propiedad, por la naturaleza misma de los bienes muebles que pueden ser consumibles, ya sea que lo sean al primer uso o no, es decir aquellas que se agotan en la primera ocasión en que son usadas, o bien no consumibles entendiéndose por tal, aquellas que permiten un uso reiterado y constante, supuesto en el cual sólo se requisará su uso o goce, a menos que por las circunstancias sea estrictamente necesario que se requisen en propiedad, no existiendo problema alguno, si en el determinado momento se llegara a requisar la propiedad de bienes no fungibles.

Generalmente se ha confundido en la doctrina y en la legislación la consumibilidad con la fungibilidad y viceversa creemos pertinente aclarar qué es la una y qué es la otra. A pesar de que toda cosa fungible es consumible, ya que hay bienes que son fungibles sin ser consumibles como las piezas de alguna maquinaria y que en la actualidad el gran desarrollo industrial les produce al mayoreo, y también hay bienes que siendo consumibles no son fungibles como sería el caso de el grn cereal o algún vino especial.

Esto es, que la consumibilidad se establece como cualidad inherente a la cosa misma y la fungibilidad como relación de comparación, de tal suerte como lo vimos en líneas anteriores cuando sólo exista una cosa consumible sin que haya otra - con respecto a la cual se pueda comparar, se dirá que no es fungible.

El artículo 763 del Código Civil vigente señala correctamente las dos clases de bienes muebles, los fungibles y los no fungibles estableciendo que:

"Los bienes muebles son fungibles o no fungibles. Pertenecen a la primera clase los que pueden ser reemplazados por otros de la misma especie, calidad y cantidad.

Los no fungibles son los que no pueden ser substituidos por otros de la misma especie, calidad y cantidad".

García Oviedo y Martínez Useros en relación con este punto sostienen que "las cosas no fungibles no imponen la transmisión de la propiedad ..." (34), pero confunden la fungibilidad con la consumibilidad, lo cual es incorrecto por las razones ya expuestas.

Debemos agregar que sólo cuando sea un medio necesario para resolver la situación de anomalía o urgencia que se presente, procederá la requisición en propiedad de bienes no consumibles o no fungibles.

En esta modalidad, en cuanto a la indemnización también debe distinguirse de acuerdo al caso concreto. Es decir si la requisita implica la pérdida de la propiedad de los bienes muebles

(34) GARCIA OVIEDO y MARTINEZ USEROS. op. cit. Tomo II., pág. 507 y 508.

bles, el Estado debe indemnizar al particular afectado con el mismo valor que tenían dichos bienes en el mercado al momento en que se requirieron. Pero si la requisa recayera sólo en el uso o disfrute de bienes muebles, la indemnización se equiparará a la renta que producirán dichos bienes en caso de arrendamiento, tomando en consideración el período comprendido desde que su titular es privado de ellos hasta que los mismos le son devueltos.

B.- REQUISA DE BIENES INMUEBLES.

Como se ha visto anteriormente la requisición de inmuebles sólo implica su uso o goce pero no la transmisión de la propiedad, pues de lo contrario se atentaría contra el elemento de la temporalidad y cuando terminara el estado de urgencia que le dió origen, la requisa de los bienes inmuebles en propiedad tendrían que volver al patrimonio del particular afectado, causando graves trastornos de carácter práctico.

Podría pensarse en la figura de la reversión o retrocesión que existe en materia de expropiación para devolver al antiguo titular la propiedad del inmueble que le fue requisado, pero este medio legal no sería el idóneo, ya que la reversión se utiliza para devolverle al particular el bien expropiado cuando hayan pasado cinco años desde la declaratoria de expropiación respectiva y el bien no fuere destinado al fin específico que dió causa a la declaratoria. En el caso de requisa lo que originaría la devolución del bien no sería que no se le destinó al fin específico para el cual fue requisado, sino que

la situación de apremio o de urgencia ya fué remediada satisfactoriamente. Además, entre los presupuestos de la Requisa no existe ninguno que signifique una declaratoria preventiva y específica que señale de manera concreta qué destino se va a dar al bien requisado. De tal manera que el particular sí tiene derecho a exigir que le devuelven la propiedad de su inmueble, debiendo él a su vez devolver sólo una parte de la indemnización recibida, la cual deberá calcularse en proporción al denuño que haya sufrido el bien requisado por el uso al cual se le destinó y, si no hubiere acuerdo en cuanto al monto de la devolución, deberá recurrirse a un exámen pericial.

Por las anteriores consideraciones podemos decir que sólo en casos verdaderamente excepcionales en los que la anormalidad o urgencia sea de tal gravedad que para remediarla fuese estrictamente necesario la requisición en propiedad de inmuebles, se podrá justificar esta modalidad de requisa. Fuera de estos casos, no debe existir requisa en propiedad de inmuebles, sino sólo de uso o goce.

Por lo que se refiere a la indemnización, ésta también se equiparará a la renta que produciría el inmueble en caso de arrendamiento, considerando el período que va desde que el titular es privado de él hasta que su bien le sea devuelto.

C.- REQUISA DE SERVICIOS PERSONALES.

Como hemos podido observar en el capítulo anterior en la parte relativa al concepto genérico de requisa, se desglosó dicho concepto en elementos, dentro de los cuales encontramos esta modalidad.

En esta requisición se obliga a los particulares a realizar o ejecutar ciertos trabajos tendientes a dar solución a una situación excepcional, de emergencia o apremio que por este motivo se originó.

Los servicios personales que se requisan con mayor frecuencia son los de colaboración para extinguir plagas, combatir epidemias, los de cooperación en casos de salvamentos, inundaciones y de manera muy especial los de empleados de empresas encargadas de la prestación de servicios públicos.

Todos los anteriores servicios deben concluir al remedarse totalmente la situación de anomalía, teniendo los particulares requisados el derecho a ser debidamente indemnizados por los servicios prestados. En este caso, la indemnización deberá ser equivalente a la remuneración normal que dichos particulares recibirían por la prestación de esos mismos servicios en condiciones normales.

Debe aclarar que en México no pueden requisarse servicios personales, como lo hemos visto sólo en los casos que marca el artículo 5° Constitucional y que son: el de las armas, juicios, cargos concejiles y de elección popular.

3.- SIMILITUDES Y DIFERENCIAS DE LAS DISTINTAS INSTITUCIONES JURIDICAS CON LA REQUISA.

Una vez analizada la requisita en su concepto, sus elementos, sus características propias y sus modalidades, toca ahora analizar las similitudes y diferencias de las distintas instituciones jurídicas con la institución objeto de este trabajo, a fin de distinguirla de éstas, ya que por compartir algunas características, han llegado a confundirse con la requisita.

A.- EXPROPIACION.

1) Similitudes:

Tanto la expropiación como la requisita constituyen actos administrativos que deben estar fundados y motivados conforme a derecho;

La expropiación es temporal en algunos casos al igual que la requisita;

Sólo en casos verdaderamente excepcionales y de emergencia o apremio la requisita al igual que la expropiación puede implicar la privación de la propiedad del bien afectado o sólo su uso o goce, lo mismo que la expropiación;

Dichas figuras se refieren a bienes muebles como inmuebles; y

En ambos casos el particular afectado tiene el derecho a ser debidamente indemnizado.

2) Diferencias:

En cuanto a las diferencias que existen entre la requisa y la expropiación podemos decir que la expropiación sólo puede recaer sobre bienes, sean muebles o inmuebles; en cambio la requisa no solo afecta a los bienes del particular, sino - que tambien puede traer aparejada la obligación de prestación de servicios personales;

Por regla general en la expropiación se presenta el carácter permanente y definitivo, pero en la requisa ese carácter es esencialmente temporal;

En la expropiación el expropiante toma posesión del bien cuya propiedad se le transfiere, en cambio en la requisa se impone al propietario la obligación de tener el bien a disposición del requisante y de entregarlo al efectuarse el requerimiento.

El derecho de reversión sí existe en la expropiación y el particular puede ejercerlo, sin embargo en la requisa no se presenta dicho derecho y ;

Necesariamente la expropiación requiere de una causa de utilidad pública o de interés general que la justifique, - mientras que en la requisa debe de originarse una situación - apremiante o de extrema urgencia que de nacimiento a la misma, con el objeto de satisfacer al interés general.

B.- NACIONALIZACION

1) Similitudes:

La nacionalización es catalogada como un modo de adquisición de bienes por parte del Estado por vía de derecho público, al igual que ocurre con la requisa cuando ésta versa sobre bienes muebles consumibles;

La nacionalización es una medida que afecta toda una gama de bienes muebles e inmuebles, así como medios de producción de capital privado, tal y como sucede con la requisa que recae sobre la totalidad de alguna empresa dedicada a la prestación de algún servicio público, como puede ser el de comunicaciones o el de transporte;

A fin de cuentas ambas figuras redundan en beneficio de la colectividad.

2) Diferencias:

La nacionalización requiere para su existencia de una reforma constitucional que la justifique, en tanto que la requisa no requiere de este acto;

La nacionalización es por naturaleza absoluta y permanente, en cambio la Requisa es esencialmente temporal;

La nacionalización no puede versar sobre la prestación de servicios personales, la requisa sí;

Mediante la nacionalización se excluye de manera tajante y definitiva a los particulares del ejercicio de ciertas ac

tividades, o del aprovechamiento y explotación de ciertos bienes, en tanto que en la requisa no se da este fenómeno;

La nacionalización en cuanto tal no origina propiamente el derecho a la indemnización, en cambio en todo caso de requisa siempre hay indemnización.

C.- CONFISCACION

1) Similitudes:

Entre esta figura y la requisa no existe similitud alguna, ya que ésta representa el abuso de autoridad por parte del Estado el cual despoja sin fundamento legal ni derecho a los particulares de todos los bienes sean muebles e inmuebles - privándolos de su propiedad de manera ilegítima.

2) Diferencias:

En la confiscación el Estado se apodera de los bienes muebles e inmuebles de un particular de manera ilegítima ya que no existe base constitucional o apoyo legal para la aplicación de esta figura, mientras que en la requisa, el Estado basado en la ley puede afectar a un particular en su propiedad e del uso o goce temporal ya sea de un bien mueble o inmueble.

La confiscación como un verdadero acto ilegítimo no puede afectar además de bienes muebles e inmuebles, la prestación de servicios personales, en cambio la requisa sí.

La confiscación no beneficia en nada a la colectividad, en cuanto a la requisita podemos decir que su aplicación procura el interés general.

En cuanto a la indemnización, ni siquiera podemos pensar que el Estado deba indemnizar al particular afectado por ser en esencia una medida arbitraria, mientras que en la requisita siempre hay indemnización por los daños causados.

D.- OCUPACION TEMPORAL.

1) Similitudes:

Tanto la Requisa como la Ocupación Temporal son actos administrativos que deben encontrar su fundamento en una ley - en sentido formal y material;

Ambas figuras son esencialmente temporales;

Las dos figuras se fundan en una necesidad grave y urgente de carácter público;

En las dos figuras existe el derecho a la indemnización.

Si bien la ocupación temporal se realiza en tiempo de paz, la requisita se realiza generalmente en estado de guerra, pudiendo también ocurrir en tiempo de paz.

2) Diferencias:

Por la ocupación temporal sólo se priva al particular del uso o goce de su bien, en cambio la requisa puede traer aparejada la pérdida de la propiedad del bien requisado, como en el caso de una requisa sobre bienes muebles consumibles;

La ocupación temporal sólo se refiere a inmuebles, en tanto que la requisa puede incluir además bienes muebles y aún derechos personales;

La ocupación temporal puede darse en situaciones de normalidad o de anormalidad y ser originada tanto por razones de utilidad pública como por razones de necesidad o urgencia, - en cambio la requisa es una institución privativa de situaciones anormales, apremiantes o de emergencia.

E.- DECOMISO

1) Similitudes:

El decomiso implica un modo de adquisición de bienes por parte del Estado, lo mismo que la Requisa sobre bienes muebles consumibles;

La razón de ser del decomiso es la preservación de la seguridad, moralidad o salubridad pública, lo que a fin de cuentas representará un beneficio para la colectividad, y la requisa en última instancia también significará un beneficio para la colectividad.

2) Diferencias:

El decomiso tiene el carácter de sanción; la requisa no tiene tal carácter;

El decomiso sólo versa sobre muebles; la requisa recae sobre muebles, inmuebles y servicios personales;

El decomiso implica la pérdida de la propiedad del bien decomisado, la requisa no siempre se traduce en la pérdida del bien requisado;

El decomiso es permanente y definitivo; la requisa es temporal;

En el decomiso obviamente no hay indemnización, en la requisa sí la hay.

F.- MODALIDADES IMPUESTAS A LA PROPIEDAD PRIVADA.

1) Similitudes:

En este caso como en el de la confiscación nos encontramos frente a una figura en la cual no existen puntos afines con la requisa, lo que existe más bien son diferencias.

2) Diferencias:

Con las modalidades a la propiedad privada no se extingue la propiedad del bien al cual se le aplican, en cambio la requisa sí puede llegar a significar la pérdida de la propiedad del bien requisado;

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

-79-

Las modalidades impuestas a la propiedad privada im-
portan un régimen jurídico de carácter general y permanente, -
en tanto que la requisa no es permanente sino temporal y ade-
más se concreta y hace efectiva respecto de bienes o personas
determinadas;

A diferencia de la requisa, no existe el derecho del
particular de ser indemnizado.

C A P I T U L O V

CONSTITUCIONALIDAD DE LA REQUISA EN MEXICO

- 1.- PLENA CONSTITUCIONALIDAD Y JUSTIFICACION DE LA REQUISA MILITAR
- 2.- INEXISTENCIA DE LA BASE CONSTITUCIONAL PARA LA REQUISA CIVIL o ADMINISTRATIVA
- 3.- JUSTIFICACION DE LA REQUISA CIVIL o ADMINISTRATIVA
 - A.- SERVICIO PUBLICO
 - B.- HUELGA EN LOS SERVICIOS PUBLICOS
- 4.- ORDENAMIENTOS LEGALES EN LOS QUE SE PREVEN MODALIDADES DE LA REQUISA CIVIL o ADMINISTRATIVA.

1.- PLENA CONSTITUCIONALIDAD Y JUSTIFICACION DE LA REQUISA MILITAR.

La Requisa Militar, esté expresamente prevista a nivel constitucional, encontrando su fundamento en el último párrafo del actual artículo 16 Constitucional que establece:

"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".

Observando lo anterior podemos afirmar que no hay problema alguno en cuanto a la constitucionalidad de este tipo de requisa en nuestro país, pues está debidamente fundamentada a nivel constitucional.

Asimismo la justificación y razón de ser de la requisa militar está plenamente comprobada, pues constituye un instrumento útil para satisfacer las necesidades de los miembros del ejército surgidas con motivo de la guerra.

También se justifica por ser un medio idóneo para evitar abusos o saqueos por parte del ejército, pues esta clase de requisa se limite al tiempo de guerra y no al tiempo de paz, ya que los integrantes del ejército son los encargados de la defensa nacional y de preservar la paz interna del país, por lo cual se les debe brindar todo el apoyo que sea necesario para tales fines.

2.- INEXISTENCIA DE LA BASE CONSTITUCIONAL PARA LA REQUISA CIVIL O ADMINISTRATIVA.

La Requisa Civil o Administrativa es una figura que no tiene base constitucional en nuestro sistema jurídico; no se contempla a nivel constitucional ni expresa, ni tácitamente. Por lo tanto la requisita civil o administrativa es inconstitucional, por estar al margen de nuestra Carta Magna, como sucede en el caso de requisiciones de servicios personales, o bien además de ser inconstitucional también puede ser anticonstitucional, por contravenir al mismo tiempo algunos preceptos constitucionales, como sucede en las requisiciones de bienes muebles e inmuebles.

Se ha pretendido interpretar diversos artículos de la Constitución a fin de encontrar un supuesto fundamento constitucional que autorice esta clase de requisición. Hay quienes sostienen su fundamento en el párrafo tercero del artículo 27- Constitucional, que en su parte inicial se refiere a las modalidades impuestas a la propiedad privada, esta es una afirmación que carece de validez y que por lo mismo es fácil de objetar, ya que la requisita no sólo se refiere a bienes muebles o inmuebles, sino también a la prestación de servicios personales, siendo esta última una materia en la que no tienen aplicación alguna las modalidades impuestas a la propiedad privada. Sin embargo, las modalidades no extinguen la propiedad, sino que únicamente la restringen y a través de la requisición puede extinguirse la propiedad, cuando se trate de requisita de bienes muebles consumibles.

Por su parte, el Dr. Andrés Serra Rojas también trata de encontrar un fundamento constitucional para la requisa civil o administrativa, el cual variará dependiendo de la modalidad de requisa que se trate.

En este sentido afirma que en algunos casos de requisa de servicios personales, específicamente el caso a que se refieren los artículos 181 a 184 de la actual Ley General de Salud, su fundamento constitucional se encuentra en el artículo 73, fracción XVI, incisos 3 y 4, lo cual consideremos que estos casos no están expresamente autorizados por el artículo 5° Constitucional, y propone además edicionar dicho precepto en los casos excepcionales y urgentes, cuando así lo reclame el interés general y de acuerdo con una ley que precise esa colaboración social. (35)

Por lo que se refiere a la requisición sobre bienes inmuebles prevista en el artículo 112 de la Ley de Vías Generales de Comunicación, sostiene que dicho precepto reglamenta en parte al artículo 29 de la Constitución, y que además se apoya en el artículo 73 fracción XVII de la misma.

A este respecto cabe señalar que el supuesto del artículo 29 es la existencia de la perturbación o alteración de la paz o del orden público, en cuyo caso no se cumplen con las formalidades previstas en tal disposición, y dadas tales situaciones nace la posibilidad de acuerdo con la gravedad de las circunstancias, de tomar las medidas o prevenciones generales - cumpliendo con las formalidades del artículo antes citado para hacer frente a dichas situaciones.

En cuanto a la requisición de bienes muebles sostiene que su fundamento constitucional se encuentra en el tercer párrafo del artículo 27 Constitucional que establece:

"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 el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación...".

Al respecto podemos decir que la transferencia definitiva o temporal de la propiedad, uso o disfrute de un bien mueble o inmueble debe hacerse por medio de la figura de la expropiación y no de la requisa de bienes inmuebles, siempre y cuando sea tiempo de paz.

Una vez analizadas las consideraciones que nos propone el autor antes citado, podemos decir que esta clase de requisa carece de base constitucional y por consiguiente será inconstitucional o anticonstitucional, según el caso específico.

3.- JUSTIFICACION DE LA REQUISA CIVIL O ADMINISTRATIVA.

En relación a la Requisita Civil o Administrativa han surgido varias controversias, respecto de que si es o no justificable, particularmente cuando se trate el problema en torno a los casos de requisa de empresas dedicadas a la prestación de un servicio público, especialmente cuando dicha prestación se interrumpe o suspende con motivo de una huelga de los trabajadores de empresas de servicios públicos.

Una de las opiniones vertidas al respecto es que la Requisa Civil o Administrativa no es justificable desde ningún punto de vista y bajo ningún concepto, ya que se argumenta que el derecho de huelga ejercido por los trabajadores de manera lícita y legítima se hace nugatorio.

Al respecto consideramos que bajo este supuesto sí debe justificarse plenamente la Requisa Civil o Administrativa como un medio adecuado para solucionar eficazmente los problemas y trastornos causados a la colectividad con motivo de esa huelga de los trabajadores de empresas dedicadas a la prestación de servicios públicos.

Por lo que a continuación creemos necesarios hacer referencia, aunque sea de manera breve al concepto, características y clasificación del servicio público, así como a la problemática planteada por la huelga de ellos.

A.- SERVICIO PUBLICO.

Todo servicio público, para ser tal, debe estar dirigido a la satisfacción de una necesidad de interés general, o, más bien, de interés público. La finalidad general de los servicios públicos es la de procurar la atención de necesidades que originan prestaciones dirigidas a los particulares, individualmente o en su conjunto, que son de interés público y sirven al bien común, asumidas en un lugar y tiempo determinado por el Estado, por lo que el servicio público está siempre destinado a satisfacer un interés público, siendo éste la razón y el motivo de su creación como tal.

La clase o tipo de necesidades de interés público que habrán de ser atendidas por medio de los servicios públicos — puede ser muy variada, y la experiencia demuestra que va cambiando según el lugar y con el transcurso del tiempo, dando efecto a que ciertas actividades, que en un momento dado constituyeron un servicio público, hayan dejado de serlo, y vice-versa, todo esto influido por el progreso técnico, el desarrollo político y económico y las exigencias sociales.

La noción de Servicio Público en Derecho Administrativo es difícil de concretar, pues en la doctrina no hay un acuerdo unitario sobre la definición del servicio público.

El Servicio Público puede ser considerado adoptando — un criterio orgánico o bien un criterio funcional.

El criterio orgánico caracteriza el servicio público en atención a la persona que lo realiza, sólo se considera servicio público la actividad satisfecha por la administración pública, por sí o por medio de concesionarios.

El criterio funcional, sustancial o material caracteriza el servicio público en razón a la índole de la necesidad que por ese medio o con esa actividad se satisface, independientemente de quien lo preste o realice, ya sea la administración pública o un particular, siempre y cuando la necesidad a satisfacer sea de interés público.

De tal manera que la noción de servicio público puede ser formulada desde un punto de vista amplio o desde un punto de vista estricto.

En sentido amplio, el servicio público es toda actividad de prestación, llevada a cabo por el Estado de manera directa o indirecta y por otras personas que asuman esa posibilidad para atender necesidades de interés público, dirigidas ya sea a la colectividad como tal, ya sea más directamente a cada uno

de sus componentes que lo requieran, bajo un régimen que puede ser de derecho público o de derecho privado.

En sentido estricto, en cambio el servicio público es toda actividad de prestación, llevada a cabo por el Estado de manera directa o indirectamente, para satisfacer necesidades de interés público, dirigida a todos o a cada uno de los componentes de la comunidad que lo requieran, bajo un régimen de derecho público en el cual aparezcan, como es natural, las potestades del Estado, que lo hacen exorbitante del derecho privado.

En este sentido no se debe olvidar que las necesidades de interés público también son atendidas por los particulares, y que a pesar de no ser precisamente catalogadas como servicio público queden en una zona intermedia entre la actividad pública y la actividad privada, dando lugar a que la doctrina los catalogue como servicios públicos impropios y que algunos autores la niegan por ser vaga, arbitraria y subjetiva; pues implica el peligro de que en un momento determinado el Estado pueda erigir un servicio público cualquier actividad privada en detrimento de los particulares.

Concretando por nuestra parte, podemos decir que el servicio público es aquella actividad de prestación que es sujeta por la administración pública, en forma directa o indirecta, a fin de atender a la satisfacción de necesidades de interés público, bajo un régimen especial, predominantemente de derecho público.

De lo que se desprende que el servicio público es una actividad de prestación de cualquier tipo que sea, es decir - una actividad que tiende a otorgar a otros un servicio, sea - beneficio o prestación de cualquier naturaleza, sin que puedan oponerse limitaciones a la decisión de la administración pública de cumplir esa actividad bajo la forma de un servicio público.

Dicha actividad es asumida por la administración pública, lo que significa que debe existir una decisión en tal sentido, la cual debe ser expresa y concreta.

La administración pública puede cumplir la actividad - en que consista el servicio público por sí misma, es decir en forma directa, o bien indirectamente, por medio de concesiones.

Dicho servicio público debe siempre estar previsto para atender a la satisfacción de necesidades de interés público,

El servicio público se presta conforme a un régimen - especial, que le es propio y que permite diferenciarlo de otras actividades administrativas, cuyos caracteres son: continuidad, igualdad o uniformidad, obligatoriedad, regularidad, etc.

En nuestro país predomina tanto el criterio orgánico - como funcional; y solo existe servicio público en sentido estricto, cuando es prestado por la administración pública en forma directa o a través de concesionarios y, además, cuando la prestación recae sobre una actividad que interesa a toda la colectividad como una necesidad derivada de la vida en común.

Por lo que la Suprema Corte en México ha resuelto que: "En el derecho administrativo se entiende por servicio público un servicio técnico prestado al público, de una manera regular y continua, para la satisfacción del orden público y por una organización pública. Es indispensable, para que un servicio se considere público, que la administración pública lo haya centralizado y que lo atienda directamente y de por sí, con el carácter de dueño, para satisfacer intereses generales y que, consiguientemente, los funcionarios y empleados respectivos sean nombrados por el poder público y formen parte de la administración". (36)

A su vez la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, en su artículo 23 define al servicio público en los términos siguientes:

"Para los efectos de esta Ley, se entiende por servicio público la actividad organizada que se realice conforme a las leyes o reglamentos vigentes en el Distrito Federal, con el fin de satisfacer en forma continua, uniforme, regular y permanente, necesidades de carácter colectivo. La prestación de estos servicios es de interés público". (37)

La declaración oficial de que determinada actividad constituye un servicio público, implica que la prestación de dicho servicio es de utilidad pública. Por lo que el Ejecutivo Federal podrá decretar la expropiación, limitación de dominio, u ocupación temporal de los bienes que se requieran para la prestación del servicio .

(36) SERRA ROJAS, Andrés. op. cit. Tomo I. pág. 93

(37) ACOSTA ROMERO, Miguel. op. cit. pág. 624

En consecuencia, la determinación de un servicio público, y su reconocimiento como tal, resultará de las siguientes condiciones:

1) La existencia de una necesidad o una exigencia de interés público, y que como tal afecta y compromete el bienestar general;

2) La decisión de la administración pública de asumir, - directa o indirectamente, la satisfacción de esa necesidad; y

3) La circunstancia de que esa actividad de la administración se lleve a cabo, en virtud de esa misma decisión, mediante un régimen propio, que es el que en términos generales o particulares se ha previsto para aquellas actividades que se asuman como servicio público.

El servicio público se caracteriza por satisfacer necesidades de interés general, pero esas necesidades que el servicio público cubre, aparte de ser generales, deben ser consecuencia de la vida colectiva. No existe un criterio uniforme para determinar qué actividades merecen el tratamiento de servicio público, ya que depende de las necesidades que están en constante cambio, pero no podemos negar que para que merezcan esa categoría jurídica deben ser calificadas por el Estado.

Entre las características que la doctrina ha expuesto, en cuanto a la noción de servicio público, tenemos entre las más importantes a la:

a) Continuidad.

Considerada como la característica más importante del servicio público, pues implica que la prestación no debe ser interrumpida, por haber sido establecida en favor de la colec-

tividad, de lo contrario se generaría un caos dentro de la población, ya que paralizar los servicios públicos puede ocasionar serios trastornos a la colectividad.

b) Regularidad.

Todo servicio público debe ser cumplido, además, de manera regular, lo cual consiste en que se lo debe cumplir conforme a las reglas, normas y condiciones que hayan sido establecidas para ese fin, o que le sean aplicables, las cuales determinarán, en su conjunto, la forma de prestación de dichos servicios.

c) Igualdad o uniformidad.

El servicio público debe prestarse en igualdad de condiciones, ya que todos los posibles usuarios de un servicio público tienen derecho a exigir y recibir las prestaciones en que éste consista.

d) Generalidad.

Lo cual implica que toda la población tiene derecho a usar dichos servicios, de acuerdo con las normas que los rigen, sin que pueda negar a unos, sin causa debida, lo que se conoce a otros. En consecuencia la generalidad niega la posibilidad de que haya exclusiones arbitrarias o indebidas.

e) Obligatoriedad.

El servicio público debe prestarlo o realizarlo quien esté obligado a ello, ya sea la administración pública o un concesionario, cada vez que le sea requerido por cualquier usuario. La negativa a prestar el servicio configura una falta grave, y que deberá ser sancionada pudiendo llegar en los casos concedidos, hasta la caducidad o extinción de la concesión.

f) Persistencia.

Mientras existan necesidades públicas el servicio debe permanecer vigente, pues para esa finalidad fue creado.

g) Gratuidad.

Originalmente el servicio público fue creado sin la idea de lucrar con él, pero con la transformación o evolución de la vida económica, algunos servicios públicos, principalmente los industriales y comerciales necesitan de un adecuado régimen financiero.

h) Adecuación.

Que nos da la posibilidad de que el servicio pueda ser modificado en la medida en que cambie la necesidad, y por el tiempo que dichas necesidades lo requieran.

La doctrina ha efectuado la clasificación de los servicios públicos atendiendo a distintos criterios que han permitido distinguirlos según las peculiaridades que pueden ofrecer, y son:

e) Por la importancia de los servicios, se dividen en servicios públicos esenciales, y servicios públicos no esenciales o secundarios.

Los primeros son aquellos que tienden a satisfacer las necesidades básicas, tanto para los individuos como para la colectividad, siendo indispensables para la subsistencia individual o colectiva. Y son no esenciales o secundarios, aquellos servicios que no reúnen la cualidad de ser indispensables, además de estar condicionados por el grado de desarrollo social, cultural y técnico alcanzado por una comunidad dada.

b) Por el modo de su utilización, se distingue a los servicios públicos en obligatorios y facultativos. Dentro de los obligatorios el Estado necesariamente debe crear y organizar por serle normativamente impuesta, ya sea por precepto constitucional o legal. Son servicios públicos facultativos, aquellos que el Estado no está obligado a establecer, pero que tiene que crear por razones de conveniencia, necesidad u oportunidad, entre los servicios públicos obligatorios encontramos por ejemplo, el de defensa nacional; entre los facultativos, el de enseñanza universitaria.

En razón a la posibilidad de los usuarios, son servicios públicos obligatorios, los que dentro de las condiciones establecidas, tienen necesariamente que utilizar, por ser impuesto el interés general, por ejemplo, la educación primaria, o los servicios sanitarios locales. Son facultativos aquellos en que los usuarios pueden utilizarlos o no, según su arbitrio, siempre y cuando tiendan a la satisfacción de necesidades que son de interés público.

c) Por la determinación de los usuarios, esta clasificación toma como base la determinación de quienes son sus posibles beneficiarios, y los divide en uti universi o uti singuli. Los primeros benefician a la población en general y son los usuarios indeterminados, pues no hace distinción alguna ya que la utilidad del servicio público, es para la colectividad. Los uti singuli, tiene como beneficiarios a individuos específicamente determinados, para quienes la utilidad del servicio es concreta y particular, y como ejemplo de éste tenemos a los servicios vinculados al transporte, las comunicaciones, etc.

d) Por la naturaleza de la persona estatal que los presta, es decir atendiendo a la competencia pueden ser federales, municipales e internacionales. Por lo que se refiere a los servicios públicos federales, su naturaleza se determina por las facultades de los órganos federales. Los servicios públicos municipales son aquellas organizaciones que atienden problemas que afectan principalmente el manejo de una ciudad, o de una circunscripción territorial, como saneamiento, agua potable, alumbrado. Municipalizar un servicio es entregar a las autoridades municipales un servicio, que ha estado atendido por los particulares. Y los internacionales son creados por la acción de la organización de las Naciones Unidas en determinados ramos que interesan a todas las naciones.

e) Por la forma de participación del Estado, se dividen en exclusivos y en concurrentes, por exclusivos debemos entender aquellos que sólo el Estado puede tener a su cargo, como pueden ser los servicios de policía, y concurrentes que son aquellos en los cuales su prestación puede estar a cargo tanto del Estado como de los particulares, participando ambos simultáneamente en el logro de la finalidad pretendida, como ocurre con los servicios de enseñanza y cultura.

f) Por la continuidad y carácter de la necesidad que se atiende, se dividen en permanentes o intermitentes, según que la necesidad de interés público que se trate de satisfacer.

g) Por el régimen jurídico aplicable, son simples o mixtos, según que están sujetos a regímenes de derecho público, o que también admitan, al mismo tiempo sistemas de derecho privado.

h) Por la naturaleza de quien los ejecuta, se dividen en propios e impropios o virtuales. Por propios entendemos aquellos que son prestados por el Estado, ya sea directamente e in directamente por medio de concesionarios. Son impropios, aquellos prestados por personas privadas, pero bajo el control y -regulación de la administración pública.

B.- HUELGA EN LOS SERVICIOS PUBLICOS.

Una de las características más importantes del servicio público es la continuidad, que como ya lo hemos visto consiste en la no interrupción del servicio, pues de lo contrario se ocasionarían graves trastornos en perjuicio de la colectividad, a lo cual algunos tratadistas consideran que por esa razón debe de prevalecer la vigilancia del Estado sobre los servicios públicos.

Dichos servicios públicos están considerados en el artículo 925 de la Ley Federal del Trabajo de la siguiente manera:

"Para los efectos de este capítulo se entiende por servicios públicos los de comunicaciones y transportes, los de luz y energía eléctrica, los de limpieza, los de aprovechamiento y distribución de aguas destinadas al servicio de las poblaciones, los de gas, los sanitarios, los de hospitales, los de cementerios y los de alimentación, cuando se refieren a artículos de primera necesidad, siempre que en este último caso se efectúe alguna rama completa del servicio".

La huelga es definida en nuestro derecho por el artículo 440 de la Ley Federal del Trabajo que establece:

"Huelga es la suspensión temporal de trabajo llevada a cabo por una coalición de trabajadores".

La huelga es considerada como el medio más eficaz para solucionar favorablemente algún conflicto surgido de las relaciones obrero-patronales; es un medio de presión de los trabajadores sobre el patrón a través de la suspensión temporal del trabajo.

El derecho de huelga nace de la existencia de una diferencia de carácter general, entre capital y trabajo, y como en líneas arriba se dijo, constituye un medio eficaz para solucionar esa diferencia.

La justificación de la huelga deriva de la garantía constitucional de trabajo. Si se tiene derecho a trabajar, se tiene derecho a no trabajar. Originariamente el derecho de huelga es un derecho de cada trabajador, porque la libertad es de cada uno de ellos, al tener la facultad de emitir su voto de manera afirmativa o negativa, para ejercer dicho derecho. Sin embargo, la huelga se considera como un derecho sujeto a la condición resolutoria de que sea la mayoría de los trabajadores quienes la aprueben. Esto es, porque sólo puede ejercerse para la realización de un acto colectivo y para alcanzar fines de naturaleza igualmente colectivos.

Con esto podemos decir que el derecho de huelga es un derecho social, subjetivo, que corresponde a un grupo, ya sea sindicato o coalición; este derecho tiene la condición resolu-

toria de ser aprobado por la mayoría de los trabajadores, el ejercicio de este derecho es un acto jurídico que es la manifestación de la voluntad para producir ciertos efectos, es decir, el patrón tiene el deber de otorgar a sus trabajadores las condiciones de trabajo compatibles con la situación económica de la empresa y en un momento determinado los trabajadores reclamar ese cumplimiento, piden la celebración del contrato colectivo de trabajo o su revisión, o el simple mejoramiento de las condiciones de trabajo para armonizar los derechos de los factores de la producción.

La Ley Federal de Trabajo en el capítulo II, título octavo, nos dice en su artículo 450, que la huelga deberá tener por objeto en primer lugar:

" I.-Conseguir el equilibrio entre los diversos factores de la producción, armonizando los derechos del trabajo con los del capital;

II.- Obtener del patrón o patronos la celebración del contrato colectivo de trabajo y exigir su revisión al terminar el período de su vigencia;

III.- Obtener de los patronos la celebración del contrato-ley y exigir su revisión al terminar el período de su vigencia;

IV.- Exigir el cumplimiento del contrato colectivo de trabajo o del contrato-ley en las empresas o establecimientos en que hubiese sido violado;

V.- Exigir el cumplimiento de las disposiciones legales - sobre participación de utilidades; y

VI.- Apoyar una huelga que tenga por objeto alguno de los - enumerados en las fracciones anteriores.

VII.- Exigir la revisión de los salarios contractuales a que se refieren los artículos 399 bis y 419 bis".

Como se ha observado, el objetivo que más importancia tiene a nuestro criterio, es el primero, que habla sobre el - equilibrio de los factores de la producción.

Respecto a este punto podemos decir que hoy en día la huelga se considere como un simple instrumento de lucha contra un patrón, en el que se está buscando el apoyo social como medio de legitimación de los intereses en pugna. La huelga debe - verse como un fenómeno de entendimiento entre dos partes, el - capital y el trabajo, que separados en sus fines han de acep - tar soluciones con la voluntad estatal en la protección de sus respectivos intereses, para lograr de esta manera, el equili - brio entre los factores de la producción.

El desequilibrio económico surge cuando hay un desajus - te interno en una empresa o bien en la colectividad, cuando - los fenómenos económicos repercuten en la misma, originandose - de esta forma un desequilibrio entre los factores de la produc - ción, de tal manera que la principal finalidad del derecho de - huelga, es el obtener precisamente el equilibrio entre los fac - tores de la producción.

Como lo prevee la fracción XVIII, apartado A, del ar - tículo 123 Constitucional que establece:

"Las huelgas serán lícitas cuando tengan por objeto - conseguir el equilibrio entre los diversos factores de la producción, armonizando los derechos del trabajo con los del capital. En los servicios públicos será obligatorio para los trabajadores dar aviso con diez días de anticipación, a la Junta de Conciliación y Arbitraje de la fecha señalada para la suspensión del trabajo. Las huelgas serán consideradas como ilícitas únicamente cuando la mayoría de los huelguistas ejerciera actos violentos contra las personas o las propiedades, o, en caso de guerra, cuando aquéllos pertenezcan a los establecimientos y servicios que dependen del gobierno; ".

Observando esta fracción encontramos también la existencia de la huelga en los servicios públicos, así como también en la Ley Federal del Trabajo en su artículo 920, fracción III que dispone que en los casos de huelgas de servicios públicos los trabajadores tienen la obligación de dar aviso correspondiente a la Junta de Conciliación y Arbitraje con diez días de anticipación.

La paralización de la prestación de un servicio público por motivo de una huelga aunque ésta sea lícita y se desarrolle dentro de los lineamientos legales, puede implicar la posibilidad de serios trastornos a la colectividad, y por legítimo que sea el derecho de los trabajadores de irse a la huelga, el Estado no puede tolerar que por un grupo de trabajadores se lesionen los intereses de la mayoría, pues la comunidad sufriría indudablemente graves daños por la interrupción del servicio público.

A tal situación se ha procurado encontrar una solución que deje a salvo el derecho de huelga de los trabajadores al servicio del Estado y al mismo tiempo salvaguardar el interés de la colectividad.

Para este fin se ha utilizado la Requisa, pero algunos autores no la aceptan porque dicen que es el arma empleada por el Ejecutivo contra la huelga a fin de anularla totalmente; otros consideran correctamente, que la Requisa no hace nugatorio el derecho de huelga de los trabajadores.

La Requisa Civil o Administrativa no tiene como finalidad ni presupone la terminación del conflicto colectivo de trabajo que la empresa requisada tenga con sus trabajadores, ni prejuzga sobre los fundamentos de ese conflicto. Esta clase de Requisa no busca ni solucionar el conflicto ni restringir el derecho de huelga, únicamente procura resolver satisfactoriamente los trastornos causados a la colectividad con motivo de la interrupción de la prestación del servicio público, por lo que sí debe justificarse su existencia en nuestro sistema jurídico.

Pues el Estado no puede interponer los derechos de los trabajadores de determinada empresa, a la satisfacción de las necesidades colectivas, a fin de evitar greves perjudiciales.

Finalmente y aunque no sea propiamente materia de esta tesis, cabe mencionar que se ha propuesto otro medio que no implique la interrupción del servicio público y que al mismo tiempo salvaguarde el derecho de huelga de los trabajadores, equilibrando así la balanza entre esas dos exigencias aparentemente opuestas a fin de mantener la paz social y es el llamado arbitraje obligatorio, consistente en que los tribunales competentes actúen a fin de evitar la paralización del servicio público sin menoscabar el derecho de huelga, resolviendo de fondo y de manera definitiva el conflicto planteado sin esperar hasta que las partes decidan de mutuo acuerdo la solución de dicho conflicto.

4.- ORDENAMIENTOS LEGALES EN LOS QUE SE PREVEN MODALIDADES DE LA REQUISITA CIVIL O ADMINISTRATIVA.

A.- LEY DE VIAS GENERALES DE COMUNICACION.

"En caso de guerra internacional, de grave alteración del orden público o cuando se teme algún peligro inminente para la paz interior del país o para la economía nacional, el gobierno tendrá derecho de hacer la requisición, en caso de que a su juicio lo exige 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 nnación 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 anterior y posterior a la incertidumbre. Los gastos del procedimiento pericial serán por cuenta de la nación.

En caso de guerra internacional a que se refiere este artículo, la nación no estará obligada a cubrir indemnización alguna".

Este precepto, como ya se ha visto, constituye el fundamento legal de la requisita en México, pues contemple la requisita de bienes muebles, inmuebles y los de servicios personales.

Este ordenamiento legal en el que se preve la requisas en todas sus modalidades, no solo es inconstitucional, sino - también anticonstitucional, pues constituye un caso no contemplado entre las excepciones a la libertad de trabajo previstas en el artículo 5° Constitucional, de tal forma que es inconstitucional.

Por lo que toca a las requisas de bienes muebles e inmuebles, es anticonstitucional por contravenir lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 14 Constitucional que a la letra dice:

"Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad, - o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplen las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho".

B.- LEY DE NAVEGACION Y COMERCIO MARITIMOS.

El artículo 73 dispone que "La obligación de auxilio incumbirá a las autoridades o a cualquier persona que se encuentre en peligro o hubiese naufragado, en lugar cercano a la -- costa. La omisión se castigará en los términos del artículo anterior".

Como podemos observar estamos frente a otro caso de - requisas de prestación de servicios personales obligatorios que a la vez es también inconstitucional, por no estar comprendido entre los casos de excepción a la libertad de trabajo consignado en el artículo 5° Constitucional.

Asimismo, en su artículo 74 menciona que las propiedades ajenas sólo podrán ocuparse sin autorización durante el - - tiempo necesario para prestar auxilio marítimo.

En este caso estamos ante un supuesto de ocupación temporal que es anticonstitucional por no prever indemnización y - por violar consecuentemente el artículo 14 Constitucional.

C.- LEY DE FOMENTO AGROPECUARIO.

En sus artículos 71,72,79 y 86 se establece que:

Art. 71.- "Se consideran tierras ociosas los terrenos aptos para la producción agrícola, que se encuentran sin explotación, en los términos y condiciones que expresamente señala esta ley.

Art. 72.- Se declara de utilidad pública el aprovechamiento de tierras ociosas al efecto de la nación podrá en todo tiempo ocupar temporalmente aquellas que sus propietarios o poseedores no dediquen a la producción.

Art.79.- La ocupación de las tierras declaradas ociosas por la nación conforme a esta Ley terminará con el ciclo productivo, después de lo cual el Ejecutivo Federal los devolverá a sus legítimos propietarios o poseedores, si estos comunican a la Secretaría su deseo de continuar su explotación con tres meses de anticipación al inicio del ciclo productivo siguiente.

En caso contrario la ocupación proseguirá durante otro u otros ciclos conforme a las mismas reglas sin ser necesaria nueva declaratoria de ociosidad.

Art. 86.- La indemnización que corresponde al propietario o poseedor de la tierra ociosa se fijará por peritos, con base en el valor que figure en las oficinas catastrales, el tiempo de la ocupación y los demás elementos que en cada caso concurren".

En estos casos no implica propiamente una requisita civil, sino que técnicamente hablando se está frente a una ocupación temporal, la cual es constitucional, fundamentada en el artículo 27 Constitucional, pues tal disposición faculta al Estado para expropiar, también lo puede facultar para ocupar temporalmente un inmueble, privando a su titular del uso o goce temporal de su bien.

D.- LEY GENERAL DE SALUD.

En sus artículos 181, 182, 183 y 184 fracción I se dispone que:

Art. 181.- En caso de epidemias de carácter grave peligro de invasión de enfermedades transmisibles, situaciones de emergencia o catástrofe que afecten al país, la Secretaría de Salud y Asistencia dictará inmediatamente las medidas indispensables para prevenir y combatir los daños a la salud, a reserva de que tales medidas sean después sancionadas por el Presidente de la República.

Art. 182.- En caso de emergencia causada por deterioro súbito del ambiente que ponga en peligro inminente a la población la Secretaría de Salubridad y Asistencia adoptará las medidas de prevención y control indispensables para la protección de la salud, sin perjuicio de la intervención que corresponde al Consejo de Salubridad General y a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

Art. 183.- En los casos a que se refieren los artículos anteriores, el Ejecutivo Federal podrá declarar, mediante decreto, la región o regiones amenazadas que quedan sujetas, durante el tiempo necesario a la acción extraordinaria en materia de salubridad general.

Cuando hubieren desaparecido las causas que hayan originado la declaración de quedar sujeta una región a la acción extraordinaria en materia de salubridad general, el Ejecutivo Federal expedirá un decreto que declare terminada dicha acción.

Art. 184, fracción I.- Encomendar a las autoridades federales, estatales y municipales, así como a los profesionales, técnicos y auxiliares de las disciplinas para la salud, el desempeño de las actividades que estime necesarias y obtener para ese fin la participación de los particulares".

Este requisito sobre prestación de servicios personales obligatorios es inconstitucional porque constituye un caso no previsto entre las excepciones a la libertad de trabajo contenidas en el artículo 5º Constitucional.

CONCLUSIONES.

- 1.- El Acto Administrativo es una declaración unilateral de voluntad en donde sólo el Estado interviene para su realización.
- 2.- Dentro de los fines del Estado encontremos como característica principal, los beneficios de la colectividad, el equilibrio y la justa armonía, tanto en los recursos sociales como en los económicos, mismas que favorecen a cada uno de los miembros del Estado.
- 3.- Dentro de los procedimientos de adquisición de los bienes por parte del Estado, encontramos a la Requisa la cual se llega a confundir con la expropiación y la nacionalización, ya que en las mismas su característica principal es la causa de utilidad pública y la indemnización, la cual solo deberá cubrirse fehacientemente en la expropiación.
- 4.- Los antecedentes de la requisa se derivan principalmente del Derecho Romano en el periodo de la República, posteriormente en el siglo XII al XIV en Francia con el Derecho de Presa, cuando a su paso el monarca francés se apoderaba de granos, forrajes y bestias de carga para la manutención de su corte, en México el primer antecedente que aparece es el artículo 26 de la Constitución de 1857 como un caso excepcional de requisa militar.

- 5.- La Requisa es en sentido amplio, un acto administrativo por medio del cual el Estado, basado en la ley y mediante indagación, priva a un particular de la propiedad o del goce temporal de un bien mueble, del uso o goce temporal de un inmueble, o lo obliga a prestar un servicio personal, originado por situaciones urgentes, apremiantes o peligrosas, y que tiene como finalidad satisfacer necesidades de interés general.
- 6.- Existen dos clases de Requisa, la militar y la civil o administrativa, siendo la primera privativa en tiempo de guerra, en tanto que la segunda lo es en tiempo de paz para remediar situaciones anormales o urgentes, en los que el Estado interviene para asegurar los servicios públicos prestados a la colectividad.
- 7.- Por las modalidades que la requisa presente atendiendo a su objeto, estas pueden ser requisiciones de bienes muebles, inmuebles y de servicios personales. Para la requisición de bienes inmuebles en propiedad, el derecho administrativo mexicano dispone el procedimiento de expropiación, pues la requisa necesariamente debe ser de carácter temporal y en casos excepcionales y urgentes, por lo que la requisición de inmuebles en propiedad no debe aplicarse, ya que solo se realice en uso.
- 8.- La Requisa Militar se fundamenta actualmente en el último párrafo del artículo 16 Constitucional y es indiscutible su justificación, ya que satisface las necesidades de los cuerpos bélicos, surgidos con motivo de la guerra, en los términos que señale la ley marcial correspondiente. Esta ley -

expedite conforme al procedimiento que merca la Constitución, determinaré la forma, los términos y condiciones de procedencia de la requisa, así como la indemnización que deberá pagarse a los afectados.

- 9.- La Requisa Civil o Administrativa es una figura que no tiene base constitucional en nuestro sistema jurídico, pues se fundamenta solamente en el artículo 112 de la Ley de Vías Generales de Comunicación, publicada en el Diario Oficial de 1940 aún vigente.
- 10.- La Requisa Civil o Administrativa sí debe justificarse plenamente, pues es un medio legal adecuado para solucionar eficazmente los problemas y trastornos causados a la colectividad con motivo de la huelga de empresas de servicio público, ya que no restringe ni hace nugatorio el derecho de huelga de los trabajadores, porque no prejuzga sobre los fundamentos de ese conflicto, únicamente procura resolver satisfactoriamente los trastornos ocasionados con motivo de la interrupción de la prestación del servicio. Es por eso que la requisa civil o administrativa debe elevarse a rango constitucional, incluyendo todas las modalidades de la requisa mediante el procedimiento establecido por el artículo 135 Constitucional.
- 11.- Si se reformara la Constitución en los términos propuestos se eliminaría la inconstitucionalidad o anticonstitucionalidad de los ordenamientos legales en los que se prevén las modalidades de la requisa civil o administrativa en nuestro sistema jurídico, y de esta forma se dejaría incólume el principio de legalidad que debe imperar en un estado de derecho como es el nuestro.

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

- 1.- ACOSTA ROMERO, Miguel.- Teoría General del Derecho Administrativo. 7a. Ed. Porrúa, S.A. México 1975.
- 2.- AGUILAR CARBAJAL, Leopoldo. Segundo Curso de Derecho Civil. 3a. Ed. Porrúa, S.A. México 1975.
- 3.- BIELSA, Rafael.- Ciencia de la Administración. Obras editadas por la Facultad de Ciencias Económicas, Comerciales y Políticas. Universidad Nacional del Litoral. Rosario — Argentina 1937. Tomo I
- 4.- BIELSA, Rafael.- Derecho Administrativo. 5a. Ed. Roque de Palma Editor. Buenos Aires Argentina 1955 y 1956. Tomo I y II.
- 5.- DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto.- Elementos de Derecho Administrativo. 1a. Ed. Limusa. México 1986.
- 6.- DE LA CUEVA, Mario.- Derecho Mexicano del Trabajo. 4a y 2a. Ed. Porrúa, S.A. México 1954. Tomo I y II.
- 7.- DIEZ, Manuel Ma.- Derecho Administrativo. Plus Ultra. - Buenos Aires Argentina 1975. Tomo I y IV .
- 8.- FRAGA, Gabino.- Derecho Administrativo. 25a. Ed. Porrúa,- S.A. México 1986.
- 9.- GARRIDO PALLA, Fernando.- Tratado de Derecho Administrativo. 3a. Ed. Instituto de Estudios Políticos. Madrid 1966- Tomo II.

- 10.- GUERRERO, Eusebio.- Manual de Derecho del Trabajo. 16a- Ed. Porrúa, S.A. México 1989.
- 11.- GUTIERREZ Y GONZALEZ, Ernesto.- El Patrimonio. José M - Cajica Jr. S.A. México 1971.
- 12.- MARGADANT S. FLORIS, Guillermo.- Derecho Romano 8a. Ed. Esfinge, S.A. México 1978.
- 13.- OLVERA TORO, Jorge.- Manual de Derecho Administrativo. - 5a. Ed. Porrúa, S.A. México 1988.
- 14.- PEREZ DE LEON, Enrique.- Notas de Derecho Constitucional y Administrativo. 8a. Ed. Porrúa, S.A. México 1987.
- 15.- PETIT, Eugene.- Tratado Elemental de Derecho Romano. - Epoca, S.A. México 1977.
- 16.- PORRUA PEREZ, Francisco.- Teoría del Estado 18a. Ed. - Porrúa, S.A. México 1983.
- 17.- SERRA ROJAS, Andrés.- Derecho Administrativo. 6a. y 13a- Ed. Porrúa, S.A. México 1974 y 1985. Tomo I y II.
- 18.- SERRA ROJAS, Andrés.- Ciencia Política. 7a. Ed. Porrúa - S.A. México 1983.
- 19.- SERRA ROJAS, Andrés.- Teoría General del Estado. 5a. Ed- Porrúa, S.A. México 1964.
- 20.- TENA RAMIREZ, Felipe.- Derecho Constitucional Mexicano - 19a. Ed. Porrúa, S.A. México 1983.

- 21.- TRUEBA URBINA, Alberto.- Derecho Administrativo del Trabajo. Porrúa, S.A. México 1973. Tomo I y II.
- 22.- TRUEBA URBINA, Alberto.- Derecho Procesal del Trabajo - Porrúa, S.A. México 1965.

L E G I S L A C I O N

- 1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos - 1988.
- 2.- Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal. 1989.
- 3.- Código Penal para el Distrito Federal. 1989.
- 4.- Ley de Expropiación. 1949
- 5.- Ley de Vías Generales de Comunicación. 1988
- 6.- Ley Federal del Trabajo. 1987
- 7.- Ley General de Bienes Nacionales. 1982
- 8.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. 1985.
- 9.- Ley de Fomento Agropecuario. 1988
- 10.- Ley de Navegación y Comercio Marítimos. 1963
- 11.- Ley General de Salud. 1984.