

435
2e)



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

**LA FIGURA DE LA REQUISICION EN EL
DERECHO ADMINISTRATIVO
MEXICANO**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
JOSE LUIS ANGEL IZQUIERDO ORTIZ



ASESOR: LIC. PEDRO NOGUERON CONSUEGRA

FALLA DE ORIGEN

MEXICO, D. F.,

1994

RECIBIDO
SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA
DIRECCION GENERAL DE INSTITUCIONES EDUCATIVAS



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.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MEXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO
(Turno Vespertino)

Ciudad Universitaria, D.F., a 7 de Marzo de 1994.

DR. MAXIMO CARVAJAL CONTRERAS
Director de la Facultad de Derecho
P r e s e n t e .

El pasante de esta Facultad IZQUIERDO ORTIZ JOSE -
LUIS ANGEL ha elaborado la tesis denominada "LA FIGURA DE LA -
REQUISICION EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO MEXICANO", bajo la --
dirección del suscrito, por la cual a mi juicio cumple con los
requisitos reglamentarios del caso.

En tal virtud consideramos que está en aptitud --
dicha tesis, de ser sometida a la aprobación de los señores --
profesores que integren el jurado de su examen profesional.

Ruego a usted ordenar lo conducente para que se --
continúen los trámites necesarios para que dicho pasante pre --
sente el examen profesional correspondiente, en caso de no --
existir inconveniente para ello.

Reitero a usted mis seguridades de mi consideración
y respeto.

"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
El Director del Seminario
(Turno Vespertino)

LIC. PEDRO NOGUERON CONSUEGRA

PNC'rzrn.

A mis padres:

**Luis Izquierdo Cruz
y
Sofía Ortiz Ayala**

A mi esposa:

**Ana Haydeé Rafaeli Becerra,
con amor**

A mis hijos:

**Yvonne, Adrián
y Tania**

A mis hermanos.

**A mis compañeros y
amigos.**

A México.

Con especial agradecimiento y estimación
a los señores licenciados:

**Pedro Noguerón Consuegra,
Emilio Gutiérrez Moller,
Emilio Chuayffet Chemor y
Jorge Espinosa de los Monteros Guerra.**

Con gratitud sincera a **Rosa María
Ruth Pérez Méndez**, quien realizó
la transcripción de este trabajo.

**LA FIGURA DE LA REQUISICION EN EL
DERECHO ADMINISTRATIVO
MEXICANO**

I N D I C E

Pág.

INTRODUCCION

1

CAPITULO I

ANTECEDENTES DE LA REQUISICION O REQUISA

A) La requisición	1
B) Los servicios públicos	4
1. Origen	4
2. Concepto	7

CAPITULO II

AREAS ESTRATEGICAS Y PRIORITARIAS DE LA ACTIVIDAD DEL ESTADO MEXICANO

Las estratégicas y prioritarias de la actividad del Estado Mexicano ...	16
A) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	17
B) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	22
C) Ley Federal de las Entidades Paraestatales	28
D) Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales	34
E) Ley Federal de Competencia Económica	36
F) Reglamento Interior de la Comisión Federal de Competencia	41

CAPITULO III

LA REQUISICION O REQUISA EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO NACIONAL

La requisición o requisa en el Derecho Administrativo Nacional ...	43
A) Concepto	44
B) La requisición en materia civil	48
C) La requisición militar en tiempo de guerra	54
D) La requisición en diversas leyes administrativas	58
1. Ley de Vías Generales de Comunicación	60
2. Ley Forestal	61
3. Ley General de Salud	63

CAPITULO IV

EFFECTOS DE LA REQUISICION O REQUISA

Efectos de la requisición o requisa	77
A) Sociales	77
B) Económicos	81
C) Administrativos	83
D) Políticos	85
E) Laborales	86

CONCLUSIONES	94
---------------------	-----------

BIBLIOGRAFIA	98
---------------------	-----------

INTRODUCCION

El Derecho Administrativo Moderno ha adquirido una magnitud que no guarda relación con el pasado inmediato, dando un nuevo sentido a las instituciones que estudia.

La legislación administrativa es sumamente cambiante al igual que lo es la sociedad a la que va destinada, por ende, tal situación entre otras consecuencias que presenta impide su codificación.

En la actualidad el Estado tiende por sobre todo a la protección del interés general, el cual se antepone a cualquier tipo de interés particular.

Para tal efecto, el Estado cuenta entre otras figuras jurídicas con la requisición o requisa, que es materia de estudio en el presente trabajo.

A fin de presentar una panorámica del tema materia de estudio y sus posibles repercusiones en nuestra sociedad, he dividido este trabajo en cuatro capítulos.

En el primero de ellos menciono los antecedentes de la requisición o requisa, así como una referencia breve de lo que son los servicios públicos con los que se encuentra estrechamente vinculada.

En el siguiente Capítulo, se estudian las áreas estratégicas y prioritarias de la actividad del estado mexicano, haciendo referencia de la situación en que las mismas se contemplan tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como en diversas leyes y reglamentos administrativos, tratando de señalar la relación que éstas guardan con el procedimiento administrativo de requisición o requisa.

Materia del Tercer Capítulo es la situación que en lo personal estimo se encuentra la requisa en la actualidad, por ello es ahí, donde se menciona en primer término el concepto de lo que por requisición o requisa debemos entender, distinguiendo la requisa militar en tiempos de guerra, de la requisición civil y administrativa que es estudiada basándonos en distintas leyes administrativas.

En el Capítulo Cuarto, menciono los efectos que a mi juicio origina el procedimiento administrativo de que se trata en diversos ámbitos, por lo que se alude a los efectos que produce desde el punto de vista social, económico, administrativo, político y laboral.

En apartados diversos se presentan las conclusiones y bibliografía consultada para la elaboración de este trabajo.

Por otra parte, he de mencionar que la requisición o requisa es una figura jurídica que ha sido poco tratada, por lo que despierta el interés para profundizar en su estudio, objetivo que se trata de perseguir con este trabajo.

CAPITULO I

ANTECEDENTES DE LA REQUISICION O REQUISA

A) LA REQUISICION.

En cuanto a su etimología y definición común, el Diccionario Jurídico Mexicano¹, señala que "requisición proviene del latín *requisitio* -*onis*, acción de requirir: requerir o sea exigir con potestad. Demanda imperiosa hecha por el gobierno, para poner a su disposición las personas o las cosas que se necesiten con urgencia para un servicio público. Sinónimos: embargo e incautación. En derecho mexicano reviste dos dimensiones principales: en materia laboral y en materia militar."

Miguel Acosta Romero,² señala que la requisición tiene sus antecedentes en Roma, en el período de la República, en el que con motivo de las conquistas de las legiones romanas abundaban las requisiciones militares, sufriendo la población en principio saqueos y pillajes por parte de las tropas, lo que se vio limitado por las leyes dictadas por el Senado Romano, a efecto de proteger a las poblaciones civiles, permitiendo a las tropas únicamente obtener víveres, ropa, armas y transportes mediante la requisición.

¹ Instituto de Investigaciones Jurídicas, Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo P-Z, Editorial Porrúa-UNAM, Segunda Edición, México, 1988, Págs. 2808 y ss.

² Acosta Romero, Miguel, Segundo Curso de Derecho Administrativo, Segunda Edición Actualizada, Editorial Porrúa, México, 1993, Pág. 612.

El autor en cita³, señala que "también en Roma, se acostumbraba la requisición de servicios personales, cuando los ejércitos, antes de emprender una campaña se proveían de esclavos, galeotes y cargadores, aún cuando a los esclavos y los galeotes no se les consideraba personas, sino únicamente bienes."

Por otra parte, en Francia se encuentra el derecho de presa como antecedente de la requisición, el cual consistía en que el monarca tenía el derecho de apoderarse a su paso de granos, forraje, bestias y otros bienes para el sostenimiento de su corte, a esto también se le llamó en la Edad Media derecho de botín y al igual que el rey lo ejercían los señores feudales.

El Diccionario Jurídico Mexicano⁴, establece que "la expropiación y el pago consiguiente que integran la requisa aparecen a fines del siglo XVII y se afirman en las Guerras de Sucesión de España y en las campañas de la Revolución Francesa. La primera Ley en este sentido o la más explícita es la votada en 1795 por la Reconvención, en la que se disponía que todos los artículos, substancias y demás productos necesarios para la República podían ser requisados y que los del ciudadano que no acatará la medida, serían confiscados."

El régimen de la requisición en Francia está determinado por la Ley de 3 de julio de 1877, que la consagra a favor de la autoridad militar.

³ Idem.

⁴ Ob. Cit. Pág. 2808.

En México, no fue sino hasta la Constitución de 1857 en que se instituyó la requisición castrense, al establecer en su artículo 26, que "En tiempo de paz ningún militar puede exigir 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."

Durante el periodo de las luchas designadas como la Guerra de los Tres Años (1858-1860), se suscitaron diversos ejemplos de requisición militar, de entre los cuales puede citarse el apoderamiento de \$600,000.00 que hizo el general Leonardo Márquez, como Jefe del Primer Cuerpo del Ejército Conservador, por la extrema penuria de éste, en Guadalajara, Jalisco, 1859, tomándolos de dos conductas que por valor de dos millones de pesos había recibido del general Adrián Woll y debían embarcarse en el Puerto de San Blas, habiendo merecido por esto la reprobación del general Miramón, su destitución y castigo.

En atención a lo expresado, puede afirmarse como lo hace Acosta Romero⁵, que la requisición es una figura de origen europeo que se generó por las necesidades de los ejércitos para su avituallamiento, transporte y alojamiento, y en ciertos casos también, su origen se debió a la necesidad de que los particulares presten ciertos servicios personales al Estado por causas de interés público o por amenazas graves al orden público o a la salud."

Asimismo, el Congreso Constituyente de Querétaro, aprobó por unanimidad de votos el texto del entonces artículo 26 '*in fine*', que actualmente, adicionado por reforma de 3 de febrero de 1983, ocupa la parte

⁵ Acosta Romero, Miguel, Ob. Cit. . Pág. 613.

final del artículo 16 de nuestra Carta Magna y que expresamente señala: "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."

B) LOS SERVICIOS PUBLICOS.

1.- Origen.

El concepto de servicio público se originó en el ambiente jurídico-doctrinario francés, en el que debido a la necesidad de delimitar las competencias de los tribunales judiciales de la de los tribunales administrativos, se elaboró todo un sistema doctrinario en relación con el servicio público, determinando así, que los tribunales administrativos debían conocer de las controversias que se suscitaban entre la administración y los particulares.

Aunado a lo anterior, cabe comentar que los tribunales judiciales tenían en Francia prohibido conocer de controversias administrativas, atento lo dispuesto por el Decreto de 16 Fructidor año III, lo que condujo a admitir la existencia de una jurisdicción distinta, destinada a la atención de los litigios administrativos.

Son importantes antecedentes del servicio público las resoluciones dictadas por el Tribunal de Conflictos de Francia en los casos Dekeistes, de

8 de agosto de 1861 y de Agnes Blanco, de 8 de febrero de 1873, mediante las cuales se determinó la competencia administrativa.

Miguel Acosta Romero⁶, señala que "la noción de servicio público, en consecuencia, tiene su origen inspirado fundamentalmente, en la jurisprudencia de los tribunales administrativos franceses, comentada y desarrollada por la doctrina de ese país."

De esa manera, es como derivó la noción del servicio público, sin la intención incluso, de los tribunales franceses de establecerla.

Asimismo, Acosta Romero⁷ menciona que "no hay un criterio unitario sobre la existencia de esta noción y, desde luego, la legislación francesa no parece darnos una definición de servicio público."

Es de mencionarse que el concepto de servicio público adquirió gran importancia trascendiendo el ámbito territorial de su país de origen, siendo tratado con gran vigor, sobre todo en países de tradición jurídica latina, dentro de los que se encuentra México."

El concepto de servicio público es uno de los más discutidos y menos precisos en la doctrina administrativa, pues lo que en un momento dado se consideraba servicio público en otro dejaba de serlo, tal situación originó que continuamente se revise esa noción, a fin de adecuar a ella las acciones que en cada momento realiza la administración pública. Así, lo que

⁶ Acosta Romero, Miguel, "Teoría General de Derecho Administrativo", Primer Curso, Décima Edición Actualizada, Editorial Porrúa, México, 1991, Pág. 737.

⁷ Acosta Romero, Miguel, Ob. Cit., Tomo I, Pág. 738.

se debe considerar como servicio público dependerá de las necesidades que en cada época se presenten, al respecto, Manuel María Díez⁸, expresa que "en épocas antiguas se consideraba servicio público el herraje de los caballos y el servicio que prestaba un bote de remos para atravesar un río."

Como he mencionado, no hay un criterio o definición única respecto del servicio público, realizando la doctrina diversas clasificaciones, entre las que se encuentran:

- a) La que considera como servicio público toda la actividad del Estado, cuyo cumplimiento, debe ser asegurado, reglado y controlado por los gobernantes;
- b) La que considera como servicio público toda la actividad de la administración pública; y
- c) La que considera como servicio público una parte de la actividad de la administración pública.

Personalmente, acepto la tercera de las teorías enunciadas, ya que considero que la administración pública no sólo tiene como funciones la prestación de servicios públicos, sino que realiza otro gran número de actividades que no se pueden comprender con tal carácter.

⁸ María Díez, Manuel, Manual de Derecho Administrativo, Tomo II, Editorial Plus Ultra, Buenos Aires, 1979, Pág. 19.

Por otra parte, se ha considerado al servicio público desde el punto de vista orgánico y funcional, el primero atiende a los órganos o entidades que integran la administración de un Estado, en tal sentido podría decirse que un hospital o una Universidad constituyen un servicio público.

Ahora bien, desde el punto de vista funcional se caracteriza al servicio público atendiendo a la actividad que realiza la administración pública independientemente de los órganos que la componen, es decir, el elemento esencial es la actividad y no la organización que la lleva a efecto.

De las anteriores teorías, la que ha subsistido es la funcional, toda vez que para que exista un servicio público, debe darse cierta actividad de la administración, o en su caso, de particulares que hayan obtenido la concesión respectiva, a fin de satisfacer necesidades colectivas de una manera regular y continua.

2.- Concepto.

Aún cuando, como se ha mencionado con anterioridad, el concepto de servicio público puede variar en atención a la actividad y al momento en que se emite, mencionaré algunos criterios doctrinales que sobre el mismo se han dado, a saber:

Para el maestro Andrés Serra Rojas⁹, "El Servicio Público es una actividad técnica, directa o indirecta, de la administración pública activa o

⁹ Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo, Tomo I, Editorial Porrúa, México, 1979, Pág. 100 y ss.

autorizada a los particulares, que ha sido creada y controlada para asegurar - de una manera permanente, regular, continua y sin propósitos de lucro -, la satisfacción de una necesidad colectiva de interés general, sujeta a un régimen especial de derecho público.".

Respecto a la anterior definición, considero que el régimen especial de derecho público, es como bien lo menciona el autor en cuestión, un elemento propio de la definición de servicio público y no una consecuencia de la actividad regulada.

Jorge Olivera Toro¹⁰, considera que servicio público es la actividad de la que es titular el Estado y que en forma directa o indirecta satisface necesidades colectivas de una manera regular, continua y uniforme.

Como mencioné con anterioridad, la Teoría que ha prevalecido en la definición del servicio público, es la que atiende a su sentido material, misma que considera a la actividad que desempeña la administración pública y que es a la que se apegla la definición del autor en cita.

El servicio público es "una empresa o institución de interés general que, bajo la alta dirección de los gobernantes, está destinada a satisfacer las necesidades colectivas del público." (L. Rolland)¹¹, o, también, "servicio público es toda actividad de una colectividad pública que trata de satisfacer una necesidad de interés general."

¹⁰ Olivera Toro, Jorge, *Manual de Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, México, 1988, citado por Acosta Romero, Miguel, *Ob. Cit.*, Pág. 741.

¹¹ Rolland, L., citado por Vedel, Georges, *Derecho Administrativo*, Traducción de la Sexta Edición Francesa por Juan Rincón Jurado, Editorial Aguilar, España, 1980, Pág. 67.

Para Miguel Acosta Romero¹², servicio público "es una actividad técnica encaminada a satisfacer necesidades colectivas básicas o fundamentales, mediante prestaciones individualizadas, sujetas a un régimen de Derecho Público que determina los principios de regularidad, uniformidad, adecuación e igualdad. Esta actividad puede ser prestada por el Estado o por los particulares (mediante concesión).".

Algunos autores han señalado como caracteres jurídicos de los servicios públicos los siguientes: Continuidad, regularidad, igualdad y generalidad. Algunos otros, agregan a los anteriores la obligatoriedad de prestar el servicio público por quien está a cargo.

Sin embargo, mencionan como carácter esencial del servicio público a la continuidad, misma que significa que el propio servicio no puede interrumpirse ni paralizarse, en virtud de que ha sido establecido en beneficio de toda la colectividad. La obligación de asegurar la continuidad del servicio público está a cargo del Estado, independientemente de que el servicio se encuentre o no concesionado. Al efecto, es preciso mencionar que de ser necesario, el Estado a fin de asegurar la continuidad del servicio público, puede llegar a la ejecución directa de aquéllos que se encuentran concesionados.

La regularidad en la prestación del servicio público, atiende a la circunstancia de que el mismo sea realizado en forma correcta y de conformidad con la normatividad vigente.

¹² Acosta Romero, Miguel, Ob. Cit., Tomo I, Pág. 742.

La igualdad en el servicio implica similar trato para los habitantes que cumplan con los requisitos jurídicos establecidos para la obtención del servicio público, ello no impide que se establezcan diversas categorías de usuarios, siempre que se mantengan en estricta igualdad a todos los que estén en la misma situación.

Otro de los caracteres del servicio público es la generalidad que significa que los servicios públicos se establecen para todos y no para un grupo en particular, así el beneficio del servicio se habrá de proporcionar a todo aquél usuario que lo solicite, siempre que el mismo cumpla con todos los requisitos legales o reglamentarios exigidos. El servicio público se debe prestar mientras subsistan las necesidades de interés general a satisfacer, si las mismas desaparecieran o dejaran de considerarse con tal carácter, el servicio público habrá de suprimirse automáticamente.

Acosta Romero¹³, menciona que "la supresión del servicio público corresponde al Poder Legislativo, aún cuando en ella se otorgue facultad discrecional al Ejecutivo para determinar tiempo, forma y procedimiento para la supresión. Desde luego, el Congreso Ordinario no puede suprimir los servicios públicos establecidos expresamente en la Constitución.

Por otra parte, la obligatoriedad en la prestación del servicio público alude al deber que tienen las autoridades o particulares que han obtenido concesión, de prestar el servicio. Cabe reiterar que este carácter no es uniforme en la doctrina.

¹³ Acosta Romero, Miguel, Ob. Cit., Tomo I, Pág. 743

3.- Situación en la Constitución, Legislación y Jurisprudencia Mexicanos.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹⁴ hace referencia a los servicios públicos en algunos de sus artículos, entre los que se encuentran los siguientes:

El artículo 3o. de la Constitución, establece las características de la educación impartida por el Estado. Permitiendo a los particulares la impartición de educación, sin embargo, exige en los casos de enseñanza primaria, secundaria y normal, así como en la destinada a obreros y campesinos, la obtención de la autorización administrativa correspondiente. En su fracción VIII, el artículo en comentario, señala como servicio público a la educación y faculta al Congreso de la Unión para dictar las leyes que sean necesarias a efecto de distribuir la actividad educativa entre la Federación, Estados y Municipios.

En su artículo 5o., expresa que "a ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El párrafo cuarto de la disposición en cita, menciona: "En cuanto a los servicios públicos, sólo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas y los jurados, así como el desempeño de los cargos concejiles y los de elección popular, directa o indirecta. Las funciones electorales y censales tendrán carácter obligatorio y

¹⁴ Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el "Diario Oficial" de la Federación del día 5 de febrero de 1917, vigente, Ediciones Andrade, México, 1993.

gratuito, pero serán retribuidas aquéllas que se realicen profesionalmente en los términos de esta Constitución y las leyes correspondientes. Los servicios profesionales de índole social serán obligatorios y retribuidos en los términos de la ley y con las excepciones que ésta señale."

La propia Constitución en su artículo 27 párrafo sexto, establece: "Corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines."

La fracción VI del mismo precepto menciona: "Los Estados y el Distrito Federal, lo mismo que los municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos."

El artículo 28, penúltimo párrafo, establece que "La sujeción a regímenes de servicio público se apegará a lo dispuesto por la Constitución y sólo podrá llevarse a cabo mediante ley."

Dentro de las facultades del Congreso que expresa el artículo 73 Constitucional, la fracción XXV, reitera como servicio público a la educación y faculta al Congreso para dictar leyes que distribuyan convenientemente la función educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios, y las aportaciones correspondientes a ese servicio público.

Por otra parte, el artículo 123, Apartado "A", fracción XVIII de la propia Constitución, establece que "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 ejerciere actos violentos contra las personas o las propiedades o, en caso de guerra, cuando aquéllos pertenezcan a los establecimientos y servicios que dependan del gobierno."

De igual manera, nuestra Carta Magna se refiere a los servicios públicos en su artículo 132, al establecer que "Los fuertes, los cuarteles, almacenes de depósito y demás bienes inmuebles destinados por el Gobierno de la Unión al servicio público o al uso común, estarán sujetos a la jurisdicción de los Poderes Federales en los términos que establezca la ley que expedirá el Congreso de la Unión; más para que lo estén igualmente los que en lo sucesivo adquiriera dentro del territorio de algún Estado, será necesario el consentimiento de la legislatura respectiva."

Considero que independientemente de las anteriores referencias constitucionales, no existe legislada alguna otra definición de servicio público que la que expresa la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal¹⁵, la que en su artículo 23 menciona "Para los efectos de esta Ley, se

¹⁵ Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, publicada en el "Diario Oficial" de la Federación del día 29 de diciembre de 1978.

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."

Asimismo, la referida ley agrega en el segundo párrafo del artículo mencionado que "La declaración oficial de que determinada actividad constituye un servicio público, implica que la prestación de dicho servicio es de utilidad pública. El Ejecutivo Federal, podrá decretar la expropiación, limitación de dominio, servidumbre u ocupación temporal de los bienes que se requieran para la prestación del servicio."

Por otra parte, Emilio Chuayffet Chemor¹⁶, señala que la Suprema Corte, ha aportado un concepto jurisprudencial del servicio público, al afirmar que "... El estado para dar satisfacción en forma regular y continua a ciertas categorías de necesidades de interés general, puede determinar qué actividades deben ser consideradas como un servicio público y establecer, desde luego, un régimen jurídico especial que tenga por objeto facilitar el que se satisfagan rápida y cumplidamente las necesidades que determinen la declaración del servicio público. El Estado puede prestar directamente el servicio o bien darlo en concesión que se otorgue a particulares o empresas, pero en ambos casos es indispensable que mediante el Poder Legislativo se haga la declaración respectiva y se reglamente el servicio. . ."17.

¹⁶ Chuayffet Chemor, Emilio. Introducción al Derecho Mexicano. Derecho Administrativo. UNAM, México. 1981. Pág. 47.

¹⁷ Apéndice de Jurisprudencia 1917-1975. Jurisprudencia del Pleno, Primera Parte. Jurisprudencia 6, Pág. 18.

De las anteriores definiciones doctrinales, legal y jurisprudencial, se puede señalar que el servicio público es una actividad técnica que la administración pública realiza en forma directa o indirecta, con la intención de asegurar la satisfacción de una necesidad colectiva, de manera permanente, regular, continua y de interés general, sujeta a un régimen de derecho público.

Actualmente, la administración pública interviene en la prestación de una gama muy variada de servicios públicos que abarcan desde los tradicionales servicios públicos administrativos como son la seguridad nacional, la educación, las comunicaciones, el crédito público y otros, así como nuevos servicios públicos industriales y comerciales que la propia intervención estatal ha originado.

Es preciso enfatizar que como ha quedado señalado, los servicios públicos deben prestarse en forma continua, pudiendo el Estado ejecutar directamente los servicios públicos concesionados a particulares o a otros organismos, cuando se de la interrupción de los mismos, para tal caso el Estado puede recurrir a la figura jurídica de la requisición, por motivos de interés general y mediante indemnización, en los casos que las leyes señalen.

CAPITULO II

AREAS ESTRATEGICAS Y PRIORITARIAS DE LA
ACTIVIDAD DEL ESTADO MEXICANO

A partir de la etapa post-revolucionaria, el Estado Mexicano va asumiendo paulatinamente tareas que con anterioridad estaban reservadas sólo a los particulares, lo que conlleva al Estado a abandonar el papel de simple guardián que venía desempeñando, para promover, planificar, coordinar y aún intervenir directamente en una muy diversa serie de actividades económicas, adoptando posteriormente, como consecuencia de ello, el papel de rector del desarrollo económico, político y social del país.

La intervención del Estado tiene como uno de sus principales objetivos procurar una más equitativa distribución de la riqueza, regulando o realizando directamente ciertas actividades que han sido consideradas de interés público, tales como las vinculadas con el desarrollo económico, la seguridad social, la educación, la vivienda popular y la comercialización de productos de consumo popular, entre otras.

Aquellas actividades de interés público que el Estado realiza de manera exclusiva, incluso por disposición constitucional, son las comprendidas dentro de las áreas estratégicas. Ahora bien, por áreas prioritarias debemos entender aquellas que resulta conveniente fomentar en un momento determinado de acuerdo a las circunstancias y en función de las necesidades del desarrollo nacional.

Como mencioné en las áreas estratégicas no se permite la participación de los particulares, conservando el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan. En las áreas prioritarias puede concurrir el sector público con los sectores social y privado para su debida atención.

Puede afirmarse como lo hace acertadamente Alejandro Carrillo Castro¹⁸ que "entre los objetivos que persigue el Estado al participar activamente en la vida económica y social del país, se cuentan: acelerar el desarrollo nacional; aumentar la productividad y el empleo; elevar el nivel de vida; abrir fuentes de crédito; facilitar los procesos de reforma agraria y de redistribución de la riqueza; proporcionar servicios básicos que faciliten el desarrollo industrial (como la energía eléctrica, el agua, los transportes y las comunicaciones, etc.), reducir el grado de dependencia en que se encuentra el país con respecto al capital y a la dirección extranjeros; facilitar la expansión y la diversificación del comercio exterior; suministrar un servicio necesario que, tal vez, no sería lucrativo o resultaría excesivamente caro si lo explotase una empresa directamente privada, o bien, garantizar el control gubernamental de algunos sectores de la economía considerados como estratégicos para el adecuado cumplimiento de los objetivos de política que establece la constitución."

¹⁸ Carrillo Castro, Alejandro y otros. Las Empresas Públicas en México. Su importancia en el Sector Industrial y Comercial. Bases jurídicas de su acción. Ediciones INAP, México, 1976, Pág. 13 y ss.

A) CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Nuestra Carta Magna expresamente señala en su artículo 25 que "Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.

Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación.

El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan.

Asimismo, podrá participar por si o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.

Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.

La ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social; de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritariamente o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, en los términos que establece esta constitución."

Como puede apreciarse, el precepto constitucional antes transcrito, establece las bases del sistema de economía mixta que rige en nuestro país, debiendo enfatizar que las áreas estratégicas estarán en forma exclusiva a cargo del sector público, conservando siempre el Gobierno Federal la propiedad y control de los organismos que en su caso se establezcan.

Asimismo, es de reiterarse que respecto de las áreas prioritarias el sector público podrá concurrir con los sectores social y privado.

La propia Constitución establece, en su artículo 26, que "El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.

. . . Habrá un Plan Nacional de Desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la administración pública federal.

. . .
...".

Las disposiciones del precepto en cita, complementan lo señalado en el artículo constitucional precedente.

Por su parte, el artículo 28 Constitucional que señala las áreas estratégicas a cargo del sector público, establece que "No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas a las que se refiere este precepto: correos, telégrafos, radiotelegrafía y la comunicación vía satélite; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad; ferrocarriles; y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión.

El Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores social y privado."

En el párrafo séptimo del precepto mencionado se expresa "No constituyen monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva a través del banco central en las áreas estratégicas de acuñación de moneda y emisión de billetes."

Cabe mencionar que el artículo 27 de nuestra Carta Fundamental señala en su párrafo sexto y en concordancia con lo expresado en el artículo 28, que "corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines.

Por otra parte, el artículo 80 Constitucional expresa que "se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos."

Asimismo, el artículo 90 de nuestro Código Fundamental establece que "La administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de

las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

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

B) LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.¹⁹

La ley en cuestión es reglamentaria del artículo 90 de nuestra Constitución Política, y establece las bases de organización de la administración pública federal, centralizada y paraestatal.

De conformidad con lo mencionado por la LOAPF²⁰, el Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará en el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, que son dependencias de la administración pública centralizada. Asimismo, se auxiliará de las entidades que componen la administración pública paraestatal, en los términos de las disposiciones legales correspondientes.

Es preciso mencionar que la administración pública federal centralizada se encuentra integrada por la Presidencia de la República, las

¹⁹ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), publicada en el "Diario Oficial" de la Federación el día 29 de diciembre de 1976.

²⁰ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Arts. 1o., 2o. y 3o..

Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República.

Por su parte, la administración pública paraestatal comprende a los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones nacionales auxiliares de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos públicos.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, opina José Francisco Ruiz Massieu²¹, introduce innovaciones de importancia en cuanto al establecimiento y transformación de dependencias, reasignación de funciones y creación de otras más, reuniones de gabinete, desconcentración, organización de la Administración por sectores y celebración de convenios de coordinación con los gobiernos locales."

Para la creación y transformación de dependencias centralizadas se considero el criterio de organizar a la administración por sectores, esto es, identificando las funciones, agrupándolas en atención a grandes programas y atribuyéndoselos a las dependencias que los conocerían en su integridad. Con ello, se respondía a la necesidad de agilizar la toma de decisiones evitar duplicidades y definir la responsabilidad de las propias dependencias coordinadoras de sector.

²¹ Ruiz Massieu, José Francisco, Estudios Jurídicos sobre la Nueva Administración Pública Mexicana, Editorial Limusa, México, 1981, Pág. 24.

De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 26 de la LOAPF, existen las Secretarías de Gobernación, de Relaciones Exteriores, de la Defensa Nacional, de Marina, de Hacienda y Crédito Público, de Desarrollo Social, de la Contraloría General de la Federación, de Energía, Minas e Industria Paraestatal, de Comercio y Fomento Industrial, de Agricultura y Recursos Hidráulicos, de Comunicaciones y Transportes, de Educación Pública, de Salud, de Trabajo y Previsión Social, de la Reforma Agraria, de Turismo y de Pesca, así como el Departamento del Distrito Federal, como auxiliares del Poder Ejecutivo Federal para los negocios del orden administrativo.

De entre las facultades que la ley otorga a las mencionadas Secretarías de Estado, cabe mencionar para efectos del presente trabajo las siguientes:

A la Secretaría de la Defensa Nacional corresponden, entre otros, organizar, administrar y preparar al Ejército y la Fuerza Aérea; 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 y dirigir y asesorar la defensa civil.

Dentro de las facultades de la Secretaría de Marina se encuentra la de organizar, administrar y preparar la Armada.

Será la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la que tenga dentro de sus atribuciones la de planear, coordinar, evaluar y vigilar el sistema bancario del país que comprende al Banco Central, a la Banca

Nacional de Desarrollo y las demás instituciones encargadas de prestar el servicio de banca y crédito.

La Secretaría de Desarrollo Social tiene dentro de sus funciones formular y conducir la política general de saneamiento ambiental, en coordinación con la Secretaría de Salud y demás dependencias competentes, así como determinar las normas y, en su caso, ejecutar las acciones que aseguren la conservación o restauración de los ecosistemas fundamentales para el desarrollo de la comunidad, en particular en situaciones de emergencia o contingencia ambiental, con la participación que corresponda a otras dependencias, y a los gobiernos estatales y municipales, y vigilar en coordinación con las autoridades federales, estatales y municipales, cuando no corresponda a otra dependencia, el cumplimiento de las normas y programas para la protección, defensa y restauración del ambiente, a través de los órganos competentes y establecer mecanismos, instancias y procedimientos administrativos que procuren el cumplimiento de tales fines, en los términos de las leyes aplicables.

La facultada para coordinar y dirigir el Sistema Nacional para el Abasto, con el fin de asegurar la adecuada distribución y comercialización de productos y el abastecimiento de los consumos básicos de la población es la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, de igual manera deberá organizar la distribución y consumo, a fin de evitar el acaparamiento y que las intermediaciones innecesarias o excesivas provoquen el encarecimiento de los productos o servicios.

La dependencia que tiene dentro de sus atribuciones el organizar y regular el aprovechamiento racional de los recursos forestales, atendiendo a las restricciones de protección ecológica que señale la Secretaría de Desarrollo Social, decretar vedas forestales y organizar y manejar la vigilancia forestal, será la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

A la Secretaría de Comunicaciones y Transportes corresponde el despacho de entre otros, los siguientes asuntos: Formular y conducir las políticas y programas para el desarrollo del transporte y las comunicaciones de acuerdo a las necesidades del país; regular, inspeccionar y vigilar los servicios públicos de correos y telégrafos y sus servicios diversos; conducir la administración de los servicios federales de comunicaciones eléctricas y electrónicas y su enlace con los servicios similares públicos concesionados con los servicios privados de teléfonos, telégrafos e inalámbricos y con los estatales y extranjeros, así como del servicio público de procesamiento remoto de datos; otorgar concesiones y permisos para establecer y operar servicios aéreos en el territorio nacional, fomentar, regular y vigilar su funcionamiento y operación, así como negociar convenios para la prestación de servicios aéreos internacionales.

De igual manera le corresponde regular y vigilar la administración del sistema ferroviario; regular las comunicaciones y transportes por agua y construir y conservar los caminos y puentes federales, incluso los internacionales, así como las estaciones y centrales de autotransporte federal.

Cabe mencionar que dentro de las leyes que corresponde aplicar a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes se encuentran la de Vías Generales de Comunicación y la Orgánica de Ferrocarriles Nacionales.

Por su parte, la Secretaría de Salud es la facultada para establecer y conducir la política nacional en materia de asistencia social, servicios médicos y salubridad general con excepción de lo relativo al saneamiento del ambiente; y coordinar los programas de servicios a la salud de la administración pública federal, así como los agrupamientos por funciones y programas afines que, en su caso se determinen. De igual forma, está facultada para planear, normar y controlar los servicios de atención médica, salud pública, asistencia social y regulación sanitaria que correspondan al Sistema Nacional de Salud; asimismo, actuar como autoridad sanitaria, ejercer las facultades en materia de salubridad general que las leyes le confieran al Ejecutivo Federal, vigilar el cumplimiento de la Ley General de Salud, sus reglamentos y demás disposiciones aplicables y ejercer la acción extraordinaria en materia de salubridad general.

Dentro de las normas más importantes que aplica la Secretaría de Salud se incluyen la Ley General de Salud y la de Instituciones de Asistencia Privada.

Cabe resaltar que las bases orgánicas que establece la ley, se complementan con los reglamentos y demás disposiciones que expida el Ejecutivo Federal de conformidad con lo dispuesto por la fracción I del artículo 89 Constitucional, que textualmente señala: "Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes: I. Promulgar y ejecutar las

leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.”.

Asimismo, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, contiene dentro de su Título Tercero un Capítulo Único que se refiere a la administración pública paraestatal y que comentaré en forma conjunta con las disposiciones de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales a continuación.

C) LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES²².

Esta ley reglamentaria en la parte relativa del artículo 90 Constitucional, establece las formas de constitución, organización, funcionamiento, control, liquidación, disolución, fusión, enajenación, extinción o transferencia a los Estados de las entidades paraestatales de la administración pública federal, así como sus relaciones con el Ejecutivo Federal o con sus dependencias.

La Ley Federal de las Entidades Paraestatales es un cuerpo legal que guarda congruencia con la rectoría económica que otorgan al Estado los artículos 25, 26 y 28 de la Constitución, al regular de manera específica la intervención económica del Estado dentro de la economía mixta, estableciendo de manera clara el manejo de las áreas estratégicas que la Constitución reserva al Gobierno Federal y de las áreas prioritarias en las que el Estado puede concurrir con el capital privado o social.

²² Ley Federal de las Entidades Paraestatales (LFEP), publicada en el "Diario Oficial" de la Federación el día 14 de mayo de 1986.

De entre sus disposiciones merecen mención especial en relación con el presente trabajo las que a continuación comento:

Dicha ley establece en su artículo 6o., que para los efectos de la misma, se consideran áreas estratégicas las expresamente determinadas en el párrafo cuarto del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión.

Asimismo, la segunda parte del referido artículo, señala que se considerarán áreas prioritarias las que se establezcan en los términos de los artículos 25, 26 y 28 de la propia Constitución, particularmente las tendientes a la satisfacción de los intereses nacionales y necesidades populares.

Para la realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias o para la prestación de un servicio público o social, entre otros, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, prevé la constitución, organización y funcionamiento de organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos públicos.

Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten y cuyo objeto tienda a: La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias; la prestación de un

servicio público o social; o la obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

Tanto para la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal²³, como para la Ley Federal de las Entidades Paraestatales²⁴, son empresas de participación estatal mayoritaria las sociedades nacionales de crédito constituidas en los términos de su legislación específica, las sociedades de cualquier otra naturaleza incluyendo las organizaciones auxiliares nacionales de crédito; así como las instituciones nacionales de seguros y fianzas, en que se satisfagan alguno o varios de los siguientes requisitos: Que el Gobierno Federal o una o más entidades paraestatales, conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios de más del 50% del capital social; que en la constitución de su capital se hagan figurar títulos representativos de capital social de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal; o que al Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno o su equivalente, o bien designar al presidente o director general, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos del propio órgano de gobierno.

Se asimilan a las empresas de participación estatal mayoritaria, las sociedades civiles así como las asociaciones civiles en las que la mayoría de los asociados sean dependencias o entidades de la administración pública federal o servidores públicos federales que participen en razón de sus cargos o alguna o varias de ellas se obliguen a realizar o realicen las aportaciones económicas preponderantes.

²³ LOAPF, artículo 46.

²⁴ LFEP, artículo 28.

Cabe aclarar, que la propia Ley Federal de las Entidades Paraestatales señala que no tienen el carácter de entidades paraestatales de la administración pública federal las sociedades mercantiles en las que participen temporalmente y en forma mayoritaria en su capital, en operación de fomento, las sociedades nacionales de crédito, salvo que conforme a la legislación específica de éstas y siempre que se esté en los supuestos (antes mencionados) de la segunda parte del artículo 6o., el Ejecutivo Federal decida mediante acuerdo expreso en cada caso, atribuirles tal carácter e incorporarlas al régimen de este ordenamiento.

Fideicomisos Públicos para las leyes citadas son aquéllos que el gobierno federal o alguna de las demás entidades paraestatales constituyen, con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo, que cuenten con una estructura orgánica análoga a las otras entidades y que tengan comités técnicos, excluyendo a aquellos que no cumplen con los supuestos señalados.

El Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, será el fideicomitente único de la administración pública federal centralizada y cuidará que en los contratos queden debidamente precisados los derechos y acciones que corresponda ejercitar al fiduciario sobre los bienes fideicomitados, las limitaciones que establezca o que se deriven de derechos de terceros, así como los derechos que el fideicomitente se reserve y las facultades que fije en su caso al comité técnico, el cual deberá existir obligatoriamente en los fideicomisos públicos.

Resumiendo, puede decirse que la Ley Federal de las Entidades Paraestatales amplía la definición de los organismos descentralizados atendiendo a su objeto (actividades estratégicas y prioritarias). Determina aspectos mínimos que deben incluir los ordenamientos de su creación y obliga a los órganos de gobierno a establecer estatutos orgánicos. Asimismo, establece el número de integrantes de los órganos de gobierno que deberán ser mínimo 5 y máximo 15, los que se deberán reunir cuando menos 4 veces al año.

En la Sección A del Capítulo Segundo de la ley en comentario se contienen las disposiciones que tienden a definir los objetivos y formalidades de los organismos públicos descentralizados, para el manejo de áreas estratégicas del Estado, la prestación de servicios públicos o sociales, la obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social y el manejo en forma exclusiva de determinadas áreas prioritarias.

Por lo que hace a las empresas públicas las redefine considerando la titularidad de las acciones o porción social y su objeto (actividades prioritarias). Dicha ley faculta a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para proponer al Ejecutivo Federal, la enajenación de la participación estatal cuando no cumplan con su objeto o no convengan a la economía nacional o al interés público. De lo anterior se ocupa el Capítulo Tercero de la Ley, en el que de manera congruente con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se regulan.

En lo que se refiere a los fideicomisos públicos, establece como innovación que los contratos de éstos precisarán los derechos y acciones del fiduciario, limitaciones que se establezcan o se deriven de derechos de terceros, derechos reservados al fideicomitente y facultades del comité técnico, señalando como obligatoria la constitución y establecimiento de este último y expresa que los fideicomisos se podrán organizar en forma similar a los organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria. En el propio contrato, la administración pública se deberá reservar expresamente la facultad para revocarlo.

La Ley Federal de las Entidades Paraestatales además, establece que las entidades de la administración pública federal, tendrán que sujetarse a lo que se señala en los programas institucionales y sectoriales, al Plan Nacional de Desarrollo y a la Ley de Planeación, a fin de hacer congruente su actuación con los grandes objetivos nacionales.

La ley en comentario otorga mayor autonomía de gestión a las entidades de la administración pública federal con el objeto de que cumplan con mayor eficiencia y eficacia con sus objetivos comprendidos dentro de las áreas estratégicas o prioritarias del desarrollo nacional, tratando de lograr un equilibrio en relación con el control que sobre dicho sector ejerce el Gobierno Federal.

En el Capítulo Sexto, referente a los controles y vigilancia de las entidades paraestatales, en apoyo a la autonomía de gestión de ellas, se prevén diversas normas correspondientes a los órganos internos de las propias empresas, a los comisarios públicos, a las facultades directas de

control de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, y se contienen normas que no dejan lugar a cuestionamientos sobre los controles que corresponden al Estado, a modo de intervención directa del Ejecutivo Federal, cuando el Órgano de Gobierno o el Director General no dieren cumplimiento a sus respectivas obligaciones legales.

D) REGLAMENTO DE LA LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES.²⁵

El Reglamento que nos ocupa, precisa y detalla las disposiciones generales contenidas en la Ley, primordialmente en lo que se refiere a la constitución, organización, funcionamiento y control de las entidades paraestatales, asimismo, propicia y asegura su adecuada aplicación.

Pasaré enseguida al análisis de algunas de las disposiciones del citado Reglamento, que estimo de interés en relación con el presente trabajo.

En cuanto a la constitución o desincorporación de entidades paraestatales precisa que será la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a propuesta de la dependencia coordinadora de sector y con el dictamen favorable de la Comisión Intersecretarial de Gasto-Financiamiento la que las someta a la consideración del Ejecutivo Federal.

Será el propio Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quien emita la resolución respectiva para la constitución de una entidad paraestatal, salvo que se trate de un organismo

²⁵ Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, publicado en el "Diario Oficial" de la Federación de 26 de enero de 1990.

público descentralizado, o bien, que en atención a sus fines o características particulares requiera constituirse por ley o decreto del Congreso de la Unión.

En este último caso, se deberán seguir las mismas formalidades observadas para su constitución, cuando se trate de desincorporarlas.

Para desincorporación de entidades paraestatales de la administración pública federal el Reglamento detalla los procedimientos a seguir comprendiendo su disolución, liquidación, extinción, fusión o transferencia a los estados.

Es de gran trascendencia lo dispuesto por el artículo 16 del Reglamento, en cuanto establece que los órganos de gobierno de las entidades paraestatales (Consejos de Administración, Juntas Directivas o de Gobierno, Comités Técnicos o sus equivalentes), consideradas como estratégicas y en las prioritarias que determine el Ejecutivo Federal, serán presididos por el titular de la coordinadora de sector. En las demás entidades prioritarias, el propio titular de la coordinadora de sector designará al servidor público que presidirá el órgano de gobierno, cuyo nivel no será inferior al de director general o su equivalente.

Así pues, puede observarse que tanto la ley como el Reglamento robustecen la intervención de las Secretarías que tienen a su cargo la coordinación sectorial, debiendo formar parte integrante de los órganos de gobierno, a fin de lograr un equilibrio entre el correcto ejercicio de la autonomía de gestión y una conveniente y oportuna tutela del Estado para mantener bajo control al sector paraestatal.

Para enfatizar lo referido en el presente capítulo insistiré en que por áreas estratégicas debemos entender las señaladas en el artículo 28 Constitucional relativas a correos; telégrafos; radiotelegrafía y la comunicación vía satélite, petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad; ferrocarriles; acuñación de moneda y emisión de billetes y las demás actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión, mismas que realizará de manera exclusiva el sector público, conservando el Gobierno Federal la propiedad y el control de los organismos que para tal efecto se establezcan.

Por áreas prioritarias debemos entender aquéllas que resulte conveniente fomentar en un momento determinado de acuerdo a las circunstancias y en función de las necesidades del desarrollo nacional. Para su atención el sector público podrá participar con los sectores social y privado de acuerdo con la ley.

E) LEY FEDERAL DE COMPETENCIA ECONOMICA.²⁶

Conforme a lo mencionado por el artículo 1o. de la Ley que nos ocupa, la misma es reglamentaria del artículo 28 Constitucional en materia de competencia económica, monopolios y libre concurrencia, es de observancia general en toda la República y aplicable a todas las áreas de la actividad económica.

²⁶ Ley Federal de Competencia Económica, publicada en el "Diario Oficial" de la Federación el día 24 de diciembre de 1992.

Tal ley tiene por objeto proteger el proceso de competencia y libre concurrencia, mediante la prevención y eliminación de monopolios, prácticas monopólicas y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados de bienes y servicios.

Dentro de su articulado define lo que se debe entender por prácticas monopólicas absolutas y relativas, prohíbe los monopolios y estancos, así como las prácticas que en los términos de la propia ley, disminuyan, dañen o impidan la competencia y la libre concurrencia en la producción, procesamiento, distribución y comercialización de bienes o servicios.

Es de mencionarse que la ley de que se trata no señala lo que debemos entender por monopolios y estancos, por lo que para tales efectos mencionaré algunos de los conceptos que la doctrina ha referido sobre los mismos, a saber:

El Diccionario Jurídico Mexicano²⁷, menciona que "monopolio proviene del latín "*monopolium*", y éste a su vez del griego, "*monos-uno, polis- vender*". Aprovechamiento exclusivo de alguna industria o comercio, bien provenga de un privilegio, bien de otra causa cualquiera. Convenio hecho entre los mercaderes de vender los géneros a un determinado precio.

Asimismo, establece que monopolio es toda situación de un mercado, en la cual la competencia no existe del lado de la oferta; dado que

²⁷ Ob. Cit., Págs. 2151, 1342 y ss.

una empresa o individuo produce y vende la producción total de un determinado bien o servicio, controla su venta, tras eliminar a todos los competidores reales o potenciales; o tiene acceso exclusivo a una patente de la que otros productores no disponen.

La eliminación de la competencia y el control exclusivo de la oferta, permite el ejercicio de un manejo total sobre los precios, y el logro de beneficios excesivos o monopolistas."

Ahora bien, según el Diccionario de Autoridades estanco es "el asiento que se hace para acotar la venta de las mercancías y otros géneros vendibles, poniendo tasa y precio a que fijamente se hayan de vender, y embarazando que otros puedan tratar y contratar en los géneros que uno toma por su cuenta y por cuyos derechos y rentas hace escritura y obligación."

Por estanco, entonces debemos entender el monopolio en favor del Estado, siendo en general en Europa en donde se dan los primeros estancos en relación con la elaboración y venta de ciertos artículos como el tabaco y la sal, o bien para explotar con igual privilegio algunos servicios como el de correos, el de telégrafos y otros, en particular los primeros monopolios de estado fueron ingleses, pero este modo de realizar las transacciones comerciales, por parte del Estado, interviniendo directa o indirectamente en la producción, explotación o comercialización de determinados productos se dio en toda Europa como ya referí.

En congruencia con lo dispuesto por nuestra Carta Magna, la Ley Federal de Competencia Económica, señala que para los efectos de la misma no constituyen monopolios las funciones que el estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas a que se refiere el párrafo cuarto del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Sin embargo, las dependencias y organismos que tengan a su cargo las funciones a que se refiere el párrafo precedente, estarán sujetas a lo dispuesto por dicha ley, respecto de los actos que no estén expresamente comprendidos dentro de las áreas estratégicas.

Tampoco constituyen monopolios²⁸ las asociaciones de trabajadores, ni las cooperativas de producción que vendan directamente sus productos en el extranjero, siempre y cuando dichos productos sean la principal fuente de riqueza de la región en que se produzcan o no sean artículos de primera necesidad; sus ventas o distribución no se realicen además dentro del territorio nacional; su membresía sea voluntaria y se permita la libre entrada y salida de sus miembros; no se otorguen o distribuyan permisos o autorizaciones cuya expedición corresponda a dependencias o entidades de la administración pública federal, y estén autorizadas en cada caso para constituirse por la legislatura correspondiente a su domicilio social.

De igual manera, no constituyen monopolios los privilegios temporales concedidos a autores, artistas, inventores y perfeccionadores de mejoras.

²⁸ Ley Federal de Competencia Económica, artículos 5o. y 6o..

Para la ley en comentario son prácticas monopólicas absolutas los contratos, convenios, arreglos o combinaciones entre agentes económicos competidores entre sí, que tiendan a fijar, elevar, concertar o manipular el precio de venta o compra de bienes o servicios al que son ofrecidos o demandados en los mercados, o intercambiar información con el mismo objeto o efecto; establecer la obligación de no producir, procesar, distribuir o comercializar sino solamente una cantidad restringida o limitada de bienes o la prestación de un número, volumen o frecuencia restringidos o limitados de servicios; dividir, distribuir, asignar o imponer porciones o segmentos de un mercado actual o potencial de bienes y servicios, mediante clientela, proveedores, tiempos o espacios determinados o determinables; o establecer, concertar o coordinar posturas o la abstención en las licitaciones, concursos, subastas o almonedas públicas (artículo 9).

Por prácticas monopólicas relativas se consideran los actos, contratos, convenios o combinaciones cuyo objeto o efecto sea o pueda ser desplazar indebidamente a otros agentes del mercado, impedirles sustancialmente su acceso, o establecer ventajas exclusivas en favor de una o varias personas en los casos que enumeran las 6 fracciones primeras del artículo 10 de la ley y en general, todo acto que indebidamente dañe o impida el proceso de competencia y libre concurrencia en la producción, procesamiento, distribución y comercialización de bienes o servicios.

Las prácticas monopólicas se considerarán violatorias de la ley si el responsable tiene poder sustancial sobre el mercado relevante y si se

realizan respecto de bienes y servicios que correspondan al mercado relevante de que se trate.

La ley de referencia entiende por concentración la fusión, adquisición del control o cualquier acto por virtud del cual se concentren sociedades, asociaciones, acciones, partes sociales, fideicomisos o activos en general que se realice entre competidores, proveedores, clientes o cualesquiera otros agentes económicos.

La Comisión Federal de Competencia, órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, contará con autonomía técnica y operativa y tiene a su cargo prevenir, investigar y combatir los monopolios, estancos, las prácticas monopólicas y las concentraciones, en los términos de la ley y gozará de autonomía para dictar sus resoluciones.

Dicha Comisión podrá emplear como medidas de apremio para el eficaz desempeño de sus atribuciones el apercibimiento o multa hasta por 1,500 veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal. Asimismo, podrá aplicar como sanciones: ordenar la suspensión, corrección o supresión de la práctica o concentración de que se trate; la desconcentración total o parcial de lo indebidamente concentrado y multas por diversos montos, según la gravedad de la infracción, pudiendo el infractor interponer recurso de reconsideración ante la propia Comisión, dentro de los 30 días hábiles siguientes a la fecha de notificación de la resolución correspondiente, con objeto de que se revoque, modifique o confirme la resolución reclamada.

F) REGLAMENTO INTERIOR DE LA COMISION FEDERAL DE COMPETENCIA.

Con fecha 12 de octubre de 1993, se publicó en el "Diario Oficial" de la Federación, el Reglamento Interior de la Comisión Federal de Competencia, mismo que establece la estructura orgánica y las bases de operación de la propia Comisión.

Al efecto, señala que los órganos que integran la Comisión son el Pleno, la Presidencia, la Secretaría Ejecutiva, las Direcciones Generales de: Asuntos Jurídicos y Contenciosos; de Estudios Económicos; de Concentraciones; de Investigaciones y de Administración, así como las demás unidades y personal técnico que autorice el Presidente, conforme al presupuesto aprobado y con sujeción a las normas y lineamientos que emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en la materia. Determina las facultades y funciones de los mencionados órganos.

CAPITULO III

LA REQUISICION O REQUISA EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO NACIONAL

La requisita o requisición surge en el derecho militar como ha quedado expresado con anterioridad, originándose ante una situación de guerra con el exterior, o bien, ante un conflicto interior.

Sin embargo, dicha figura jurídica se ha empleado con posterioridad en los ámbitos del derecho civil y administrativo.

Al efecto, la doctrina administrativa nacional ha ubicado a la requisición como un mecanismo estatal de adquisición patrimonial, tratándola conjuntamente con otros procedimientos y actos que pertenecen al Derecho Administrativo como son la expropiación, la confiscación, el decomiso o comiso, las modalidades a la propiedad y la nacionalización.

A las anteriores, Acosta Romero agrega el referente a la adquisición de soberanía territorial por parte del Estado y los esquilmos.

La requisición menciona la doctrina, procede por causas de interés público y mediante indemnización.

A continuación pasaré a estudiar algunos conceptos que sobre la figura jurídica de que se trata se han vertido.

A) CONCEPTO.

Con respecto a la requisición se han externado diversidad de conceptos, sin embargo, para efectos del presente trabajo mencionaré los siguientes:

Conforme a lo señalado en el Diccionario de la Lengua de la Real Academia Española²⁹, "requisar (de requisa), significa hacer requisición de caballos, vehículos, alimentos y otras cosas para el servicio militar."

Asimismo, expresa que "requisa proviene del latín (*requisium*, por *requisitum*), revista o inspección de las personas o de las dependencias de un establecimiento. Recuento y embargo que se hace de cosas necesarias en tiempo de guerra."

Por otra parte, menciona que "requisición deriva (del latín *requiritis -oni-*), que alude al recuento y embargo de caballos, bagajes y alimentos, entre otros, que para el servicio miliar suele hacerse en tiempos de guerra."

Ahora bien, como señalé en el Capítulo I de este trabajo, en cuanto a su etimología y definición común, el Diccionario Jurídico Mexicano³⁰, establece que "requisición proviene del latín *requiritis -oni-*, acción de requirir; requerir o sea exigir con potestad. Demanda imperiosa hecha por el

²⁹ Diccionario de la Lengua de la Real Academia Española. Décima Novena Edición, Editorial Espasa-Calpe, Madrid, 1970, Pág. 1136.

³⁰ Ob. Cit., Pág. 2808 y ss.

gobierno, para poner a su disposición las personas o las cosas que se necesiten con urgencia para un servicio público. Sinónimos: embargo e incautación. En derecho mexicano reviste dos dimensiones principales; en materia laboral y en materia militar."

El propio Diccionario Jurídico Mexicano³¹, señala que "juridicamente, requisición es la expropiación de bienes o el uso forzoso de muebles o inmuebles, e incluso la incorporación transitoria de personas en determinados servicios, dictada por la autoridad competente para poder satisfacer o realizar algo que exige de inmediato la tranquilidad o el orden público y con fundamento en la legislación aplicable."

Para el maestro Andrés Serra Rojas³², "la requisición es un procedimiento administrativo unilateral de cesión forzada de bienes, que implica una limitación a la propiedad privada principalmente muebles, para satisfacer urgentes propósitos de utilidad pública y mediante la indemnización correspondiente. También opera la requisición obligando a una persona a colaborar prestando servicios personales a la administración."

Como puede verse, la requisición opera como acertadamente lo afirma el autor en cita. sobre bienes muebles e inmuebles, de los que se transmite la propiedad en los primeros o el simple uso temporal en los segundos, e incluso pueden ser materia de la misma, servicios personales en determinados casos.

³¹ Idem.

³² Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo, Tomo II. Editorial Porrúa, México, 1979, Pág. 288.

Duez y Debeyre³³, definen a la requisición "como una operación unilateral de gestión pública por la cual la administración exige de una persona, sea la prestación de la actividad, sea la provisión de objetos mobiliarios, sea el abandono temporal del goce de un inmueble, o de empresas, para hacer, con un fin determinado un uso conforme a un interés general."

Respecto a la anterior definición, considero que adolece de la falta de señalamiento en el sentido de que la requisición siempre procede mediante la correspondiente indemnización.

Para Manuel María Diez³⁴, "la requisa de un bien es un acto por el cual el órgano administrativo impone a un particular, en base al interés general, la obligación de transferir la propiedad del mismo o el uso de una cosa mediante una indemnización. Se puede decir en un sentido amplio, que la requisa se refiere a la disposición, por vía coactiva de personas y de cosas."

La requisición opina Emilio Chuayffet Chemor³⁵, "es un procedimiento administrativo en virtud del cual la autoridad ocupa temporalmente un bien inmueble o se apropia de bienes muebles propiedad de los particulares, o bien, exige a éstos la prestación de un servicio personal por causa de utilidad pública y mediante indemnización."

³³ Duez et Debeyre, *Traité de Droit Administratif*, Dalloz, París. Pág. 845, citados por Serra Rojas, Andrés, Ob. Cit. Pág. 288.

³⁴ María Diez, Manuel, *Manual de Derecho Administrativo*, Tomo II, Editorial Plus Ultra, Buenos Aires, 1979, Pág. 297.

³⁵ Chuayffet Chemor, Emilio, Ob. Cit. Pág. 44

Robert Ducos Ader³⁶, define la requisición como "una operación por la cual la autoridad administrativa, en forma unilateral, constriñe a los particulares, persona 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.

Para Luis H. Delgadillo Gutiérrez³⁷, "la requisita denominada en la legislación y en la doctrina mexicana como requisición, es un acto administrativo unilateral por el cual un órgano administrativo impone a un particular, con base en el interés general, la transferencia de la propiedad de bienes o el uso de los mismos, e inclusive la obligación de prestaciones de servicios o de actividades, mediante indemnización."

En relación con esta última definición, considero que a la requisición no se le debe catalogar como un acto administrativo, sino como todo un procedimiento que comprende una serie de actos administrativos.

Como se puede apreciar, los conceptos antes comentados, coinciden en que la requisición tiene como elementos esenciales: un procedimiento administrativo, la ocupación temporal de un bien inmueble o de una empresa, la adquisición en propiedad de bienes muebles propiedad de los particulares o la obtención de servicios personales, la correspondiente indemnización y la atención del interés general.

³⁶ Ducos Ader, Robert, *Le droit de réquisition*, Primera Edición, París, 1956, citado por Acosta Romero, Miguel. Ob. Cit., Pág. 613.

³⁷ Delgadillo Gutiérrez, Luis H., *Elementos de Derecho Administrativo*, Segundo Curso, Editorial Limusa, México, 1989, Pág. 111.

En vista de lo anterior, personalmente considero que la requisición es un procedimiento administrativo en virtud del cual la autoridad ocupa temporalmente un bien inmueble o una empresa, o adquiere la propiedad, o el uso de bienes muebles pertenecientes a los particulares, o bien exige a éstos la prestación de un servicio personal por causa de utilidad pública y mediante la respectiva indemnización.

La requisición se puede dar entonces en propiedad o en uso, la primera opera sobre bienes muebles y cosas fungibles, la segunda se da en relación con bienes inmuebles o empresas.

De acuerdo con nuestro sistema jurídico existen la requisición en material civil, la requisición militar en tiempos de guerra y la requisición administrativa, mismas que trataré a continuación.

B) LA REQUISICION EN MATERIA CIVIL.

Debemos considerar que la requisición en materia civil, procede en tiempos de paz, y mediante ella se obliga a los particulares a colaborar prestando servicios personales a la administración, dando en uso o en propiedad bienes muebles, o en uso bienes inmuebles o empresas.

La requisición civil es una etapa intermedia entre la requisición en materia militar en tiempos de guerra y la administrativa, en este tipo de procedimiento. la administración toma sus providencias con urgencia,

disponiendo y pagando enseguida el monto de la indemnización que deberá cubrir al particular requisado, en los casos que las leyes lo permitan.

Considero que el fundamento constitucional de este tipo de requisición, lo encontramos en el tercer párrafo del artículo 27, que establece en forma expresa "la Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con el objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación. . .", por lo menos, en lo que respecta a bienes muebles, inmuebles y empresas.

Como he expresado con antelación, la requisición procede únicamente en las circunstancias excepcionales enumeradas en forma expresa y limitada por la ley. Debo insistir en que la figura jurídica de la requisición civil procede en casos de notoria urgencia y en tiempos de paz, es decir, responde a situaciones de emergencia, entendiendo que semánticamente esta última, "es ocurrencia o accidente que sobreviene proveniente de otra cosa; lo que tiene principio o nace de otra cosa, según lo ponen de relieve desde Escribiche hasta el Diccionario Etimológico de Barcia y lo establece la Enciclopedia Jurídica Omeba³⁸, la que además señala que "En Derecho, siguiendo su significado gramaticalmente y según es ya notorio, la palabra 'emergencia' tiene alcance vario. Alude siempre a estadios, históricamente ciertos o simplemente posibles, que se caracterizan por su excepcionalidad o necesidad ante lo inusitado o insólito. De allí su

³⁸ Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo V Cost-Defe, Editorial Driskill, Buenos Aires, 1989, Pág. 922

gravedad fáctica y su ínsita transitoriedad. De no ser esencialmente transitorio el episodio, la emergencia no existe."

Dentro de nuestra dinámica histórico política, tipifican pues, a la requisición la cualidad de constituir una situación meramente transitoria, a lo que habrá que agregar que se trata de episodios excepcionales, a los que concurren hechos de diversa índole para promover estados o períodos de peligro de las instituciones, de la propia supervivencia del grupo humano o de sus funciones fundamentales con dimensión suficiente para lesionar las actividades comunes de la población.

En nuestros días, la historia ofrece mayor número de situaciones de emergencia o de necesidad que el Estado debe atender, a fin de preservar el bienestar y la seguridad sociales.

Cabe señalar que para atender las situaciones de emergencia que pudieran llegar a presentarse, la autoridad administrativa hecha mano de poderes que previamente le han sido otorgados por las leyes, es decir, no crea ningún poder en su favor para la atención del estado de emergencia o necesidad, sino que su previsión es y debe ser anterior a la misma.

La atención de las situaciones de emergencia o necesidad que llegaran a presentarse, deberá perseguir siempre como fin último la normalidad política, institucional, la paz social y jurídica y la regularidad económica.

Por otra parte, debemos entender por épocas de paz, aquéllas en que las relaciones sociales son armónicas, existiendo mutuo respeto de los derechos, deberes e intereses de los individuos que integran la sociedad, es decir son tiempos de normalidad.

Dentro de nuestro sistema jurídico procede la requisición civil en relación con servicios personales, bienes muebles, bienes inmuebles o empresas, como ha quedado previamente expresado.

A la requisición de servicios personales alude el artículo 50. Constitucional que expresamente establece "A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial.

La ley determinará en cada Estado, cuáles son las profesiones que necesitan título para su ejercicio, las condiciones que deban llenarse para obtenerlo y las autoridades que han de expedirlo.

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

En cuanto a los servicios públicos, sólo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas y los jurados, así como el desempeño de los cargos concejiles y los de elección popular, directa o indirecta. Las funciones electorales y censales tendrán carácter obligatorio y gratuito, pero serán retribuidas aquéllas que se realicen profesionalmente en los términos de esta Constitución y las leyes correspondientes. Los servicios profesionales de índole social serán obligatorios y retribuidos en los términos de la ley y con las excepciones que ésta señale.

...

...

...".

El precepto 5o. Constitucional antes referido, establece los únicos casos que son expresamente autorizados por la Constitución y subordinados a la ley en cuanto a la prestación obligatoria de servicios personales, es decir, limita la requisa de actividades o servicios personales, al mencionar que "Nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento. . .".

Asimismo, señala que la ley determinará en cada estado las profesiones que necesitan título para su ejercicio y las autoridades que deban expedirlo, tal situación está prevista en nuestro caso por la Ley Reglamentaria del Artículo 5o. Constitucional, relativo al ejercicio de las profesiones en el Distrito Federal.

En la requisición de servicios personales, no estamos lógicamente, en presencia de un modo de adquirir bienes, pero sí derechos a favor del Estado.

De acuerdo con lo anterior, los servicios que los particulares están obligados a prestar son el de las armas, el de jurados, los cargos concejiles, los de elección popular, los de funciones electorales y censales, los servicios profesionales de índole social, así como el trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial.

Con respecto a lo anterior Luis H. Delgadillo Gutiérrez³⁹, opina que "de las excepciones anotadas, sólo el de las armas podríamos considerarlo como requisa de servicios, ya que en los demás haría falta el elemento de necesidad urgente que caracteriza a la institución en estudio."

Existe en otras leyes administrativas la requisición de servicios, pero éstas serán tratadas en inciso especial de este trabajo.

En tratándose de bienes muebles la autoridad los puede requisar en propiedad, siempre que los requieran las causas de interés general a satisfacer y mediante la respectiva indemnización.

La requisa de bienes muebles procede en propiedad cuando sean bienes fungibles. cosas que se consumen por el uso o derechos.

³⁹ Delgadillo Gutiérrez, Luis H., Ob. Cit., Pág. 112.

Por lo que respecta a la requisición de bienes inmuebles, la doctrina nacional ha manifestado que la misma sólo se realiza en uso, en atención a razones de interés general conforme a lo que establezcan las leyes y siempre en forma temporal.

El maestro Andrés Serra Rojas⁴⁰, menciona que "para la requisición de inmuebles en propiedad el derecho administrativo mexicano dispone del procedimiento de expropiación, por ello la requisición de inmuebles en propiedad no debe aplicarse."

Manuel María Díez⁴¹, al enunciar algunas diferencias de la requisa con otras instituciones jurídicas, señala que en la requisa en materia inmobiliaria "se impone al propietario la obligación de tener el bien a disposición del requisante y de entregarlo al efectuarse el requerimiento."

Asimismo, el autor referido expresa que si bien la requisa opera siempre con indemnización, ésta se efectúa "a posteriori" y no como la expropiación que procede mediante indemnización previa.

C) LA REQUISICION MILITAR EN TIEMPO DE GUERRA.

Anteriormente mencioné que la requisición tuvo sus orígenes en Roma, en donde abundaron las requisiciones militares con motivo de las conquistas de las legiones romanas, sufriendo en un principio la población de saqueos y pillajes por parte de las tropas, situación que se vió modificada en

⁴⁰ Serra Rojas, Andrés, Ob. Cit. Tomo II, Pág. 290.

⁴¹ María Díez, Manuel, Ob. Cit., Pág. 298.

virtud de que el Senado Romano dictó leyes para proteger a las poblaciones civiles, permitiendo la requisición de las tropas sólo para obtener víveres, ropa, armas y transportes.

Al igual que en Roma, los intendentes militares de los diversos cuarteles del territorio francés, permitieron la requisición de alimentos, vestuario y transportes de carga para los ejércitos.

En México, la requisición castrense fue constitucionalmente instituida en la Constitución de 1857, cuyo artículo 26 dice: "En tiempo de paz ningún militar puede exigir 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."

Ahora bien, el artículo 16 "A" de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente, adicionado según reforma publicada en el "Diario Oficial" de la Federación el día 3 de febrero de 1983, dispone que: "En tiempo de paz ningún miembro del Ejército podrá alojarse en casa particular contra la voluntad del dueño, ni imponer prestación alguna. En tiempo de guerra los militares podrán exigir alojamiento, bagajes, alimentos y otras prestaciones, en los términos que establezca la ley marcial correspondiente.

Es de enfatizar que el precepto constitucional comentado prohíbe la requisición militar en épocas de paz. Asimismo, es de señalarse que el referido texto ocupó hasta la reforma de 1983 el espacio relativo al artículo 26, que en la actualidad presenta diverso contenido.

Lo mencionado respecto de la requisición militar en tiempo de guerra, se complementa con lo dispuesto inicialmente por el artículo 129 de nuestra Carta Magna, que expresamente establece: "En tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar. . .", así como con lo dispuesto por el artículo 5o. Constitucional (ya comentado con antelación), relativo a la libertad de trabajo y su justa retribución, por lo que únicamente puede realizarse la requisa militar una vez decretada la suspensión de garantías en los términos previstos por el artículo 29 de la Constitución.

Al efecto, el artículo 29 de nuestro Código Fundamental expresa: "En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República y con aprobación del Congreso de la Unión y, en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculos para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación, pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde."

La requisita militar en nuestro país, opina Luis H. Delgadillo Gutiérrez⁴², "es aquélla que llevan a cabo las autoridades militares y que sólo es procedente en épocas de guerra. Este acto de adquisición tiene lugar para satisfacer las necesidades de las fuerzas armadas, siempre y cuando éstas no puedan ser satisfechas mediante otros procedimientos."

Como puede observarse, la requisición militar sólo puede realizarse ante una situación excepcional que es el estado de beligerancia, deberá proceder siempre mediante indemnización y no implica la pérdida de la propiedad, sino cuando se trata de bienes perecederos.

Con respecto al estado de guerra, el Diccionario Jurídico Mexicano⁴³, señala que "la palabra guerra proviene del alemán antiguo *uerra*, discordia, pelea, confusión, tumulto. La guerra es, para algunos autores, un conflicto armado entre Estados; en tanto que para otros, es la situación y condición legal de las cosas en la cual los Estados contendientes pretenden imponer su razón y derechos mediante el uso de la fuerza. De acuerdo, pues con la segunda acepción, puede darse la situación o estado de guerra, aunque los Estados no hayan acudido a los hechos armados o combates. . . . Por otra parte, también se puede dar la situación de que existan combates entre dos Estados sin que exista un estado de guerra entre ambos."

Asimismo, expresa que "para Seara Vázquez la guerra es una lucha armada entre Estados, destinada a imponer la voluntad de uno de los bandos, y cuyo desencadenamiento provoca la aplicación del estatuto internacional

⁴² Delgadillo Gutiérrez, Luis H. Ob. Cit., Pág. 114.

⁴³ Ob. Cit. Pág. 1330.

que forma el conjunto de las leyes de guerra. De lo anterior, colige que las condiciones determinantes de una guerra son; a) Que sea una lucha armada excluyéndose cualquier otra relación de fuerza, como el bloqueo pacífico, la retorsión, etc.; b) Entre Estados, excluyéndose las llamadas guerras civiles o internas; c) Que esté destinada a imponer la voluntad de uno de los bandos en conflicto, distinguiéndose de las acciones colectivas llevadas a cabo en el seno de un organismo internacional, y d) Su desencadenamiento debe provocar la aplicación del estatuto internacional de la guerra."

En opinión de Rafael I. Martínez Morales⁴⁴, la idea del constituyente de regular la requisición sintetiza la finalidad que las normas jurídicas en este punto han tenido desde hace siglos: limitar la acción de los ejércitos a efecto de preservar a la población civil de posibles saqueos, de los cuales muchas veces fueron víctimas en el pasado."

D) LA REQUISICION EN DIVERSAS LEYES ADMINISTRATIVAS.

Dentro de nuestro derecho administrativo se encuentra prevista la figura de la requisición en diversas leyes, ésta se decreta por autoridades administrativas cuando existen razones graves de orden o seguridad pública, tales como epidemias, inundaciones, incendios forestales u otras calamidades que sea urgente atender.

⁴⁴ Martínez Morales, Rafael I., Derecho Administrativo, Segundo Curso, Colección de Textos Jurídicos Universitarios, Editorial Harla, México, 1991, Pág. 70.

La requisición en materia administrativa puede recaer en prestación de servicios personales, uso de bienes muebles, inmuebles o empresas y la propiedad de bienes muebles.

Para que las requisiciones de prestación de servicios que se encuentran expresamente mencionadas en algunas leyes administrativas no sean contrarias al artículo 50. Constitucional deberá procederse a la suspensión de garantías en los términos previstos por el artículo 29 de nuestra Carta Magna que ha sido previamente comentado.

Por lo anterior, me parece procedente se modifique el artículo 50. Constitucional para que no sea limitativa la enumeración de los supuestos en que tratándose de servicios públicos se pueda obligar a los particulares a prestar sus servicios, para lo que se debería sustituir la parte inicial del párrafo cuarto que expresamente señala: "En cuanto a los servicios públicos, sólo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas el de las armas y los jurados, así como el desempeño de los cargos concejiles y los de elección popular, directa o indirecta. . ." por el siguiente texto: En cuanto a los servicios públicos, sólo podrán ser obligatorios el de las armas y los jurados, así como el desempeño de las cargos concejiles, los de elección popular, directa o indirecta, y los demás que determinen expresamente las leyes que expida el Congreso de la Unión, en los términos previstos por dichas leyes. . . .

Las leyes que contemplan a la requisición en el derecho administrativo mexicano son la Ley de Vías Generales de Comunicación, la

Ley Forestal y la Ley General de Salud, mismas que estudiaré a continuación.

1. LEY DE VIAS GENERALES DE COMUNICACION⁴⁵.

El artículo 112 de la Ley de Vías Generales de Comunicación dispone que "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 igualmente utilizar el personal que estuviere al servicio de la vía de que se trate cuando lo considere necesario. En este caso, la nación indemnizará a los interesados, pagando los daños por su valor real, y los perjuicios con el cincuenta por ciento de descuento. Si no hubiere avenimiento sobre el monto de la indemnización, los daños se fijarán por peritos nombrados por ambas partes, y los perjuicios, tomando como base el promedio de ingreso neto en los años anterior y posterior a la incautación. Los gastos del procedimiento pericial serán por cuenta de la nación.

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

⁴⁵ Ley de Vías Generales de Comunicación, publicada en el "Diario Oficial" de la Federación, el día 19 de febrero de 1940.

Por su parte el artículo 113 de la Ley en comentario, establece que "en los casos previstos en el artículo anterior, el Gobierno Federal podrá dictar todas las medidas que estime necesarias para el éxito de las operaciones militares y, además, las siguientes: I. Poner fuera de servicio, en todo o en parte de su extensión, las vías generales de comunicación; II. Ordenar la concentración, en los lugares que designe la Secretaría de la Defensa Nacional, de los vehículos pertenecientes a las vías generales de comunicación y medios de transportes; y III. Ordenar la clausura de las estaciones y oficinas e instalaciones de comunicaciones eléctricas, el retiro de los aparatos esenciales de emisión y recepción y prohibir la importación, fabricación y venta de aparatos e implementos para tales instalaciones que hayan sido determinados por los secretarios de comunicaciones y de la defensa nacional. Lo que se destruya será indemnizado a los interesados en la misma forma establecida en el artículo anterior."

2. LEY FORESTAL⁴⁶

La Ley Forestal, es reglamentaria del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia forestal, es de observancia general en todo el territorio nacional, sus disposiciones son de orden público e interés social y tiene por objeto regular el aprovechamiento de los recursos forestales del país y fomentar su conservación, producción, protección y restauración, conforme a lo dispuesto por el artículo primero de la misma.

⁴⁶ Ley Forestal, publicada en el "Diario Oficial" de la Federación, el día 22 de diciembre de 1992.

La aplicación de la referida ley corresponde al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, la que tiene dentro de sus atribuciones las de supervisar y coordinar las acciones para la prevención y combate de incendios forestales, así como elaborar y actualizar las normas oficiales mexicanas forestales, en los términos de la ley aplicable en materia de normalización, previa opinión del consejo técnico consultivo forestal, a excepción de aquéllas que sean competencia de la Secretaría de Desarrollo Social, de entre otras que establece el artículo 5o. de la propia ley.

Al efecto, el Capítulo VI de la ley que nos ocupa, denominado de la prevención, combate y control de incendios forestales establece en su artículo 27, que "la Secretaría, escuchando la opinión del Consejo, dictará las normas oficiales mexicanas que se deberán cumplir para prevenir, combatir y controlar los incendios, así como los métodos y formas en que se pueda hacer uso del fuego.

Por otra parte, el artículo 28 señala que la Secretaría supervisará, coordinará y ejecutará acciones para la prevención, combate y control de incendios forestales y promoverá la asistencia, para dichos efectos, de las demás dependencias de la administración pública federal y, en su caso, de los gobiernos de los estados, del Distrito Federal y de los municipios, en los términos de los acuerdos y convenios que se celebren.

La Secretaría procurará la participación de instituciones del sector social y privado y de la ciudadanía en general, para los efectos señalados en

el párrafo que antecede, y organizará campañas permanentes de difusión de las medidas para prevenir, combatir y controlar los incendios forestales.

De igual manera, dispone en el precepto siguiente, que los ejidatarios, comuneros y demás propietarios o poseedores de los terrenos forestales o de aptitud preferentemente forestal y los titulares de las autorizaciones de aprovechamiento de recursos forestales maderables, forestación o reforestación, estarán obligados a ejecutar trabajos para prevenir, combatir y controlar incendios forestales, en los términos de las normas oficiales mexicanas aplicables. Asimismo, al igual que las autoridades civiles y militares y las empresas de transporte, reportarán a la Secretaría la existencia de los incendios forestales que detecten.

Como puede apreciarse la Ley Forestal establece como obligación de los propietarios o poseedores de terrenos forestales o de aptitud preferentemente forestal, así como de los titulares de autorizaciones de aprovechamiento, el ejecutar trabajos para prevenir, combatir y controlar incendios forestales.

Para que dicha obligación de prestación de servicios no sea contraria a lo dispuesto por el artículo 5o. Constitucional, considero se debe suspender la garantía que el mismo establece. en los términos previstos en el artículo 29 de la propia Carta Magna. ya estudiado con antelación.

3. LEY GENERAL DE SALUD⁴⁷.

La Ley General de Salud previene la acción extraordinaria en materia de salubridad general, estableciendo en su numeral 181 que en caso de epidemia de carácter grave, peligro de invasión de enfermedades transmitibles, situaciones de emergencia o catástrofe que afecten al país, la Secretaría de Salud 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.

De igual forma, señala el artículo 183 en forma expresa que "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.

El artículo 184 de la Ley General de Salud, establece que la acción extraordinaria en materia de salubridad general será ejercida por la Secretaría de Salud, la que podrá integrar brigadas especiales que actuarán

⁴⁷ Ley General de Salud, publicada en el "Diario Oficial" de la Federación, el día 7 de febrero de 1984.

bajo su dirección y responsabilidad y tendrán las atribuciones siguientes: 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; II. Dictar medidas sanitarias relacionadas con reuniones de personas, entrada y salida de ellas en las poblaciones y con los regímenes higiénicos especiales que deban implantarse según el caso; III. Regular el tránsito terrestre, marítimo y aéreo, así como disponer libremente de todos los medios de transporte de propiedad del estado y de servicio público, cualquiera que sea el régimen legal a que estén sujetos estos últimos; IV. Utilizar libre y prioritariamente los servicios telefónicos, telegráficos y de correos, así como las transmisiones de radio y televisión, y V. Las demás que determine la propia Secretaría.

Es de enfatizar que en los casos que hemos referido dentro de la legislación administrativa nacional, subyace dentro de todos ellos, como común denominador una causa de utilidad pública motivada por una situación de emergencia.

"En nuestro derecho y conforme a lo establecido por la Ley de Vías Generales de Comunicación, recientemente se han presentado diversos casos para requisar o incautar instalaciones que sirven de base para la prestación de servicios públicos; es discutible la constitucionalidad de tales medidas requisitorias; y materia de análisis en el derecho de trabajo, en que forma afecta a los trabajadores y a los principios que regulan la huelga", opina Rafael I. Martínez Morales⁴⁸.

⁴⁸ Martínez Morales, Rafael I., Ob Cit., Pág. 71.

Ejemplos de tales requisiciones son las siguientes:

Control Aéreo: Acuerdos publicados en el "Diario Oficial" de la Federación los días 29 de enero de 1959 y 12 de agosto de 1960.

Teléfonos de México, S.A.: Acuerdos publicados en el "Diario Oficial" de la Federación los días 7 de abril de 1960, 10 de septiembre de 1984 y 9 de abril de 1987.

Compañía de Luz y Fuerza del Centro, S.A: Acuerdo publicado en el "Diario Oficial" de la Federación el día 28 de febrero de 1987.

Compañía Mexicana de Aviación, S.A.; Acuerdo publicado en el "Diario Oficial" de la Federación el día 2 de noviembre de 1987.

De los acuerdos anteriormente citados y a manera de explicito ejemplo, transcribiré el relativo a la requisición de los bienes de la Compañía Mexicana de Aviación, S.A. de C.V., como sigue:

"Acuerdo por el que se requisan todos los bienes de la empresa denominada Compañía Mexicana de Aviación, S.A. de C.V., y los demás derechos inherentes o derivados directamente de la explotación del servicio público.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República.

MIGUEL DE LA MADRID H., Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, en uso de la facultad que me confiere la fracción I del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con fundamento en el Artículo 112 de la Ley de Vías Generales de Comunicación y

CONSIDERANDO

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

SEGUNDO.- Que la empresa antes citada ha sido emplazada a huelga en virtud del conflicto laboral planteado por sus trabajadores.

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

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

QUINTO.- Que sin perjuicio de que las partes en conflicto continúen los procedimientos y trámites que correspondan ante las autoridades competentes, con relación al conflicto laboral existente, he tenido a bien dictar e siguiente

ACUERDO

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

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

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

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

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

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

TRANSITORIOS

PRIMERO.- Este acuerdo entrará en vigor el día de su fecha.

SEGUNDO.- Publíquese este ordenamiento en el **Diario Oficial de la Federación**.

Dado en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, el día primero del mes de noviembre de mil novecientos ochenta y siete.- El Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, **Miguel de la Madrid H.**- Rúbrica.- El Secretario de Comunicaciones y Transportes, **Daniel Díaz Díaz**.- Rúbrica.

Ahora, haré la transcripción del Acuerdo por el que se levanta la requisa de los bienes de la empresa Compañía Mexicana de Aviación, S.A. de C.V., publicado en el "Diario Oficial" de la Federación el día 6 de noviembre de 1987 y que textualmente dice:

"Acuerdo por el que se levanta la requisa de los bienes de la empresa Compañía Mexicana de Aviación, S.A. de C.V..

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos,. Presidencia de la República.

MIGUEL DE LA MADRID H., Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, en uso de la facultad que me confiere la fracción I del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Artículo 112 de la Ley de Vías Generales de Comunicación y

CONSIDERANDO

PRIMERO.- Que por Acuerdo Presidencial de fecha primero de noviembre de 1987, se ordenó la requisa de todos los bienes de la empresa Compañía Mexicana de Aviación, S.A. de C.V., en virtud de que el estado de huelga en que se encontraba dicha empresa estaba poniendo en peligro la economía nacional.

SEGUNDO.- Que en esa misma fecha el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, requisó los bienes de la empresa Compañía Mexicana de Aviación, S.A. de C.V., habiéndose dado posesión al administrador designado por el Gobierno Federal.

TERCERO.- Que en el Acuerdo de requisa se estableció que la misma continuaría mientras no terminaran las causas que la motivaron.

CUARTO.- Que Compañía Mexicana de Aviación, S.A. de C.V., y sus trabajadores, han llegado a un acuerdo ante las autoridades de trabajo, por el cual se puso fin a dicho conflicto, habiéndose levantado la huelga he tenido a bien dictar el siguiente

ACUERDO

ARTICULO PRIMERO.- Se levanta la requisa de los bienes de la empresa Compañía Mexicana de Aviación, S.A. de C.V., dispuesta por el Acuerdo Presidencial de primero de noviembre de 1987, en virtud de haber desaparecido las causas que la motivaron.

ARTICULO SEGUNDO.- La Secretaría de Comunicaciones y Transportes dispondrá lo conducente a efecto de que el administrador de los bienes requisados, con intervención de las personas que al efecto se designen, entregue dichos bienes a quien legalmente corresponda.

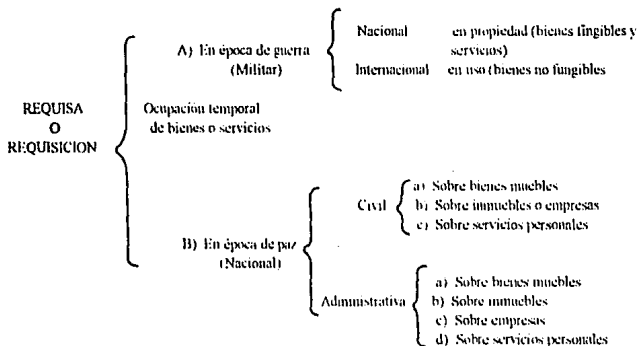
TRANSITORIOS

PRIMERO.- Este Acuerdo entrará en vigor el día de su fecha.

SEGUNDO.- Publíquese este ordenamiento en el **Diario Oficial de la Federación**.

Dado en la Residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los cinco días del mes de noviembre de mil novecientos ochenta y siete., **Miguel de la Madrid H.-** El Secretario de Comunicaciones y Transportes, **Daniel Díaz Díaz.-** Rúbrica.

Acto seguido, presentaré a manera de resumen del presente capítulo, un cuadro que pretende establecer la situación que presenta a mi parecer la figura jurídica de la requisa o requisición dentro de nuestro sistema jurídico



A fin de hacer manifiesta la actualidad y la importancia del tema materia de este trabajo, mencionaré que con fecha 2 de marzo del año en curso, se publicaron en el "Diario Oficial" de la Federación dos Acuerdos mediante los cuales fueron requisados los bienes y derechos de las empresas denominadas Aerovías de Poniente, S.A. de C.V. y Servicios Aéreos Litoral, S.A. de C.V..

Al respecto me parece procedente hacer la transcripción y comentarios respecto del primero de los Acuerdos referidos, mismo que textualmente señala:

"Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República.

CARLOS SALINAS DE GORTARI, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, en uso de la facultad que me confiere la fracción I artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con fundamento en el artículo 112 de la Ley de Vías Generales de Comunicación y

CONSIDERANDO

Que la empresa Aerovías de Poniente, S.A. de C.V., es permisionaria para la prestación del servicio público de transporte aéreo regular troncal nacional e internacional.

Que la empresa Aerovías de Poniente, S.A. de C.V., ha sido emplazada a huelga en virtud del conflicto laboral planteado por sus trabajadores.

Que dicho movimiento paralizaría parte de los servicios de transporte aéreo nacional e internacional de pasajeros y de carga, auxiliares y conexos en el área que comprende el permiso en que opera la citada empresa, lo que pone en peligro la economía nacional y, que el Estado tiene la responsabilidad de evitar mediante las medidas permitidas por la ley.

Que el artículo 112 de la Ley de Vías Generales de Comunicación otorga al Ejecutivo Federal a mi cargo, la facultad de requisar los medios de comunicación, servicios conexos, bienes muebles e inmuebles que operan las empresas concesionarias y permisionarias y de disponer de todo ello en la forma que lo estime conveniente.

Que sin perjuicio de que las partes en conflicto continúen los procedimientos y trámites que correspondan ante las autoridades competentes, con relación al conflicto laboral existente, he tenido a bien dictar el siguiente

ACUERDO

ARTICULO PRIMERO.- El Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, requisa todos los bienes de la empresa denominada Aerovías de Poniente, S.A. de C.V., que comprenden las vías generales de comunicación que sirve, los medios que opera, los servicios auxiliares, accesorios y dependencias y los demás derechos inherentes o derivados directamente de la explotación del servicio público que dicha empresa tiene permisionado.

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

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

ARTICULO TERCERO.- El administrador podrá continuar utilizando los servicios del personal actual de la empresa, con sujeción a las normas que contenga el Contrato Colectivo de Trabajo, y podrá en su caso utilizar personal distinto a fin de garantizar la eficiente prestación del servicio público de que se trata. Asimismo, podrá sustituir empleados de confianza en aquéllos casos en que la medida se considere indispensable.

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

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

TRANSITORIOS

PRIMERO.- Este Acuerdo entrará en vigor el día de su fecha.

SEGUNDO.- Publíquese este Ordenamiento en el "**Diario Oficial**" de la Federación.

Dado en la Residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a primero de marzo de mil novecientos noventa y cuatro.- **Carlos Salinas de Gortari.-** Rúbrica.- El Secretario de Comunicaciones y Transportes, **Emilio Gamboa Patrón.-** Rúbrica.

Como puede apreciarse, dentro de los considerandos del Acuerdo anterior, se menciona que toda vez que la empresa en cuestión ha sido emplazada a huelga por sus trabajadores, con lo que se paralizaría parte del transporte aéreo nacional e internacional de pasajeros y de carga, auxiliares y conexos, en el área que comprende el permiso en que opera la citada empresa, lo que pone en peligro la economía nacional . . .

En relación con lo anterior, estimo que sería conveniente que antes de proceder a la requisa de los bienes y derechos de una empresa, se determinara el porcentaje en que se afectaría el servicio público que presta, considerando al total de las empresas que otorgan servicios similares, para consecuentemente ver en qué medida se afectaría la economía nacional con la suspensión temporal de sus servicios.

Tal situación, considero debe ser atendida, a fin de que no se abuse de la utilización de la requisa, en perjuicio posiblemente de los trabajadores de dichas empresas.

Asimismo, en su Artículo Quinto, se menciona que "la requisa de los bienes continuará hasta que a juicio del Ejecutivo Federal hayan desaparecido las causas que la motivaron."

Al efecto, es de comentarse, que la requisa de los bienes de una empresa debe continuar hasta que desaparezcan las causas que la motivaron, pero no debe someterse a la consideración del Ejecutivo Federal, sino únicamente a la desaparición real de las causas que le dieron origen, debiendo publicarse en el "Diario Oficial" de la Federación diverso Acuerdo que levante la requisa.

CAPITULO IV

EFFECTOS DE LA REQUISICION O REQUISA

La requisita o requisición produce incuestionablemente diversos efectos que pueden ser tratados desde distintos aspectos; sin embargo, en el presente trabajo, abordaré los que a mi juicio parecen de mayor trascendencia como pueden ser los sociales, económicos, administrativos, políticos y laborales.

A) SOCIALES.

En este inciso trataré de mencionar los efectos que la requisición produce frente a la sociedad, considerando en forma particular las consecuencias que origina, primero, en relación con el particular requisado y en segundo lugar, respecto a la colectividad en general.

Así pues, debemos enfatizar que la requisición afecta la esfera jurídica de los particulares, toda vez que les priva de la propiedad o del uso de bienes muebles, del uso temporal de bienes inmuebles o empresas o, incluso los puede obligar a prestar sus servicios personales a la administración en los supuestos expresamente previstos por las leyes, mediante la correspondiente indemnización en los casos en que las normas la establezcan y siempre por causas de utilidad pública.

Bien puede decirse, que la requisición es un procedimiento del que dispone la autoridad administrativa para procurarse los medios que le permitan dar cumplimiento a las tareas que tiene asignadas por disposición legal, encaminadas desde luego, a la satisfacción de las necesidades colectivas que demanda la propia sociedad.

Sin perjuicio de lo expresado, cabe la reflexión de que si bien algunos particulares son directamente afectados por el procedimiento de requisición, los fines que el mismo persigue son en beneficio de la colectividad, es decir, de toda la sociedad en su conjunto, recordemos que la figura jurídica que nos ocupa, procede por causas de interés público y mediante la respectiva indemnización, en los casos señalados por la ley.

Como he referido con anterioridad, la indemnización que se cubre a los particulares es determinada por las autoridades administrativas, considerando la privación de que son objeto los particulares requisados. Para tal efecto, y en el supuesto de que los requisados, no estuviesen conformes con la indemnización que haya sido determinada por la requisante, podrán acudir ante la autoridad judicial correspondiente, a efecto de que dicha indemnización sea ratificada o modificada por el Órgano Jurisdiccional.

Sin embargo, considero existen casos en los cuales la autoridad administrativa, no debe cubrir indemnización alguna al particular requisado, toda vez que la situación que ha originado puede traer como consecuencia la afectación de toda la sociedad, en tal supuesto, lo que procede es que se le

otorguen las utilidades que la administración a cargo de la autoridad administrativa obtenga del manejo de los bienes requisados.

Ejemplo de lo anterior, pueden ser los Acuerdos presidenciales de requisita y levantamiento de la misma que antes trascibieran, y en los cuales no se determinó indemnización alguna a favor de los requisados.

Por lo que se refiere a los efectos de la requisición frente al grupo social, estimo que la misma es de beneficio común en términos generales, en atención a los fines que persigue, que en última instancia serían el bienestar colectivo, el bien común y la seguridad pública.

Al efecto, es de citarse que el bien común es definido por Radbruch⁴⁹, confiriéndole un sentido específicamente social al mencionar que "es el bien de todos o, por lo menos, del mayor número de individuos posible, el bien de la mayoría, de la masa, pero el bien común puede también revestir un sentido orgánico; es el bien de una totalidad que está representada por un Estado o por una raza, y que es más que el conjunto de los individuos. Se puede en fin atribuir a esta noción el carácter de 'Institución'; el bien común consiste entonces en la realización de valores impersonales que no responden ni a los intereses de los individuos solamente, ni a los de una totalidad cualquiera, pero cuya importancia reside en ellos mismos: esta concepción del bien común, encuentra los ejemplos más claros en el arte y en la ciencia consideradas bajo el ángulo de su valor propio."

⁴⁹ Radbruch, Gustav, Introducción a la Filosofía del Derecho, Fondo de Cultura Económica, Breviario No. 42, México, 1951, Pág. 24.

Ahora bien, en la actualidad, en la que afortunadamente vivimos épocas de progreso, la requisición se encamina primordialmente al aseguramiento de la continuidad en la prestación de los servicios públicos que requiere nuestra sociedad.

Para tal fin, el Estado dispone de diversos medios dentro de los que se encuentra la figura jurídica materia de estudio, a la que recurre al considerar la presencia de una situación de emergencia como podría ser la suspensión de un servicio público indispensable para la vida comunitaria, ejemplos de tales servicios, podrían ser el servicio telefónico, el de energía eléctrica, el de transportes en todas sus formas, el de suministro de agua potable y otros más.

Dentro de toda la gama de servicios que constituyen los servicios públicos, podemos diferenciar algunos menos importantes que otros, pero son todos unidos los que permiten una pacífica convivencia humana y un desarrollo continuo del conglomerado social.

Por ello, la suspensión parcial o total de cualquiera de los servicios públicos trae como consecuencia graves trastornos sociales. En tal virtud el Estado se ha visto obligado a tratar de dar continuidad a la prestación de estos servicios, procurando evitar que los mismos se vean suspendidos, recurriendo en los casos necesarios a la requisición de las empresas concesionadas que los prestan.

Por su parte, la requisita en materia militar procede como ha quedado expresado con anterioridad en situaciones de excepción como lo es el estado de beligerancia, habiéndose suspendido las garantías individuales conforme a lo establecido por el artículo 29 Constitucional y atento lo que disponga la ley marcial correspondiente. Este tipo de requisición tiene por objetivo proveer a los ejércitos de los bienes que requieran, sin embargo, a fin de proteger a la población civil de saqueos y pillajes por parte de las tropas de los que han sido victimas en el pasado, la requisición militar debe ajustarse a lo dispuesto por la ley marcial respectiva.

Por lo anterior, la población debe proporcionar a las tropas en tiempo de guerra los bienes que le sean necesarios y que estén expresamente señalados por la ley marcial correspondiente.

B) ECONOMICOS.

Como expresé en el inciso precedente, la requisición en la actualidad tiene como objetivo principal garantizar la debida prestación de los servicios públicos que nuestra vida comunitaria requiere.

En cuanto a los efectos económicos que origina el procedimiento de requisita, puede opinarse que en relación con el particular requisado, éste se ve privado de un bien u obligado a prestar un servicio personal a la administración pública, lo que podría decirse que mengua su economía; sin embargo, es de reiterar que por tal situación, dicho particular debiera recibir el correspondiente pago, mismo que tendría que ser suficiente para resarcirlo en debida forma.

Por otra parte, es posible también pensar que si el Estado está requisando los bienes de un particular cuando exista la posibilidad de suspensión del servicio público concesionado, a quien se trata de proteger no es al particular, sino al total de la sociedad que puede verse afectada económicamente hablando por la falta de continuidad en la prestación del servicio público de que se trate, o por falta de producción o distribución de satisfactores que requiere el ser humano.

En cuanto al patrimonio estatal y concretamente respecto del que disponga la dependencia a través de la cual el Ejecutivo Federal realice la requisición, se verá afectado en la medida que corresponda la indemnización que sea determinada en cada caso, siempre que esté prevista por la ley respectiva.

Independientemente de lo mencionado en los párrafo anteriores, considero que los efectos económicos más importantes de la requisa o requisición no se originan ni en cuanto al particular directamente afectado, ni en relación con la autoridad que lleva efecto la requisición, sino en atención de la propia sociedad en que tal procedimiento se realiza.

De igual manera estimo que la requisición podría llegar a tener como objetivo el no permitir la concentración o acaparamiento de bienes o servicios, que perjudicarían grandemente a la población, para tales efectos existe la Ley Federal de Competencia Económica, la que independientemente de las sanciones y medidas de apremio que establece para los supuestos de monopolios y prácticas monopólicas absolutas y

relativas que prevé, considero podría llegar a establecer la posibilidad de realizar la requisición o requisa de los bienes o servicios que sean concentrados indebidamente, a efecto de evitar consecuencias económicas y perjudiciales para la población en general, pudiendo la autoridad administrativa imponer al particular la obligación de distribuir los bienes o realizar la prestación de los servicios de que se trate entre los particulares que demanden de ellos.

Pensemos nada más cuales serían las consecuencias que en materia económica podría provocar la suspensión de un servicio público como el de energía eléctrica, que es indispensable para un sinfín de empresas, de industrias, de instituciones y de organismos que satisfacen las necesidades colectivas, prácticamente ocasionaría como consecuencia una huelga general con las lógicas y gravísimas repercusiones económicas perjudiciales para el país.

C) ADMINISTRATIVOS.

Por lo que respecta a los efectos administrativos que produce la requisición, considero importante distinguir los que origina la requisición civil o administrativa, de la militar en tiempo de guerra.

Así la autoridad administrativa que lleve a cabo el procedimiento de requisa, deberá en primer lugar determinar los bienes que serán objeto de dicho procedimiento, colocando siempre el interés colectivo sobre el interés particular del requisado.

Lo anterior, deberá llevarse a cabo, desde luego sin descuidar los intereses personales del particular requisado, al que se le cubrirá la correspondiente indemnización en los casos expresamente previstos por las correspondientes leyes.

Al quedar determinados los bienes objeto de la requisa, será el Ejecutivo Federal el que por conducto de la Secretaría de Estado respectiva publique el Acuerdo que establezca la requisa de los bienes señalados, los que pasarán para su administración al Estado, que deberá procurar como ha quedado previamente expresado evitar las consecuencias perjudiciales que originaría por ejemplo la suspensión de un servicio público o la producción y distribución de distintos satisfactores que requiere el ser humano.

El administrador designado deberá levantar un inventario de todos los bienes que le son entregados para su administración, con la obligación de hacer que los mismos sean manejados en la forma más conveniente posible mientras dure la requisición, la que deberá cesar sus efectos cuando desaparezcan las causas que la originaron.

De igual manera el administrador deberá intentar seguir prestando el servicio público de que se trate, procurando utilizar los servicios de los trabajadores de la empresa, en los términos del contrato colectivo que rija las relaciones laborales en dicho centro de trabajo, sustituyendo en todo caso a los trabajadores de confianza que se estime conveniente.

Los gastos que se originen correrán a cargo de la persona requisada, por lo menos en cuanto a las percepciones que devenguen los

trabajadores, mismas que en principio serán sufragados por el Estado, quien para tales efectos, podría decirse que actúa restringidamente como patrón sustituto del requisado.

Asimismo, es de comentarse que al desaparecer las causas que originaron la requisición, el Estado deberá devolver al requisado los bienes que se hayan visto afectados por dicho procedimiento, previa la publicación del Acuerdo Presidencial que hubiere levantado la requisa.

En opinión del maestro Pedro Noguerón Consuegra, en múltiples ocasiones la autoridad administrativa no está obligada a cubrir al particular requisado indemnización alguna, toda vez que es el propio requisado quien puede provocar las causas que originan el procedimiento de requisición, afectando así los intereses colectivos, criterio que totalmente comparto.

D) POLITICOS.

En materia política y concretamente hablando de las organizaciones obreras, éstas han criticado al procedimiento de requisición cuando ha tenido lugar en algunas empresas en las cuales los trabajadores desean mantener clausuradas sus instalaciones, para presionar por sus exigencias laborales. La anterior situación afecta la imagen política de los funcionarios que rubrican el Acuerdo de requisa correspondiente, toda vez que los trabajadores directamente involucrados y los que se encuentran agrupados en las organizaciones a que los primeros pertenezcan dejen de brindar su apoyo a los funcionarios mencionados en cualquier campaña

político electoral que realicen, o en su designación para algún puesto político.

Sin perjuicio de lo anterior y rememorando los objetivos que el procedimiento de requisa persigue, es la sociedad en general la que se ve protegida por los acuerdos que establecen la requisa, por lo tanto, si bien es cierto que la imagen política de los funcionarios que signan los acuerdos de requisición puede verse menguada ante un grupo de la población constituido por los trabajadores afectados, será la población consciente, en general de los efectos propios del procedimiento administrativo que nos ocupa, la que apoye a los funcionarios involucrados, en futuros movimientos político electorales o simplemente políticos para los que sean propuestos.

Independientemente de lo anterior, estimo que un buen político y administrador debe ver siempre por los intereses colectivos, los que considero deben colocarse en un plano primordial al de los intereses particulares.

Además de lo anterior, habrá de tenerse en cuenta que el Acuerdo de requisa es el último de los recursos a que se acude para que la población no se vea afectada, aún con independencia del costo político que pueda tener.

E) LABORALES.

En materia laboral se ha decretado recientemente la requisa de los bienes muebles, inmuebles, derechos y servicios accesorios de distintas

empresas que tienen concesionada la prestación de algún servicio público, como podría ser el caso de Teléfonos de México, S.A. de C.V., diversas empresas aeronáuticas, y en general de servicios públicos y de producción y distribución de bienes, cuando los trabajadores de ellas emplazan a huelga a sus empresas, con lo cual se pone en peligro la continuidad en la prestación de dichos servicios o la producción o distribución de bienes, lo que originaría a su vez un peligro inminente para la economía y seguridad nacionales.

Ahora bien, al requisarse las mencionadas empresas, el servicio público correspondiente se seguirá prestando en forma regular y continúa, en beneficio de toda la sociedad y de la Nación en su caso; sin embargo, es oportuno reflexionar sobre la situación en que quedan los trabajadores de las empresas y sus movimientos de huelga.

Al respecto, cabe aclarar lo que debemos entender por huelga, mencionado para dichos fines que:

La Ley Federal del Trabajo⁵⁰, establece que "Huelga es la suspensión temporal del trabajo llevada a cabo por una coalición de trabajadores."

Según comentario de Alberto Trueba Urbina⁵¹, la "Huelga es un derecho social económico cuyo ejercicio le permite a los trabajadores

⁵⁰ Ley Federal del Trabajo, publicada en el "Diario Oficial" de la Federación el día 10. de abril de 1970, artículo 440.

⁵¹ Trueba Urbina, Alberto y Trueba Barrera, Jorge. Ley Federal del Trabajo, Comentarios, Prontuario, Jurisprudencia y Bibliografía, Editorial Porrúa, México, 1993, Pág. 202.

alcanzar mejores condiciones de trabajo, prestaciones y salarios, y en el porvenir sus reivindicaciones sociales."

Para Mario de la Cueva,⁵² "la huelga es la suspensión concertada del trabajo, llevada al cabo para imponer y hacer cumplir condiciones de trabajo, que respondan a la idea de la justicia social, como un régimen transitorio, en espera de una transformación de las estructuras políticas, sociales y jurídicas que pongan la riqueza y la economía al servicio de todos los hombres y de todos los pueblos, para lograr la satisfacción integral de su necesidad."

"Huelga es, la suspensión de las labores en una empresa o establecimiento, decretada por los trabajadores, con el objeto de presionar al patrón, para la satisfacción de un interés colectivo", en opinión de Néstor de Buen Lozano."⁵³

Como se desprende de lo anterior, la huelga es un medio de presión con que cuentan los trabajadores, a fin de lograr mejores condiciones de trabajo, salario y prestaciones, es decir, lograr la satisfacción de algún interés colectivo.

¿Qué sucede con el movimiento de huelga, cuando una empresa es requisada?

⁵² De la Cueva, Mario, *El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo*, Tomo II, Editorial Porrúa, México, 1993, Pág. 588.

⁵³ De Buen Lozano, Néstor, *Derecho del Trabajo*, Tomo II, *Derecho Individual, Derecho Colectivo*, Editorial Porrúa, México, 1979, Pág. 782.

Todos los bienes propiedad de la empresa de que se trate pasan a manos de un administrador que designa el Ejecutivo Federal por conducto del Secretario de Estado correspondiente, quien ejerce todas las facultades necesarias para que la empresa siga funcionando en la atención eficaz de los servicios públicos que presta.

Dicho administrador levanta inventario de los bienes que en administración se le encomiendan, invita a los trabajadores de la empresa a que continúen prestando sus servicios en los términos establecidos en el contrato colectivo de trabajo vigente, estando en posibilidad de utilizar personal distinto a fin de garantizar la eficiente prestación del servicio público, e incluso, podrá sustituir a los trabajadores de confianza en los casos en que dicha medida se considere indispensable.

Cabe señalar que la requisición no se encuentra prevista en materia laboral, sin embargo, normalmente deriva de lo previsto por el artículo 112 de la Ley de Vías Generales de Comunicación, en relación con comunicaciones y transportes en sus diversas formas. Esto es lógico si pensamos que la requisa es un procedimiento eminentemente administrativo, poco analizado y con una normatividad jurídica deficiente que es necesario complementar en forma debida.

Lo anterior, origina que aún cuando sean colocados los signos de huelga por los trabajadores, la empresa continúa laborando normalmente . . . en un estado virtual de huelga" según afirma Néstor De Buen Lozano.⁵⁴

⁵⁴ De Buen Lozano, Néstor, Ob. Cit., Pág. 806.

Asimismo, afirma el autor últimamente referido que "es obvio que el procedimiento de requisa, que se justifica socialmente porque mantiene en funciones servicios indispensables, resulta en cambio violatorio del derecho consignado en las fracciones XVI y XVII del apartado "A" del artículo 123 constitucional. En realidad habría que buscar una solución más razonable, aún cuando no nos simpatiza la idea de establecer arbitrajes previos y obligatorios o cualquier otra modalidad que lesione un derecho social como es el de huelga".

De igual manera al hablar del derecho a la huelga al que considera como un derecho natural social y que distingue del derecho de huelga, que opina es un derecho legal, es decir, derivado del reconocimiento contenido en una norma, indica que "puede ocurrir que la conversión sea eficaz y que el derecho a la huelga se proyecte íntegramente en el derecho de huelga. A veces en esta hipótesis, la norma, que tiende a la perfección social, se convierte en un estorbo para el orden estatal. Aparecen entonces los recursos legales pero ilícitos: la requisa administrativa por parte del Estado de las empresas en huelga, para convertir a la huelga en un estado virtual".

A fin de complementar lo anterior, transcribiré lo que expresamente señala el artículo 123 Constitucional, Apartado "A", fracciones XVII y XVIII: "Las Leyes reconocerán como un derecho de los obreros y de los patrones las huelgas y los paros" y "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 ejerciere actos violentos contra las personas o las propiedades o, en caso de guerra, cuando aquéllos pertenezcan a los establecimientos y servicios que dependan del gobierno."

Por otra parte, Acosta Romero⁵⁵ opina que "la huelga en los servicios públicos, no debe olvidarse que está reconocida en la Carta Magna como una garantía social fundamental, pero su aplicación en ellos puede conducir a la inmovilidad de la vida social e incluso, llegar a poner en peligro la existencia del Estado."

Asimismo, es de la opinión de que "en las huelgas de los servicios públicos esenciales, chocan los intereses colectivos minoritarios de un grupo de trabajadores, con los intereses mayoritarios de toda la colectividad."

También expresa que ante situaciones fácticas o amenazas se han expedido disposiciones legales o administrativas que en opinión de un sector de la doctrina pudieran no estar acordes con los textos de ciertos preceptos constitucionales.

Al respecto, alude a lo establecido por el artículo 112 de la Ley de Vías Generales de Comunicación que he comentado con antelación, así como a lo señalado por los artículos 1o. y 2o. de la ley de expropiación, que facultan al Ejecutivo Federal, para proceder a "la ocupación temporal, total o

⁵⁵ Acosta Romero, Miguel y De la Garza Campos, María Esther, Derecho Laboral Bancario, Doctrina, Compilación y Jurisprudencia, Editorial Porrúa, México. 1988, Pág. 52 y ss.

parcial" de los bienes de una empresa, cuando se generen entre otras causas de utilidad pública, las que se refieren al establecimiento, explotación o conservación de un servicio público, la satisfacción de necesidades colectivas en caso de guerra o trastornos interiores; el abastecimiento de víveres o de otros artículos de consumo necesario, medidas en relación con la salud pública o calamidades de igual naturaleza, creación, fomento o conservación de empresas para beneficio de la colectividad y medidas necesarias para evitar los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la colectividad.

Por lo anterior, afirma Acosta Romero que no se justifica que por la satisfacción de un número limitado de trabajadores, se produzca un daño general que afecta a todos los miembros de una comunidad.

Por eso considera que no es el caso que los derechos de los trabajadores que laboran en empresas que prestan servicios públicos puedan verse menoscabados o disminuidos sin que dichos trabajadores puedan defenderse, pero debe instrumentarse otro medio de defensa (diverso de la huelga) para sus derechos, que no impliquen una lesión de intereses generales.

La huelga, pues, tiene como objetivo el triunfo de la justicia social, mediante la presión que ejerce sobre el capital, pero no es su propósito causar daños innecesarios.

De lo expuesto, puede mencionarse que si bien los trabajadores de las empresas que prestan servicios públicos tienen incluso

constitucionalmente, derecho a la huelga para defensa de sus intereses, también lo es que el Estado está obligado a asegurar la continuidad de los servicios públicos, a efecto de evitar graves trastornos sociales, por lo que aún cuando diversos autores de la doctrina laboral opinan que con la requisa de las mismas, la huelga de dichos trabajadores se torna sólo virtual, contraviniéndose las disposiciones de algunos preceptos de nuestra Carta Fundamental, tal situación se justifica socialmente, porque sobre los intereses de un grupo de trabajadores se encuentran los intereses de toda la colectividad, bastando por ello recurrir a los principios y espíritu constitucionales y a las normas que determinan el ejercicio de la función pública al Estado Mexicano y a cada poder el ejercicio de las facultades que se le encomiendan.

Personalmente considero que la requisa de bienes de empresas prestadoras de servicios públicos, cuyos trabajadores las emplazan a huelga no perjudica a nadie y si beneficia a la sociedad en general.

Digo que la situación antes expresada, no perjudica a nadie considerando que al mergen de que el servicio público correspondiente se sigue prestando, los trabajadores continúan su lucha por lograr el cumplimiento de las condiciones laborales pactadas, o bien la mejora de las mismas, contando con la presión moral que pudiera ejercer la autoridad administrativa requisante, en su favor.

CONCLUSIONES

1.- La requisa es un concepto jurídico que produce relaciones con características muy especiales entre el Estado, el Gobierno y los particulares, por lo tanto, debe ser objeto de un estudio sistemático para ampliar su contenido en normas jurídicas que representen la realidad de su aplicación, siempre en protección del interés general o del bien común.

2.- La requisa es una figura de origen eminentemente europeo surgida por las necesidades de los ejércitos para su avituallamiento, transporte y alojamiento, obedeciendo también en ciertos casos (su origen) a la necesidad de que los particulares presten ciertos servicios personales al Estado por causas de interés público o por amenazas graves al orden público, a la economía nacional o a la salud.

3.- El concepto jurídico que nos ocupa, es entonces un procedimiento administrativo que sobre cualquier interés, protege el interés general. Tan es así que en empresas prestadoras de servicios públicos, en que los trabajadores han declarado la huelga, el Estado se ha visto obligado a evitar la suspensión del servicio público de que se trate mediante la requisa, perjudicando en opinión de algunos autores de materia laboral los intereses de los trabajadores, al dejar la huelga en un estado virtual; pero protegiendo siempre el interés público que es y debe ser más respetable que el propio de un sector de la población.

4.- En el desarrollo del presente trabajo hice alusión al procedimiento administrativo materia de estudio como requisita o requisición por tratarlo indistintamente la doctrina administrativa nacional; sin embargo, personalmente considero que resulta más preciso desde el punto de vista jurídico designarlo como requisita, toda vez que requisición puede tener diversos significados que podrían originar confusión.

5.- Debemos entender entonces por requisita, el procedimiento administrativo por el cual la autoridad impone al particular, con base al interés general, la obligación de transferir la ocupación temporal de un bien inmueble o una empresa, o la propiedad o el uso de bienes muebles, según el caso, o bien, exige a los particulares la prestación de un servicio personal por causas de utilidad pública y mediante indemnización en los casos expresamente previstos por las leyes.

6.- En la actualidad, en la que afortunadamente vivimos una época de progreso, la requisita tiene como su principal objetivo asegurar la continuidad en la prestación de los servicios públicos en general, así como la atención de cualquier situación de emergencia que altere el orden público o que represente algún peligro inminente para la paz interior del país o para la economía nacional, entendiendo por servicio público, una actividad técnica administrativa que la administración pública realiza en forma directa o indirecta, con la intención de asegurar la satisfacción de una necesidad colectiva, de manera permanente, regular, continua y de interés general, sujeta a un régimen de derecho público y con base en los planes de desarrollo.

7.- Por lo tanto, considero conveniente se establezca en forma expresa la requisita en nuestra Carta Magna, debiendo modificarse para tales efectos los artículos 5o. y 27, tercer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar en la parte relativa como sigue:

"Artículo 5o. . . .

En cuanto a los servicios públicos, sólo podrán ser obligatorios el de las armas y los jurados, así como el desempeño de los cargos consejiles, los de elección popular, directa o indirecta y los demás que determinen expresamente las leyes que expida el Congreso de la Unión, en los términos previstos por las propias leyes."

"Artículo 27 . . .

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

. . . ."

8.- La base constitucional obliga a promulgar una ley que regule en forma específica a la requisa, debiendo complementarse a detalle mediante su respectivo reglamento.

BIBLIOGRAFIA

1. OBRAS ESPECIALIZADAS.

ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría General de Derecho Administrativo, Primer Curso, Ed. Porrúa, México, 1991.

ACOSTA ROMERO, Miguel, Segundo Curso de Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, México, 1993.

ACOSTA ROMERO, Miguel y DE LA GARZA CAMPOS, Laura Esther, Derecho Laboral Bancario, Doctrina, Compilación Legal y Jurisprudencia, Ed. Porrúa, México, 1988.

CARRILLO CASTRO, Alejandro et al., Las Empresas Públicas en México, Su importancia en el Sector Industrial y Comercial, Bases Jurídicas para su Acción, Ediciones INAP, México, 1976.

CHUAYFFET CHEMOR, Emilio, Introducción al Derecho Mexicano, Derecho Administrativo, UNAM, México, 1981.

CHUAYFFET CHEMOR, Emilio, et. al., Estudios sobre la Empresa Pública, Control Administrativo de la Empresa Pública, Anuario Jurídico VIII, UNAM, México, 1981.

DE BUEN LOZANO, Néstor, Derecho del Trabajo, Tomo II, Derecho Individual, Derecho Colectivo, Ed. Porrúa, México, 1992.

DE LA CUEVA, Mario, El Nuevo Derecho Mexicano de Trabajo, Tomo II, Seguridad Social, Derecho Colectivo del Trabajo, La Huelga, Ed. Porrúa, México, 1993.

DELGADILLO GUTIERREZ, Luis H. y LUCERO ESPINOSA, Manuel, Elementos de Derecho Administrativo, Segundo Curso, Ed. Limusa, México, 1989.

DUCOS ADER, Robert, Le droit de requisition, Paris, 1956.

DUEZ ET DEBEYRE, Traité de Droit Administratif, Ed. Dalloz, Paris.

FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, México, 1993.

MARIA DIEZ, Manuel, Manual de Derecho Administrativo, Tomo 2, Ed. Plus Ultra, Buenos Aires, 1979.

MARTINEZ MORALES, Rafael I., Derecho Administrativo, Segundo Curso, Colección de Textos Universitarios, Ed. Harla, México, 1991.

OLIVERA TORO, Jorge, Manual de Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, México, 1988.

RADBRUCH, Gustav, Introducción a la Filosofía del Derecho, Fondo de Cultura Económica, Breviario No. 43, México, 1951.

RUIZ MASSIEU, José Francisco, Estudios Jurídicos sobre la Nueva Administración Pública Mexicana, Ed. Limusa, México, 1981.

SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO, El Fideicomiso Público en México, Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, México, 1981.

SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo, Doctrina, Legislación y Jurisprudencia, 2 Tomos, Ed. Porrúa, México, 1979.

VEDEL, Georges, Derecho Administrativo, Traducción de la Sexta Edición Francesa por Juan Rincón Jurado. Biblioteca Jurídica Aguilar, Madrid, 1980.

VILLAGORDOA LOZANO, José Manuel, Doctrina General del Fideicomiso, Ed. Porrúa, México, 1982.

2. OBRAS GENERALES.

Diccionario de la Lengua de la Real Academia Española, Ed. Espasa-Calpe, Madrid, 1970.

Diccionario Jurídico Mexicano, 4 Tomos, Ed. Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1988.

Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomos III, Clau-Cons y V, Cost-Defe, Ed. Driskill, Buenos Aires, 1989.

3. TEXTOS LEGALES.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Actualizada, Ediciones Andrade, México, 1993.

Legislación Forestal y de Caza, Ley Forestal, Colección Porrúa, 12a. Edición, México, 1993.

Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal, "Diario Oficial" de la Federación del día 22 de diciembre de 1993.

Ley de Vías Generales de Comunicación, Colección Porrúa, 23a. Edición, México, 1993.

Ley Federal de las Entidades Paraestatales, Colección Porrúa, 27a. Edición, México, 1993.

Ley Federal de Competencia Económica, "Diario Oficial" de la Federación del día 24 de diciembre de 1992.

Ley Federal del Trabajo, Colección Porrúa, 100a. Edición, México, 1993.

Ley General de Salud, Colección Porrúa, 9a. Edición, México, 1993.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Colección Porrúa, 27a. Edición, México, 1992.

Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, Colección Porrúa en Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 27a. Edición, México, 1992.

Reglamento Interior de la Comisión Federal de Competencia, "Diario Oficial" de la Federación del día 12 de octubre de 1993.