

879309

27

26



UNIVERSIDAD LASALLISTA BENAVENTE

FACULTAD DE DERECHO

Con Estudios Incorporados a la Universidad Nacional
Autónoma de México.
Clave: 879309

LA NECESIDAD DE REGLAMENTAR LA REQUISA EN NUESTRO DERECHO POSITIVO.

T E S I S

Que para obtener el título de:

LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA:

JAVIER HUARACHA CHAVEZ





Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

**A DIOS TODO PODEROSO, A QUIEN TENGO POCO QUE PEDIRLE
Y MUCHO QUE AGRADECER.**

**A MIS PADRES, QUE LES DEBO LA DICHA DE PODER DISFRUTAR
DE LA VIDA, DE ESTE MUNDO Y DE TODO LO QUE EN EL EXISTE.**

A MI MADRE JOSEFINA CHAVEZ PEREZ, QUIEN CON SU AMOR INFINITO Y CON EL UNICO AFAN DE LOGRAR MI BIENESTAR, QUE CON SU ACTITUD VALIENTE Y DECIDIDA , CON LA FORTALEZA MORAL QUE LA CARACTERIZA Y SU GRAN AMOR A LA VIDA, NO PERMITIÓ QUE MIS ILUSIONES SE DESMORONARAN Y ME IMPULSO A SEGUIR ADELANTE AUN EN LOS MOMENTOS MÁS DIFICILES POR LOS QUE JUNTOS PASAMOS.

GRACIAS MAMÁ, PARA TI MI AMOR ETERNO .

A MIS HERMANOS LUIS FERNANDO, JOSE ANTONIO, ANA CLAUDIA, MARIA GUADALUPE, HECTOR HUGO Y CARLOS ALBERTO, GRACIAS POR SU CARIÑO Y RESPETO, POR LA UNIDAD FAMILIAR QUE ME HAN BRINDADO, Y QUE POR SIEMPRE CONSERVEMOS.

A LOS LICENCIADOS JUAN DE JESUS Y SALVADOR CUEVA ARANDA, QUIENES ME ENSEÑARON A DAR LOS PRIMEROS PASOS CON RECTITUD Y HONORABILIDAD EN EL CAMPO DE LA LEY Y EL DERECHO, POR LA CONFIANZA QUE DEPOSITARON EN MI. PARA USTEDES MI MAS ALTA ESTIMA Y AMISTAD INCONDICIONAL.

AL LICENCIADO CARLOS ALFONSO CHICO SANCHEZ Y AL INGENIERO AUGUSTO DE ANDA SALMON, EJEMPLOS DE CALIDAD MORAL Y HONESTIDAD INTELECTUAL. GRACIAS POR COMPARTIR CONMIGO SUS EXPERIENCIAS.

A MIS AMIGOS, ALGUNOS TAMBIEN COMPAÑEROS DE TRABAJO, OTROS MAS DE AVENTURA, MIL GRACIAS POR ENSEÑARME QUE LA VIDA NO ES SOLO ESO.

INDICE

PROLOGO

INTRODUCCIÓN

CAPITULO I

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA REQUISA	6
1.1.- DEFINICIÓN ETIMOLÓGICA.	8
1.2.- ARTÍCULOS DE LEGISLACIONES EXTRANJERAS RELATIVAS A LA REQUISA.	9
1.3.- ANTECEDENTES HISTÓRICOS EN MÉXICO.	9
1.4.- LOS PRINCIPALES ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES E HISTÓRICOS DEL ARTÍCULO 16 DE LA CONSTITUCIÓN DE 1917.	11

CAPITULO II

MARCO DOCTRINARIO	16
2.1.- MARCO DOCTRINAL.	17
2.2.- CASOS EN LOS QUE SE PRESENTA LA REQUISA.	19
2.2.1.- SUSPENSIÓN DE GARANTÍAS.	20
2.2.2.- LA REQUISA MILITAR EN TIEMPOS DE GUERRA.	21
2.2.2.1.- CONDICIONES DEL EJERCICIO DE LA REQUISA MILITAR.	24
2.2.3.- LA REQUISA ADMINISTRATIVA EN CASOS EXCEPCIONALES Y URGENTES.	25
2.3.- TIPOS DE REQUISA.	27
2.3.1.- EL PROCEDIMIENTO DE REQUISA QUE IMPLICA LA PRESTACIÓN FORZOSA DE SERVICIOS PERSONALES.	28
2.3.2.- LA REQUISA DE BIENES INMUEBLES.	29
2.3.3.- LA REQUISA DE BIENES MUEBLES.	29
2.4.- SIMILITUD ENTRE LA REQUISA Y LA EXPROPIACIÓN.	29

CAPITULO III

RÉGIMEN JURÍDICO DE LA REQUISA	34
3.1.- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE MÉXICO DE 1917.	34
3.1.1.- ARTÍCULO 5 CONSTITUCIONAL	34
3.1.2.- ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL	39
3.1.3.- ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL	41
3.1.4.- ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL	50
3.2.- LEGISLACIÓN FEDERAL.	51
3.2.1.- LEY FEDERAL DEL TRABAJO.	51
3.2.2.- LEY DE EXPROPIACIÓN.	56
3.2.3.- LEY DE VÍAS GENERALES DE COMUNICACIÓN.	60
3.2.4.- LEY SOBRE ATRIBUCIONES DEL EJECUTIVO FEDERAL EN MATERIA ECONÓMICA.	62
3.2.5.- LEY GENERAL DE SALUD.	63
3.2.6.- LEY FORESTAL.	65

3.3.- LEGISLACIÓN LOCAL.	67
3.3.1.-LEY DE EXPROPIACIÓN,DE OCUPACIÓN TEMPORAL Y DE LIMITACIÓN DE DOMINIO DEL ESTADO DE GUANAJUATO.	67
3.3.2.- LEY DE TRANSITO Y TRANSPORTE PARA EL ESTADO DE GUANAJUATO.	70

CAPITULO IV

SEGURIDAD JURÍDICA DE LA REQUISA	72
4.1.- SEGURIDAD JURÍDICA Y CAUSA DE UTILIDAD PUBLICA.	72
4.2.- PRECEPTOS CONSTITUCIONALES QUE FUNDAMENTAN LA SEGURIDAD JURÍDICA.	74
4.3.- EL DERECHO DE LOS INDIVIDUOS FRENTE A LA REQUISA.	80

CONCLUSIONES

89

BIBLIOGRAFÍA

94

P R O L O G O

El presente proyecto de tesis, más que ser un requisito para la obtención de un título profesional, pretende ser una aportación de los conocimientos adquiridos durante el estudio de la profesión de **Licenciado en Derecho**.

He decidido realizar el trabajo de tesis sobre el particular, sin menospreciar ninguna rama del derecho, inclinándome sólo en buscar aprender un poco más de lo que conocía menos.

La requisa es una figura que no ha sido estudiada ampliamente, las leyes que la contemplan encuadran situaciones en dicha figura, pero la gran mayoría no la mencionan en forma expresa, la identifican con otros conceptos que han sido utilizados por estas leyes, tal como es, el de ocupación temporal.

La requisa se presenta en situaciones remotas y muy particulares; la cual se traduce en la invasión de nuestra esfera jurídica, afectando el derecho de propiedad y posesión sobre nuestros bienes muebles y limitando en gran medida los inmuebles.

Su estudio y reglamentación son necesarios y dadas las condiciones generales que vive nuestro país en la actualidad y en particular el conflicto que existe en el estado de Chiapas, es imposible decir que nunca nos veremos afectados por ella, ya que de ser así no tendría objeto su existencia.

Es por tal motivo, que propongo su reglamentación como una necesidad de los particulares frente a dicha figura, conocerla y saber cuales son nuestras garantías y hasta que punto son respetadas las mismas, saber cuales son nuestras opciones o prerrogativas en caso de tener que enfrentarla.

JAVIER HUARACHA CHAVEZ.

INTRODUCCION

La requisa es una figura que no ha sido estudiada ampliamente, encontrar información sobre la misma representó una gran dificultad, ya que aún en los textos de Derecho Administrativo el espacio dedicado a esta figura jurídica se reducía a unas cuantas páginas, incluso como se podrá apreciar en el contenido de la presente tesis, algunas leyes que la contemplan no la mencionan en forma expresa, sin embargo es imposible decir que nunca tendremos la necesidad de conocerla, que nunca nos veremos afectados por tal figura jurídica, ya que de ser así, no tendría objeto su existencia.

La figura jurídica de la requisa es interesante, ya que puede incidir negativamente en nuestra esfera jurídica afectando el derecho de propiedad sobre bienes muebles y limitando en grado importante el de los inmuebles, es por ello que resulta necesario su análisis y estudio para que, en caso de presentarse el afectado sepa con exactitud cuales son sus opciones y el procedimiento legal adecuado que debe seguir.

El objetivo de la tesis es, demostrar que el derecho de los particulares frente a la Requisa, se encuentra endeble, ya que no existe un

procedimiento legal que precise la forma como es regulada dicha figura ya que en muchos casos ni siquiera se menciona explícitamente como Requisa.

En el capítulo primero se expondrán algunos antecedentes de la requisa, tratando de presentar el panorama histórico que dió origen a dicha figura, su definición etimológica, los hechos y acontecimientos que motivaron su origen, cual fue el objetivo de la requisa y que interés se pretendía tutelar.

En el capítulo segundo trataremos el marco doctrinal que envuelve a la requisa, exponiendo los casos en que ésta se puede presentar y las diferentes modalidades que revisten las situaciones que motivan la aplicación de esta figura. Se presenta un análisis de los artículos de nuestra Constitución y algunas leyes secundarias tanto federales como locales, en las cuales se puede apoyar la figura de la requisa, los diferentes conceptos que exponen algunos estudiosos del derecho sobre dicha figura, y los casos en que se puede presentar y las condiciones que deben reunirse para el ejercicio de la requisa, así como los diferentes tipos de requisa.

Durante en capítulo tercero, se expone el régimen jurídico que se presenta en la requisa, y se inicia con el estudio de los diversos artículos constitucionales en los cuales se apoya ésta figura, así como de leyes

secundarias tanto en el ámbito federal como local, las cuales encuadran la figura de la requisita ante la presencia de determinadas situaciones.

Se hace notar que en la mayoría de ellas la palabra requisita no está presente, pero que puede identificarse con otros conceptos que han sido utilizados por estas leyes, tal como es el caso de ocupación temporal, pero en la gran mayoría son situaciones equiparables, las cuales acarrearán confusión, además de las diferentes interpretaciones que se les pueda dar, dependiendo de la situación en que se presente.

Finalmente en el capítulo Cuarto, se trata la seguridad jurídica de los particulares frente a la requisita y se dejarán ver algunos aspectos que provocan incertidumbre a los gobernados en la protección de sus derechos, tales como el procedimiento adecuado que se debe seguir; qué autoridad es la competente, a quién debemos recurrir para expresar nuestra inconformidad en caso de no estar de acuerdo con una resolución dictada en contra; qué recursos tenemos para inconformarnos en caso de resultar afectados por una requisita en cualquiera de sus tipos o formas que se presente.

Y por último las conclusiones en las cuales el suscrito después de haber analizado la figura en cuestión, expone algunas sugerencias para evitar la incertidumbre y las lagunas que existen en algunas leyes.

CAPITULO I

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA REQUISA

Como todas las diferentes figuras en el Derecho Mexicano, detrás de la Requisa Administrativa existen, Antecedentes tanto Históricos como constitucionales. En éste primer capítulo se darán a conocer algunas manifestaciones de la requisa en diversos países, los textos de las Constituciones de algunos países en donde esta figura se presenta, así como su evolución en el Derecho Mexicano.

La Requisa tiene sus antecedentes en Roma, en el período de la República, en que abundan las requisas militares con motivo de la conquista de las legiones romanas. También en Roma se acostumbraba la requisa de servicios personales cuando los ejércitos, antes de emprender una campaña se proveían de esclavos, galeotes y cargadores, aún cuando los esclavos y galeotes no se les consideraba personas, sino únicamente bienes. (1)

La Requisa es una figura que se originó en Europa como consecuencia de la necesidad de satisfacer a los ejércitos para su avituallamiento, transporte y alojamiento y en ciertos casos por la necesidad de que los particulares presten servicios personales al estado por causas de interés público o por amenazas graves al orden social y a la salud.

1.- Acosta Romero Miguel, Segundo curso de Derecho Administrativo, De. Porrúa, México 1993, p. 612 y 613.

En el derecho Europeo se reconoce que la requisita debe traer aparejada, aunque sea posteriormente, una compensación indemnizatoria, y que los ejércitos al efectuarla deben documentar el monto de esta a los particulares.(2)

En Francia se encuentra el derecho de presa, como antecedente de la requisita alrededor del siglo XII, en que el monarca tenía el derecho de apoderarse a su paso de granos, forraje, bestias de carga y otros bienes para el sostenimiento de su corte. Por el decreto del 18 de Noviembre de 1355 se abolió el derecho de presa.

Durante el reinado de Luis XIII y Luis XV, sus ministros Richelieu y Mazarino autorizaron a los diferentes intendentes militares de los diferentes cuarteles del territorio francés a realizar requisas siempre y cuando éstas se llevaran a cabo excepcionalmente y cuyo objeto sería precisamente alimentos, vestuario, uniformes para los ejércitos y transportes de carga.

La Constitución francesa de 1791, en su artículo IV ordenaba que "Los ciudadanos no podrían nunca formarse, ni actuar como guardias nacionales, mas que en virtud de una requisita".

El artículo VIII decía que "ningún cuerpo o destacamento de tropa de línea, puede actuar en el interior del reino sin ninguna requisita legal".

2.- Idem.

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

Posteriormente, una ley del 11 de Julio de 1938, también confiere a la autoridad civil competencia en los bienes de la guerra.

Esta última ley fué reformada por una ordenanza del 6 de Enero de 1959, y un reglamento del 26 de Marzo de 1962.

En Francia después de la Segunda Guerra Mundial, y con motivo de los problemas que afrontó dicho país por la falta de alojamiento tanto para los militares como para la población civil, se decretó el 11 de Octubre de 1945, una requisita de alojamiento." (3)

La Constitución francesa de 1958, habla en su artículo 34 de " Las aportaciones: impuestas por la defensa nacional a los ciudadanos en cuanto a su persona y a sus bienes." (4)

1.1.- DEFINICIÓN ETIMOLÓGICA

La palabra REQUISITA, proviene del latín Requisitio, que quiere decir en términos generales Recuento y embargo de caballos, vehiculos, alimentos, etc., que para el servicio militar suele hacerse en tiempo de guerra.

En cuanto a su aplicación dentro del derecho, es el derecho que, tiene

3.- Idem.

4.- Idem.

el Estado de disponer de la propiedad particular, con objeto de satisfacer aquellas necesidades urgentes que no pueden ser atendidas por las vías ordinarias.

1.2.- ARTÍCULOS DE LEGISLACIONES EXTRANJERAS RELATIVAS A LA REQUISA

ARGENTINA.

ARTICULO 17.- " Ningún cuerpo armado puede hacer requisas, ni exigir auxilio de ninguna especie."

CHILE.

ARTÍCULO 10.- " La Constitución asegura a todos los habitantes de la República: Que ningún cuerpo armado puede hacer requisas, ni exigir clase alguna de auxilios, sino por medio de las autoridades civiles o por decreto de éstas."

URUGUAY.

ARTÍCULO 35.- "Nadie será obligado a prestar auxilios sean de la clase que fueren, para los ejércitos ni a franquear su casa para alojamiento de militares, sino por orden del magistrado civil según la ley y recibirá de la República de la indemnización del perjuicio que en tales casos se le infiera."

1.3.- ANTECEDENTES HISTÓRICOS EN MÉXICO

El artículo 26 de la Constitución de 1917 se encuentra ubicado en el capítulo relativo a lo que se denomina como Garantías Individuales, dicho artículo asegura específicamente la Inviolabilidad del domicilio, ya protegido por los artículos 14 y 16, en situaciones de pretensión del ejército en tiempo de paz o de guerra.

Esta primera parte del artículo 26 se complementa por el párrafo inicial del artículo 129 según el cual "En tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar." (5)

En época de paz, ningún miembro del ejército, tiene derecho a alojarse en casa particular sin contar con la voluntad de su dueño. Ni podrá exigir de éste prestación alguna, esta norma se encuentra estrechamente relacionada con el artículo 5º constitucional, que impide que alguna persona sea obligada a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento.

Si nos encontramos en un estado de guerra, conforme al artículo 16 de nuestra Constitución la población civil queda obligada a proporcionar alguna prestaciones, como alojamiento, bagajes y alimentos, pero con apego a lo que establezca, la ley marcial correspondiente. La Constitución prevé la existencia

5.- Congreso de la Unión-Cámara de Diputados L. Legislatura, Los Derechos del Pueblo Mexicano a través de sus Constituciones, Ed. Porrúa, México 1978, p. 363.

de una situación de emergencia a consecuencia de la cual pueda alterarse la tranquilidad pública, cuya guarda y conservación se encomiendan al ejército, caso en el que los gobernados están obligados a colaborar en el desempeño de este cometido.

El texto original de éste precepto de la ley fundamental, inicialmente se encontraban en el artículo 26 de nuestra Carta Magna (actualmente artículo 16 párrafo IV), y aunque no ha sido objeto de reformas, reproduce en sus términos el artículo 26 del proyecto de Constitución de Venustiano Carranza, que amplió el artículo del mismo número de la Constitución de 1857.

Este último precepto se inspiró en el artículo 3° de la Ley de Enmiendas de 1789 de la Constitución de Estados Unidos de América que textualmente señala: " En tiempo de paz no se podrá alojar tropas en ninguna casa particular sin el consentimiento del dueño; en tiempo de guerra sólo se alojarán en la forma prevista por la ley." (6)

1.4.- LOS PRINCIPALES ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES E HISTÓRICOS DEL ARTICULO 16 DE LA CONSTITUCIÓN DE 1917

A continuación y con la finalidad de lograr mi objetivo considero de vital importancia el análisis de los principales antecedentes del artículo 16 concebido por el Constituyente de 1917, haciendo mención de que esta última

6.- Idem.

es el marco fundamental de nuestro actual sistema jurídico.

Los principales antecedentes de dicho artículo que mencionó son:

I.- Artículo 7º del proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, fechado en la Ciudad de México el 16 de Junio de 1856, establece: " 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 la sesión del 18 de Julio de 1856 en la cual se puso a discusión el proyecto de Constitución del artículo 7o. Se presentaron una serie de debates entre los cuales cabe señalar los siguientes comentarios:

a).- Recordar que no se estaban en práctica las prevenciones de la ordenanza sobre alojamiento y que era imposible y embarazoso el sistema de campamento militar, calificándose de cruel e inhumano el hecho de que se negara el techo a los soldados y considerando suficiente el prohibir los bagajes.

b).- Puntualizar en el artículo un principio firme e invariable, pues la excepción podría nulificarlo.

c).- Se propuso además una enmienda al artículo el cual quedaría redactado en los siguientes términos: "Ningún militar puede exigir alojamiento,

bagaje ni otro servicio real o personal, sin el consentimiento expreso del interesado". Dicha enmienda no se aprobó.

d).- A lo anteriormente mencionado se precisó que la finalidad de este artículo era librar al pueblo de los atropellamientos de los militares y que para dar a las tropas posada y bagaje interviniera la autoridad civil. Se señaló que en tiempo de guerra era indispensable establecer excepciones y que el servicio de las armas no debería verse bajo un aspecto odioso, sino bajo un carácter honorífico cuando se trataba de combatir a los enemigos de la patria, que en caso de guerra se hacía necesaria la ayuda de los ciudadanos al ejército y que aún así se pretendía que una ley estableciera el modo de dar alojamientos, bagajes y además el principio de la indemnización.(7)

II.- El artículo 26 de la Constitución política Mexicana, sancionada por el congreso general constituyente el 5 de febrero de 1857: " 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."(8)

III.- Mensaje y Proyecto de Constitución de Venustiano Carranza, fechados en la ciudad de Querétaro el 1º de Diciembre de 1916. Artículo 26 del Proyecto: " En tiempo de paz ningún miembro del ejército podrá alojarse en

7.- Ibid, p. 564.

8.- Ibid, p. 565.

casa particular contra la voluntad de su dueño; tampoco podrá exigir 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."

De el Dictámen presentado durante la vigésima novena sesión ordinaria celebrada el jueves 4 de Enero de 1917 destacan los siguientes puntos:

a).- El respeto a las garantías individuales, es el fundamento del artículo 26 del proyecto de Constitución antes mencionado, ya que prohíbe a los militares exigir a los particulares alojamientos o cualquier otra prestación en tiempo de paz.

Se consideró que en este tiempo no existía razón que impidiera al gobierno proveer a las necesidades de la clase militar.

b).- En tiempo de guerra surgen necesidades fuera de toda previsión en que la acción del gobierno no puede alcanzar a satisfacer con la prontitud y eficacia debidas.

c).- Que es justo que en tales casos, los particulares contribuyan al sostenimiento de la clase a la que están encomendadas la defensa del territorio y de las instituciones.

d).- La obligación que se imponga a los particulares no debe quedar al arbitrio de la clase militar, sino ceñirse a los términos de una ley general. El texto del artículo 26 fué aprobado por unanimidad de 143 votos.⁽⁹⁾

Una vez que se ha abordado brevemente lo que es la evolución histórica y constitucional de la Requisa, es de sumo interés conocer la doctrina que gira a su entorno, situación a tratar en el siguiente capítulo.

9.- *ibid*, p.566.

CAPITULO II.

MARCO DOCTRINARIO.

Con el objeto de poder conocer la figura de la requisita administrativa, en el presente capítulo se expondrá un breve estudio relacionado con la doctrina que configura la misma.

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 mismo, e inclusive la obligación de prestaciones de servicios o de actividades, mediante indemnización.

La requisita puede realizarse en propiedad o en uso. La primera opera en bienes muebles o cosas fungibles; la segunda se da, por regla general, sobre bienes inmuebles.

La requisita es una figura administrativa muy parecida a la expropiación, ya que inclusive se ha dicho que es una de las operaciones expropiatorias, o bien se ha definido como la expropiación del uso de una cosa. Entre ambas figuras existe similitud en cuanto a que las dos obedecen a razones de interés público y coinciden además en el procedimiento unilateral y en la indemnización, así como en la transferencia de la propiedad de las cosas

consumibles. Pero se diferencian en cuanto al presupuesto que las origina, ya que en la expropiación la necesidad es permanente y no de urgencia, como en la requisa.

Por otro lado, la expropiación recae, por regla general, en bienes no fungibles. En la requisa de bienes inmuebles o muebles fungibles sólo es de uso, en la expropiación, por el contrario, es de propiedad. Por último, cabe mencionar que la requisa podrá hacerse por la prestación de servicios o actividades, lo cual no será posible tratándose de la expropiación.

2.1.- MARCO DOCTRINAL

Sin duda alguna esta es una figura que ha sido estudiada por diversos tratadistas los cuales le han dado diferentes conceptos, a continuación se expondrán algunos de ellos.

" La requisa es un procedimiento de cesión forzada que permite al Estado procurarse por vía de autoridad, bienes materiales."⁽¹⁾

Según Duguit, la requisa es, " La expropiación por causa de utilidad pública de un mueble o del uso de un inmueble." ⁽²⁾

1.- Acosta Romero Miguel, Segundo Curso de Derecho Administrativo, obj. cit. de beauté J. ed. Porrúa, México, 1989, p. 459.

2.- Canasi José, Derecho Administrativo, Tomo IV, op. cit. Ed. Depalma, Buenos Aires Argentina, 1978, p.358

" 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 la indemnización."⁽³⁾

" La requisa, dicen Duez y Debeire es una operación unilateral de gestión pública, por la cual la administración exige de una persona; sea una prestación de actividad, sea la prestación de objetos mobiliarios, sea el abandono temporal del goce de un inmueble, o de empresas, para hacer un determinado uso, conforme al interés general."⁽⁴⁾

" La requisa 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 requisa obligando a una persona a colaborar prestando servicios personales a la administración."⁽⁵⁾

Robert Ducos Ader, define la requisa como: "Una operación por la cual la autoridad administrativa, en forma unilateral, constriñe a los particulares, personas físicas o morales, a suministrar sea a ella misma, o a

3.- Díez Manuel María, Derecho Administrativo, Tomo IV. op. cit. De Invert, Ed. Bibliográfica, Argentina S.R.L. Buenos Aires Argentina, 1978, p. 323.

4.- Serra Rojas Andrés, Derecho Administrativo, Tomo II, op. cit. Ed. Porrúa, México 1992, p. 373.

5.- Ibid, p. 374

terceros, prestaciones de servicio, 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” (6)

2.2. CASOS EN LOS QUE SE PRESENTA LA REQUISA.

La requisita se puede realizar en propiedad o en uso. Para la requisita de inmuebles en propiedad el derecho administrativo mexicano dispone del procedimiento de expropiación, por ello la requisita de inmuebles debe aplicarse, solo para el uso de los mismos.

La requisita opera única y exclusivamente en materia de bienes muebles, cosas fungibles, cosas que se consumen por el hecho o derechos.

La requisita en inmuebles solo se realiza en uso, tal como la ocupación de una empresa por razones de interés general y de acuerdo con lo que establezcan las leyes, y siempre que sea en forma temporal.

Es necesario para poder hacer una clasificación general de los casos de requisita que se pueden presentar es necesario atender a aquellos que la ley consigna para ejercer el poder de requisita en nuestro derecho y que son los siguientes:

6.-Acosta Romero Miguel, segundo curso de derecho administrativo, de. Porrúa, México 1993, p. 613

a).- Los casos de suspensión de garantías a que alude el artículo 29 de la Constitución Política Mexicana.

b).- La requisita militar en tiempo de guerra a la que alude el artículo 26 de la Constitución que fué sustituido por el artículo 16 párrafo IV que ordena:

" En tiempo de paz ningún miembro del ejército podrá alojarse en casa particular sin 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."

c).- La requisita administrativa para casos excepcionales y urgentes, de acuerdo con las leyes respectivas.(7)

2.2.1. SUSPENSIÓN DE GARANTÍAS

Conforme al artículo 29 de la Constitución opera en los casos de invasión, perturbación grave a la paz pública o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, podrán suspenderse en todo el país o en lugar determinado las garantías que representan un obstáculo para la solución rápida y fácil de la situación.

7.- Serra Rojas Andres, Derecho Administrativo, tomo II, op. cit. de Porrúa, México 1992, p. 375

Debemos entender desde luego que ante la presencia de algunos de los casos que menciona este precepto podrán suspenderse garantías de propiedad, de inviolabilidad del domicilio o de libertad de trabajo que son las específicamente relacionadas con la requisita.

2.2.2.- LA REQUISITA MILITAR EN TIEMPOS DE GUERRA

La requisita militar es aquella que llevan a cabo las autoridades militares, y que en nuestro país solo es procedente en época de guerra, la cual tiene por objeto satisfacer las necesidades de las fuerzas armadas cuando no existe otro medio o procedimiento para hacerlo.

Andrés Serra Rojas, señala los casos en que según la doctrina administrativa francesa puede operar la requisita militar:

- a).- Movilización General.
- b).- Movilización Parcial.
- c).- Circunstancias excepcionales, amenaza de guerra.
- d).- Reunión de tropas, en los casos de requisas militares.

Cabe aclarar que estas circunstancias por sí solas no generan el poder de requisar; El carácter de urgente necesidad y la imposibilidad de obtener bienes indispensables para cumplir con las funciones militares son las razones que motivan el hacer uso de ésta figura.⁽⁸⁾

8.- Ibid, p. 376

La requisita militar tiene lugar para satisfacer necesidades de las fuerzas armadas cuando estas no pueden lograrse por otro procedimiento.

Las requisas civiles se autorizan para las necesidades del país, formula no muy precisa y de aplicacion ambigua.

Por lo que se refiere a nuestra organización, las requisas solo tiene efecto en los casos de anormalidad pública y se prevé en los artículos 13 y 29 de la constitución.

Artículo 13.- Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales. Ninguna persona o corporación puede tener fuero, ni gozar de mas emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos y esten fijados por la Ley. Subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar; pero los tribunales militares en ningún caso y por ningún motivo podran extender su jurisdicción sobre personas que no pertenescan al ejercito. Cuando en un delito o falta de orden militar estuviere complicado un paisano, conocerá del caso la autoridad civil que corresponda.

El artículo 29 de la constitución se refiere a “En los caso de invación, perturbación grave de la paz pública o culquiera 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 la 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 obstáculo 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 la suspensión se verificase en tiempo de receso que convocará sin demora al congreso para que las acuerde”.

La requisita militar en tiempos de paz está prohibida por el artículo 16, párrafo cuarto de nuestra Constitución: “En tiempos de paz ningún miembro del ejército podrá alojarse en casa particular, contra la voluntad del dueño, ni imponer prestación alguna. En tiempos de guerra los militares podrán exigir alojamiento, bagajes, alimentos y otras prestaciones, en los términos que establezca la ley marcial correspondiente”.

Asimismo, el Código de Justicia Militar en los siguientes artículos, contempla la comisión de delitos de este carácter en el caso de recurrir a la requisita fuera de los términos antes mencionados.

ARTÍCULO 325.- Define el delito de Pillaje en los siguientes términos: “La devastación, apropiación del botín, contrabando, saqueo y

violaciones contra las personas”.

ARTÍCULO 327.- Este artículo castiga las requisas forzosas.

ARTÍCULO 57, FRACCIÓN II INCISO A señala: a la requisa militar en tiempo de paz como delito contra la disciplina militar.

Nuestra historia nos señala los numerosos casos de las leyes en el siglo pasado, y la prestación de servicios personales al margen de la ley y otros casos semejantes.

2.2.2.1.- CONDICIONES DEL EJERCICIO DE LA REQUISA MILITAR

Deben exigirse condiciones necesarias para que se ejercite la requisa militar entre las cuales podríamos considerar las de FONDO y las de FORMA.

Entre las condiciones de FONDO, deben destacar el objeto y el fin. La requisa se hace con el fin de salvaguardar la seguridad nacional, peligrando ésta cuando exista una situación en la cual los intereses vitales de la nación se hallen con interferencias o perturbaciones substanciales. En cuanto al Objeto de la requisa, es precisamente el de Requisar bienes y ésta puede ser total o parcial, en consecuencia, se pueden requisar los bienes, objetos muebles o inmuebles al igual que ciertos derechos.

Los inmuebles podrán ser requisados para uso. Otro tanto ocurrirá con los derechos inmateriales. Los muebles se requisan con un destino de consumo.

Por lo que se refiere a las condiciones de FORMA, es necesario que se fije el campo de la posible acción de la requisa y sus presupuestos, así como los límites correspondientes y la oportuna garantía procesal, a favor del propietario de la cosa requisada. (9)

2.2.3.- LA REQUISA ADMINISTRATIVA EN CASOS EXCEPCIONALES Y URGENTES.

Conforme a nuestro sistema jurídico existen dos tipos de requisa: la Administrativa y la militar.

La requisa Administrativa se decreta por autoridades administrativas civiles, cuando existan razones graves de orden o seguridad pública, epidemias, inundaciones y otras calamidades que sea urgente hacer frente.

Este tipo de requisa podrá recaer en : a).- prestación de actividades o servicios personales; b).- el uso de bienes inmuebles o muebles; y c).- la propiedad de bienes muebles.

9.- Díez Manuel, op. cit. p. 332.

La transferencia coactiva de estos bienes reviste ciertas características peculiares frente a los demás supuestos de la requisa administrativa como son: a).- la transferencia coactiva no se efectúa sobre un bien determinado; es en una forma indeterminada que establece la cantidad de un género, por ejemplo: pan, carne, leche, etc.;

b).- el requisado en estos casos, no es una persona individualizada, sino un grupo indefinido de personas, de tal manera que la requisa es una medida general y no una privación determinada, y

c).- los bienes requisados no los adquiere la administración pública para sí, sino para destinarlos a otros sujetos privados afectados por la situación de emergencia que dio lugar a dicha transferencia.

Se habló ya de situaciones anormales en las cuales, preceptos legales determinan la requisa de bienes. Ninguno de ellos contempló casos en época de paz y tranquilidad. Es necesario hacer una reflexión sobre la presencia de la requisa administrativa en aquellos casos que se han considerado como excepcionales y urgentes, desligados por completo de los conflictos militares, casos que incluso han llegado a ser contemplados por leyes como la de Vías Generales de Comunicación, Ley forestal y Ley General de Salud.

Desde el punto de vista doctrinal, principalmente de la legislación y jurisprudencia francesa, no hay duda de que estos casos son aquellos que paulatinamente se han venido aceptando como motivos graves para que proceda la requisa. Pero la legislación francesa se apoya en otras normas constitucionales distintas a la nuestra, que nos permite concluir que la requisa para épocas de paz es contraria a los preceptos de nuestra constitución.

Estos casos deben encuadrarse como motivos graves para la requisa y son tratados en forma específica en la ley correspondiente basándose en argumentos como la posibilidad de peligro inminente para la economía nacional. Es así como se puede considerar que existen motivos graves para que opere la requisa.

2.3.- TIPOS DE REQUISA

Con anterioridad se anotaron cuales son los casos en los que se presenta la requisa y que ésta puede hacerse en forma TOTAL o PARCIAL, sin embargo resulta interesante conocer cuales son las formas en que dicha figura puede efectuarse.

- a).- El procedimiento de requisa que implica la prestación forzosa de servicios personales.
- b).- La requisa de bienes muebles.
- c).- La requisa de bienes inmuebles.

2.3.1.- EL PROCEDIMIENTO DE REQUISA QUE IMPLICA LA PRESTACIÓN FORZOSA DE SERVICIOS PERSONALES

En cuanto a la prestación obligatoria de servicios personales debemos comenzar por señalar los únicos casos que son expresamente autorizados por el artículo 5º constitucional y siempre subordinados a la ley sobre prestación obligatoria de servicios personales son los siguientes:

“El desempeño de cargas concejiles y los de elección popular directa o indirecta. Las funciones electorales y censales podrán tener carácter obligatorio y gratuito. Los servicios profesionales de índole social serán obligatorios y retribuidos en los términos de la ley y con las excepciones que ésta señale”.

Entre los problemas que surgen en los casos de prestación de servicios obligatorios se encuentra el hecho de que algunas leyes administrativas contemplan la prestación obligatoria de servicios no señalada por la Constitución.

Existen otros ejemplos de colaboración forzosa de los particulares no comprendidos en el artículo 5º, pero se desprenden de otros preceptos constitucionales, porque todos los que formamos parte de una sociedad estamos obligados a colaborar, para ayudar en caso de calamidades públicas. Ante esta situación surge la interrogante, ¿Cómo se podrá obtener la retribución del servicio prestado?

2.3.2. LA REQUISA DE BIENES INMUEBLES

Por lo que se refiere a la requisita de bienes inmuebles, este procedimiento administrativo tiene que ser necesariamente de carácter temporal, en casos excepcionales y urgentes, e implica la ocupación temporal de éstos por cualquiera de las causas que ya se han señalado. La requisita no tiene la finalidad de obtener la propiedad de inmueble pues para ello existe en nuestro derecho la figura de la expropiación, aunque ambas coinciden en el procedimiento unilateral forzado, y el interés general que debe prevalecer.

2.3.3. LA REQUISA DE BIENES MUEBLES

En cuanto a la requisita de bienes muebles se hace la siguiente consideración, implica la transferencia de la propiedad de las cosas que se consumen como viveres, forrajes, etc.; para lo cual es evidente que debe ejecutarse con la garantía de que se otorgará la indemnización correspondiente. Una vez más surge la interrogante, ¿Cual es el parámetro que servirá para otorgar dicha indemnización?.(10)

2.4.- SIMILITUD ENTRE LA REQUISA Y LA EXPROPIACIÓN

En un principio se mencionó la similitud que existe entre la requisita y la expropiación, ambas guardan relaciones y diferencias, ya que ambas

10- Serra Rojas Andrés, Ob. Cit. p. 378

permiten a la administración procurarse en forma unilateral los recursos que le son necesarios.

Se distinguen los siguientes puntos:

1.- En cuanto a la fuente. El régimen de expropiación es uno, el régimen de la requisita es menos homogéneo.

Se distingue:

- a).- La requisita militar.
- b).- La requisita para las necesidades de la nación.
- c).- La requisita de alojamiento.

2.- En cuanto a las circunstancias que autoriza su empleo.

La Expropiación es una institución permanente. El derecho de requisita se da solo en situaciones excepcionales tales como movilización, Estado de Guerra, Periodos de tensión Internacional, carencia de alojamiento.

En la práctica el derecho de requisita abierto desde el principio de la Guerra de 1939, ha sido parcialmente prorrogado desde el fin de las hostilidades y permanece todavía en vigor.

3.- En cuanto a su objeto.

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

La requisita se puede realizar:

a).- Sobre el uso de inmuebles; su adquisición no puede ser obtenida más que por vía de expropiación.

b).- Sobre la propiedad o el uso de todos los bienes mobiliarios.

c).- Sobre los servicios de las empresas que el estado puede utilizar según las necesidades de la nación.

d).- Sobre los servicios de cualquier persona.

Constituye, según los casos, sea una ocupación forzosa, una prestación de bienes o servicios, en esos últimos casos, los bienes requisados son puestos a disposición del propietario cuando la requisita ha terminado.

4.- En cuanto a los motivos.

La fundamentación es siempre como en la expropiación la utilidad pública; pero inicialmente la requisita se realizó con el interés de la defensa nacional. Esta ha sido propiamente, a partir de los conflictos modernos; luego se ha extendido a las necesidades de la nación: Necesidades económicas (requisita de empresas), necesidades sociales (requisita de locales o de habitación en los casos de crisis grave de alojamiento), necesidades administrativas (alquiler de servicios).

5.- En cuanto al procedimiento.

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

a).- A diferencia de la expropiación ella resulta de una decisión administrativa, sin intervención de la autoridad judicial. La decisión escrita, es inmediatamente ejecutoria.

b).- La indemnización no tiene carácter previo; está regida por reglas bastante restrictivas; resulta a menudo de la aplicación de estimaciones fijadas de antemano.

Cuando una valoración directa es necesaria, está confiada a comisiones consultivas, donde residen a paridad de representantes de la administración y de las agrupaciones profesionales y económicas. Por otra parte, el Estado está obligado a reparar los daños que han podido causarse a los bienes durante la duración de una requisa provisional.

c).- La autoridad judicial no interviene más que para resolver los litigios en materia de indemnización. Es ella la que debe asistir al propietario cuando es insuficiente la indemnización que le es propuesta.

La requisa administrativa en tiempo de paz no debe aceptarse por constituir una amenaza al derecho de propiedad y por ser inconstitucional. Más

no debe confundirse con las sanciones administrativas. En los casos no previstos debe reformarse la Constitución.⁽¹¹⁾

Como pudo observarse, aunque a simple vista pueden llegar a tener gran similitud éstas figuras, existen diferentes aspectos en los cuales puede marcarse una gran diferencia.

Desde un punto de vista personal, debe resaltarse la ausencia de la intervención judicial en la requisa, ya que aquella sólo pudiera llegar a tener participación en lo relativo a la indemnización, por otra parte la requisa atiende a la solución de conflictos repentinos, modernos y versa sobre el interés de la defensa nacional, mientras que la expropiación atiende básicamente a un fin social, al interés público.

No podría considerar por lo que respecta a la expropiación que todo esté escrito pero es evidente que hay mayor certidumbre de la que podríamos tener si algún día nos encontramos frente a la requisa.

Una vez que se ha hecho referencia al marco doctrinal que envuelve la figura de la requisa, es indispensable entrar al estudio del marco jurídico que indudablemente es el aspecto de mayor complejidad, estudio que se abordará en el siguiente capítulo.

11.- Ibid, p. 380.

CAPITULO III

REGIMEN JURÍDICO DE LA REQUISA

Corresponde ahora analizar el régimen jurídico de la requisita con el objeto de poder conocer su fundamento legal, sus alcances y limitaciones. Partiendo desde luego de un orden jerárquico, iniciaremos con un análisis breve de los preceptos de nuestra Carta Magna que contemplan ésta figura, sumando a esto, el estudio de algunas legislaciones federales y locales en las que se menciona.

3.1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE MÉXICO DE 1917

La situación jurídica de la Requisa varía, según se realice en tiempo de paz, en la presencia de un conflicto militar, o en situaciones graves que perturben la paz pública. Cualquiera que sea la forma en que se presente, la requisita debería encontrarse respaldada por los preceptos correspondientes de nuestra Carta Magna. A continuación analizaremos éstos preceptos para conocer su marco jurídico.

3.1.1.- ARTÍCULO 5 CONSTITUCIONAL

La libertad de trabajo está protegida por éste artículo, y tiene por objeto contribuir a la realización de la felicidad humana. El individuo tiende a desempeñar las actividades que estén ligadas a sus inclinaciones naturales y en la búsqueda de sus fines vitales, de tal manera que obligarlo a realizar

actividades completamente ajenas a sus intereses, le retira su libre albedrío y lo convertiría en un ser frustrado.

Firme a tal propósito, el artículo 5 Constitucional consagra la libertad de trabajo y dice: " A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de ésta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial o cuando se ataquen los derechos de tercero o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marca 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 cuales 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, así como el desempeño los cargos consejiles y los de elección popular, directa

o indirecta. Las funciones electorales y censales tendrán carácter obligatorio y gratuito, pero serán retribuidas aquellas que se realicen profesionalmente en los términos de esta Constitución y las leyes correspondientes. Los servicios profesionales de indole social serán obligatorios y retribuidos en los términos de la ley y con las excepciones que ésta señale.

El Estado no puede permitir que se lleve a efecto ningún contrato, pacto o convenio que tenga por objeto el menoscabo, pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad de la persona por cualquier causa. Tampoco puede admitirse el convenio en el que la persona pacte su proscripción o destierro, o en que renuncie temporal o permanentemente a ejercer determinada profesión, industria o comercio.

El contrato de trabajo sólo obligará a prestar el servicio convenido por el tiempo que fije la ley sin poder exeder de un año en perjuicio del trabajador, y no podrá extenderse, en ningún caso, a la renuncia, pérdida o menoscabo de cualquiera de los derechos políticos o civiles.

La falta de cumplimiento de dicho contrato, por lo que respecta al trabajador, sólo obligará a éste a la correspondiente responsabilidad civil, sin que en ningún caso pueda hacerse coacción sobre su persona."

Haciendo un breve análisis sobre las garantías que pudieran ser afectadas por la figura que nos ocupa diremos lo siguiente:

La primera limitante de la garantía de libertad de trabajo, es en cuanto a su objeto ya que ella debe ser lícita, es decir, sin contravención a las buenas costumbres o a las normas de orden público, esto es, que su contenido no sea inmoral y que tampoco tenga una inadecuación entre un hecho o un objeto y una norma de orden público.

Otra limitación y que es la que en gran medida nos concierne se refiere al texto del párrafo IV. Esta limitación obliga al individuo a prestar servicios aún en contra de su propia voluntad.

La Constitución alude a los cargos consejiles, de elección popular, las actividades profesionales de índole social y las funciones electorales y censales sin opción al rechazo, se esta constriñendo al particular, pues aunque no lo desee debe efectuarlos. Esta obligación tiene una justificación total pues los servicios antes mencionados tienen una gran trascendencia nacional o social y por ser de orden público.

Ahora es necesario remarcar que ninguna persona debe ser ajena a estos intereses y que además éstos se encuentran sobre los intereses particulares, por lo tanto, con base a la obligación que tenemos todos de, en la medida de nuestras posibilidades proteger el interés nacional y sobre todo la defensa del país se legisló esta forma de participación obligatoria.

La garantía de libertad de trabajo, tomada en una forma absoluta podría representar un obstáculo para la satisfacción y protección de los intereses que hemos mencionado y que se colman con los diferentes servicios públicos, es por ello que el constituyente como una prevención limitó la garantía a que nos referimos declarando obligatorias las prestaciones públicas de armas, de cargos consejiles, de jurados, y de cargos de elección popular, los que estriban en las funciones electorales y censales y los servicios profesionales de indole social. Estos servicios se mencionan específicamente, por lo tanto, cualquier otro servicio que el individuo preste a favor del Estado no es obligatorio, teniendo la persona la posibilidad de rechazarlo.

El carácter obligatorio de los servicios públicos mencionados en el artículo 5 es meramente declarativo, por lo que corresponde a la legislación secundaria federal o local determinar condiciones, circunstancias y además modalidades en que se deben desarrollar y prestar los servicios públicos obligatorios.

Por otra parte, el precepto constitucional a que nos referimos impone la obligatoriedad, mas no la gratuidad en lo que respecta a los servicios públicos de las armas, de los jurados, de los cargos consejiles y de los de elección popular directa o indirecta, aunque las funciones electorales y censales deben desempeñarse obligatoria y gratuitamente.(1)

1.- Burgoa Ignacio, *Las garantías individuales*, De. Porrúa, México 1991, p. 311

3.1.2.- ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL

Por decreto de la Comisión permanente del Congreso de la Unión publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de Febrero de 1983 el anterior artículo 26 Constitucional se incorporó al artículo 16 en el último párrafo y textualmente dice: "En tiempo de paz ningún miembro del ejército podrá alojarse en casa particular, contra la voluntad del dueño, ni imponer prestación alguna. En tiempo de guerra los militares podrán exigir alojamiento bagajes, alimentos y otras prestaciones, en los términos que establezca la ley marcial correspondiente."

Esta disposición constitucional consagra dos garantías de seguridad jurídica:

a).- LA INVIOLABILIDAD DEL DOMICILIO PRIVADO. Esta garantía se traduce en prohibir alojarse a las autoridades militares que pretendan habitar el domicilio privado, el gobernado puede oponerse a ello, y de ser necesario por medio de la fuerza física.

La garantía de que en tiempo de paz ningún miembro del ejército puede imponer prestación alguna al gobernado se encuentra respaldada por el artículo 129 constitucional que dice: "En tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar. Solamente habrá comandancias militares fijas y permanentes en los castillos, fortalezas y almacenes que dependen

inmediatamente del gobierno de la unión, o en los campamentos, cuarteles o depósitos que, fuera de la población se establecieron para la estación de las tropas."

Esto significa que la autoridad militar está impedida legalmente para desempeñar actos de gobierno que no se relacionen con sus propias atribuciones, por lo tanto una persona puede estrictamente ser afectada en sus bienes jurídicos por un miembro u órgano del ejército en los casos que incidan en el ámbito de la disciplina militar.

Es obvio que en el orden administrativo, la autoridad militar no tenga potestad sobre aquellos individuos que no son militares, en consecuencia, cualquier órgano o autoridad que ejecute un acto o pretenda auspiciar alguna situación que no se vincule con funciones militares, está cometiendo un delito.

Lógicamente la finalidad de éste artículo, es proteger a la población civil de los abusos militares que se han presentado durante muchos años circunscribiendo al ejército a una esfera propia y delimitando su actuación a la de proteger las instituciones políticas, jurídicas y sociales de la nación así como la defensa de su soberanía.

b).-PRINCIPIO DE LEGALIDAD. La segunda parte establece la facultad que tienen los militares de exigir a la población civil ciertas prestaciones en forma gratuita y aún en contra de la voluntad de los mismos, empero esta facultad no se encuentra desprovista de la garantía de seguridad

jurídica, en virtud de que deben apoyarse además en una legislación específica que haya dictado o que se dicte por el ejecutivo federal con base en el artículo 29 Constitucional. De esta manera se confirma el principio de legalidad de los actos de autoridad, que rige aun en casos graves de emergencia como la guerra.

3.1.3. ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL

Las modalidades a la propiedad no son propiamente modos de adquirir bienes o dominio por parte del estado, sino limitaciones o modificaciones al concepto que se entendía tradicionalmente como absoluto de la propiedad; en este caso este derecho sufre modificaciones, ya sea restrictivas o limitativas, en función de intereses públicos de orden social, económico, cultural, de salubridad o seguridad, en vista de los cuales el estado a través de leyes modifica la propiedad, para hacerla compatible con tales principios.

La base constitucional, para que el estado imponga modalidades a la propiedad radica en el principio del párrafo tercero del artículo 27 constitucional que expresa: “la nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada, las modalidades que dicte el interés público.” Desde luego, para nosotros, modalidad consiste en la forma que, en un momento dado, puede adoptar una cosa, la forma de ser, sin dejar de existir.

En la modalidad existe la propiedad, pero esta sujeta a una serie de restricciones, modalidades que configuran ese sentido que es de interés público,

y el individuo tendrá que ajustarse precisamente a esa forma que a dictado el estado para ejercer su propiedad. Desde luego, la única forma que tiene el estado para adoptar medidas que impliquen modalidades a la propiedad, en mi opinión es la ley.

No es posible que las modalidades puedan adoptar una forma de un orden, de un decreto, de un acto del ejecutivo que se refiere a una sola persona; la única interpretación posible es de que esta puede ser establecida mediante un acto legislativo, a través de una ley.

La suprema corte de justicia de la nación a definido la modalidad de la propiedad como el establecimiento de una forma jurídica de carácter general y permanente que modifique la figura jurídica de la propiedad. Es un termino equivalente de la modificación. Los elementos que se imprimen a la modalidad de la propiedad privada, consisten en una extinción parcial de los atributos del propietario, de tal manera que este no sigue gozando en virtud de las limitaciones estatuidas por el poder legislativo, de todas las facultades inherentes a la extensión actual de su derecho.(1)

Sin embargo, la modalidad no extingue la propiedad. Restringida o limitada la propiedad sigue existiendo unicamente regulada por la ley.

(1) Semanario judicial de la federación, tomo I, p.568.

Algunos autores consideran que en el caso de la ley suprema, el párrafo tercero del artículo 27 constitucional, no autoriza los estados ni a los municipios a imponer modalidades a la propiedad privada.

La propiedad privada tiene el carácter de derecho público subjetivo cuando pertenece al gobernado y en consecuencia es oponible al Estado, y sus autoridades como una entidad de imperio. En éste sentido la propiedad privada tiene como contenido una potestad jurídica.

En virtud de la relación que se da entre gobernado por un lado y Estado y sus autoridades por otro, estos últimos frente a éste derecho subjetivo público, tienen una obligación correlativa que se traduce en tomar una actitud de respeto y no ejecutar acto lesivo alguno, sin el procedimiento legal. Esta obligación deriva de la garantía individual consagrada en el artículo 14 y 16 de la Constitución. sin que ésto signifique la posibilidad de que la entidad política imponga a la propiedad privada modalidades o restricciones cuando se esté en presencia de un interés colectivo social o público.

El fundamento constitucional de la propiedad privada inmobiliaria como derecho subjetivo público se encuentra en el primer párrafo del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual dice: " La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la nación, la cual ha tenido y

tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada."

El concepto de propiedad originaria no debe confundirse con la connotación común pues la entidad política no realiza los actos que comúnmente efectúa el propietario, no usa ni disfruta las tierras, ni las vende, grava, etc. El verdadero sentido conceptual de la propiedad originaria es el del dominio eminente que tiene el Estado sobre su propio territorio, la autoridad, la soberanía que dentro de sus límites ejerce. El territorio nacional es un elemento consubstancial e inseparable de la naturaleza de la entidad estatal.

Por lo tanto, el concepto de propiedad originaria se refiere a la idea del dominio eminente, soberanía o autoridad que el Estado ejerce sobre la parte física de su ser, el territorio.

La atribución de la propiedad originaria, de las tierras y aguas en favor de la nación, tiene su explicación en la intención de los constituyentes de Querétaro, en tratar de fundar la intervención del Estado en la propiedad privada, para solucionar preferentemente el problema agrario.

Una vez que se ha dado una semblanza de lo que es la propiedad originaria, cabe decir que la propiedad privada, deriva de la supuesta transmisión efectuada por la nación a los particulares de ciertas tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional.

Como ya se señaló, conforme al artículo 27 Constitucional, en ejercicio de la facultad autolimitativa el Estado y sus autoridades están obligados a respetar la propiedad privada en acatamiento al ordenamiento supremo. Estos derechos no son absolutos pues el Estado tiene la facultad de aplicar las modalidades que dicte el interés público, incluso hacerla desaparecer en el caso concreto de que se trate.

El artículo 27 Constitucional establece: " La nación tendrá en todo tiempo, el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público." Las modalidades pueden ser restricciones o prohibiciones en relación al uso, disfrute, y disposición de las cosas o bien la ejecución por parte del dueño de éstas, de actos positivos con motivo del aprovechamiento de las mismas.

Los actos que se realicen a efecto de establecer limitaciones a los derechos específicos emanados de la propiedad, deben ser actos positivos que tengan como finalidad la satisfacción del interés público, es decir, de un interés general personalmente indeterminado.

Ignacio Burgoa señala que, no obstante que la facultad antes mencionada se encuentra consagrada en el artículo 27 Constitucional, el alcance de la misma resulta difícil de precisar pues es necesario enmarcar una

extensión e índole del derecho consagrado para determinar que se entiende por modalidad a la propiedad privada y qué es lo que implica.⁽¹⁾

La imposición de modalidades a la propiedad privada no significa una abolición absoluta para su titular, sino una limitación a uno de los derechos reales inherentes y consubstanciales a ella y sólo cuando éstos derechos son afectados estamos en presencia de imposición de modalidades a la propiedad privada, desde luego ésta afectación debe recaer sobre el derecho y no sobre la cosa misma, ya que debe hacerse una clara distinción pues una cosa es la materia del derecho y otra es el derecho mismo.

La facultad de imponer modalidades a la propiedad privada conforme al artículo 27 Constitucional corresponde al Congreso de la Unión como organismo legislativo federal ya que éste puede expedir leyes que afecten derechos esenciales inherentes a la propiedad, de otra manera, ninguna autoridad puede imponer modalidades a la propiedad pues en tal caso, estaría infringiendo el artículo 16 constitucional.

Por otra parte cuando se trate de realizar una norma con respecto de la cosa o bien que constituye la materia del derecho, como ya se mencionó con

3.- Burgoa Ignacio, Op. cit. p. 464.

anterioridad, la facultad legislativa corresponde a las entidades federativas en virtud de que no implicaría imposición de modalidades a la propiedad privada a excepción de que a través de ella se limite o supriman algunos de los derechos en cuanto a su propia consistencia.

Puede surgir el problema de determinar a qué órgano legislativo del Estado pertenece la facultad de expedir normas jurídicas que impongan modalidades a la propiedad privada, es decir, al Congreso de la Unión o a las Legislaturas locales para lo cual deben hacerse las siguientes consideraciones:

El artículo 27 Constitucional contiene la declaración de la facultad de la nación para imponer modalidades a la propiedad privada, lo cual resulta acorde con la facultad que tiene de transmitir la propiedad de algunas tierras y aguas a los particulares por corresponderle la propiedad originaria de las mismas.

Según Ignacio Burgoa, ésta declaración no debe considerarse como atribución de competencia en favor de la nación para imponer modalidades a la propiedad privada, ya que la nación no tiene competencia, pues ésta corresponde a los órganos del Estado.

Por lo tanto el Congreso Federal puede imponer modalidades a través de las leyes que expida, "Si el interés público que legitima

constitucionalmente la aludida imposición, incide en alguno de los ramos o materias que conformen el cuadro competencial de dichos congresos." Por lo tanto, si el ramo o materia es facultad legislativa de los Estados en atención al artículo 124 de la Constitución, las leyes que impongan modalidades a la propiedad privada pueden venir de sus Congresos".(4)

Lo señalado en el párrafo anterior, se respalda con el texto del artículo 121 constitucional en su fracción II que dispone: " Los bienes muebles e inmuebles se regirán por la Ley del lugar de su ubicación". Es así como se puede concluir que respecto de los bienes muebles o inmuebles que se ubiquen dentro del territorio de una Entidad Federativa las legislaturas locales pueden dictar leyes que regulen su uso, disfrute y disponibilidad, " Siempre y cuando el interés público que funde dicha regulación no concierna a ninguno de los ramos o materias que sean de la competencia constitucional del Congreso de la Unión." (5)

Es así como el Código Civil para el Distrito Federal dispone en su artículo 831, " La propiedad no puede ser ocupada contra la voluntad de su dueño, sino por causa de utilidad pública y mediante indemnización", y en su artículo 836: " La autoridad puede mediante indemnización, ocupar la propiedad particular, deteriorarla y aún destruirla, si es eso indispensable

4.- Ibid, p. 467

5.- Ibid, p. 468

para prevenir o remediar una calamidad pública, para salvar de un riesgo inminente una población o para ejecutar obras de evidente beneficio colectivo."

En otros preceptos de éste mismo Código, se señalan otras causas de utilidad pública como por ejemplo, está el artículo 832 que dice: " Se declara de utilidad pública la adquisición que haga el gobierno en terrenos apropiados, a fin de venderlos para la construcción del patrimonio de la familia o para que se construyan casas habitación para que se alquilen a las familias pobres, mediante el pago de una renta módica."

Por otra parte, muy similar a lo señalado con anterioridad, el Código Civil para el estado de Guanajuato en el artículo 830 señala lo siguiente: " La propiedad no puede ser ocupada contra la voluntad de su dueño, sino por causa de utilidad pública y mediante indemnización".

El artículo 831 señala lo siguiente: " La autoridad puede, mediante indemnización, ocupar la propiedad particular, deteriorarla y aún destruirla si eso es indispensable para prevenir una calamidad pública, para salvar de un riesgo inminente una población, o para ejecutar obras de evidente beneficio colectivo."

La finalidad de protección a la propiedad privada que tiene el artículo 27 constitucional no es casualidad, ni creación reciente, como antecedentes relativos podemos mencionar los siguientes textos de las diferentes constituciones del país:

A).- ARTICULO 35 DEL DECRETO CONSTITUCIONAL PARA LA LIBERTAD DE LA AMERICA MEXICANA: " Ninguno debe ser privado de la menor porción que posea sino cuando lo exija la publica ncesidad; pero en este caso tiene derecho a la justa compensación."

b).- ARTÍCULO 5º DEL DECRETO DE COLONIZACIÓN, dictado por el soberano Congreso General Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos: "Si para la defensa o seguridad de la nación el Gobierno de la federación tuviese por conveniente hacer uso de la porción de éstos terrenos, para construir almacenes, arsenales u otros edificios públicos, podrá verificarlo con la aprobación del Congreso General, y en su receso con la del Consejo de Gobierno."(6)

3.1.4.- ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL

En el artículo 123 constitucional en su fracción XVIII nos dice: "Las huelgas serán lícitas cuando tengan por objeto conseguir el equilibrio entre los diversos factores de la producción, armonizando los derechos del trabajo con las del capital. En los servicios públicos será obligatorio para los trabajadores dar aviso con 10 días de anticipación, a la Junta de Conciliación y Arbitraje, de la fecha señalada para la suspensión del trabajo.

6.- Congreso de la Unión-Cámara de Diputados L legislatura. Los derechos del pueblo mexicano, México a través de sus Constituciones, tomo IV, Ed. Porrúa, México 1978, p. 584.

Las huelgas serán consideradas como ilícitas únicamente cuando la mayoría de los huelguistas ejercieren actos violentos contra las personas, o las propiedades, o en caso de guerra, cuando aquellas pertenezcan a los establecimientos y servicios que dependan del gobierno”.

Como podemos observar, de lo establecido en la transcripción del precepto constitucional que antecede, en su última parte, restringe al trabajador la libertad para ejecutar huelga en caso de guerra al establecer la modalidad obligatoria de " Las huelgas serán consideradas como ilícitas... en caso de guerra cuando los huelguistas pertenezcan a los establecimientos y servicios que dependan del gobierno."

3.2. LEGISLACIÓN FEDERAL

En párrafos anteriores se hizo referencia a los preceptos de nuestra Carta Magna que sirven de fundamento a la requisa, sin embargo, también se dijo que es en las leyes secundarias ya sea federales o locales en las que deben detallarse los pormenores de cada uno de los casos en que aquella se presente, toda vez que existe una gran gama de leyes; en forma ejemplificativa, se mencionarán algunas que tanto en el ámbito federal como en el local hacen referencia a la requisa.

3.2.1.- LEY FEDERAL DEL TRABAJO

ARTÍCULO 445. LA HUELGA ES ILÍCITA:

I.- Cuando la mayoría de los huelguistas ejecuten actos violentos contra las personas o las propiedades; y

II.- En caso de guerra, cuando los trabajadores pertenezcan a establecimientos o servicios que dependan del gobierno.

ARTÍCULO 925.

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

Mario de la Cueva, en su primer tratado prefiere el término "servicios esenciales a la vida de la comunidad" al de "servicios públicos", por estimar que éste pertenece al derecho administrativo y su significado es controvertible, en tanto que aquel comprende una serie de actividades cuyo mantenimiento es de importancia medular para la vida social.(7)

Cita al respecto el siguiente antecedente de intervención gubernamental de una empresa de servicio público, donde no obstante la

7.- Mario de la Cueva, Derecho Mexicano del Trabajo, Tomo II, Segunda Edición, Ed. Porrúa. S.A. México 1954 p. 860 y siguientes.

subsistencia de la huelga, se reanudaron las labores para conservar la continuidad del servicio:

“En ocasión de la huelga declarada en el año de 1947 por los trabajadores del Ferrocarril Sud-Pacífico de México, se pedía un aumento de salarios y minutos después de haber estallado la huelga, el Gobierno, con apoyo en la Ley de Vías Generales de Comunicación ocupó la empresa y reanudó las labores, fijando las mismas condiciones de trabajo que regían antes de la huelga.”

Agregamos otro precedente, la requisa de Teléfonos de México Sociedad Anónima, con motivo de la huelga la revisión de contrato colectivo que estalló el 6 de Abril de 1960.

Por acuerdo presidencial del mismo 6 de Abril, publicado en el Diario Oficial el día siguiente, se dispuso la requisa de la empresa, y con fundamento en el artículo 112 de la Ley de Vías Generales de Comunicación, en virtud de considerarse un servicio fundamental para la vida económica de la nación. A consecuencia de éste acuerdo subsistió jurídicamente el estado de huelga, pero el gobierno asumió la administración de la empresa, mediante la reanudación de las labores, respetándose el clausulado del contrato colectivo vigente.

En acatamiento de dicho acuerdo, el sindicato ordenó la reanudación de labores que se efectuó el mismo 7 de Abril, y el estado de huelga terminó por convenio entre empresa y sindicato, en revisión de contrato colectivo el 8 de Mayo de 1960.

Otro caso de requisa, en contra de la citada empresa se concreto con el acuerdo presidencial del 25 de Abril de 1979, que se efectuó por conducto de la Secretaria de Comunicaciones y Transportes, habiéndose levantado por acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de Mayo de 1979, en los mismos términos.

La requisa ordenada por acuerdo presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de Marzo de 1982. Y el del acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación en Abril de 1987.

Por acuerdo presidencial del 30 de Noviembre de 1982, se ordenó la requisa de la Compañía Mexicana de Aviación, Sociedad Anónima de Capital Variable; "En virtud de que el estado de huelga en que se encontraba dicha empresa estaba poniendo en peligro la economía nacional", mismo que se efectuó por conducto de la Secretaria de Comunicaciones y Transportes; habiéndose dado posesión al administrador designado por el Gobierno Federal.

Habiéndose llegado a un acuerdo entre dicha empresa y el sindicato nacional de trabajadores de aviación y similares, se puso término a la huelga, y

se levantó la requisa por acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación publicado el 16 de Diciembre de 1982.

Así mismo por acuerdo presidencial del 4 de Noviembre de 1983, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 del mismo mes y año, se efectuó la requisa de la mencionada compañía, a causa del conflicto de huelga planteado por la asociación sindical de sobrecargos de aviación. La cual se levantó por acuerdo de fecha 9 del mismo mes y año citados, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de Noviembre de 1983. Por haber llegado ambas partes a un arreglo que puso fin al conflicto laboral.

Por acuerdo presidencial publicado en el diario oficial el 28 de Febrero de 1987, se ordenó la ocupación e intervención administrativa de la Compañía de Luz y Fuerza del Centro, Sociedad Anónima con motivo de la huelga estallada en la misma.

Por acuerdo presidencial publicado en el Diario Oficial del primero de Julio de 1991, en el Estado de Veracruz se ordenó, que por conducto de la Secretaria de Comunicaciones y Transportes y con fundamento en el artículo 112 de la Ley de Vías Generales de Comunicación, se efectuase la requisa de los servicios portuarios, los de maniobras y todos los bienes que se utilizan para su operación en el puerto de Veracruz.

Los motivos principales de esta medida consistieron en que en los últimos años la prestación de servicios públicos de maniobras en el puerto de Veracruz se habían deteriorado, ya que bajaron los niveles de productividad, por lo que se requería mejorar las condiciones operativas para evitar que se vieran gravemente afectadas las actividades en el puerto, " Por el inminente peligro que ello representaría para la economía nacional." Y se encomendó la administración de bienes y servicios a un administrador general designado por la Secretaria de Comunicaciones y Transportes.

Por lo anteriormente expuesto, y de conformidad con los preceptos legales antes invocados, se denota por forma demás clara que los servicios personales o profesionales pueden ser requisados cuando ello represente un inminente peligro para la economía nacional, afectación del interés público y/o perjuicio a la comunidad.

3.2.2. LEY DE EXPROPIACIÓN

Publicada en el Diario Oficial el 25 de Noviembre de 1936, la Ley de Expropiación menciona en sus disposiciones algunas formas en que puede el derecho de propiedad ser afectado y pasar éste al Estado por causa de utilidad pública.

ARTÍCULO 1.- Se consideran de utilidad pública:

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

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

ARTÍCULO 2.- En los casos comprendidos en la enumeración del artículo primero, previa declaración del ejecutivo federal, procederá la expropiación, la ocupación temporal, total o parcial, o la simple limitación de los derechos de dominio para los fines del Estado o en interés de la colectividad.

Puede comentarse que en los artículos y fracciones anteriores nunca se expresa la palabra requisa, pero basta analizar un poco el texto del artículo para darse cuenta que la ocupación temporal no puede ser más que la requisa de bienes inmuebles, ya que para la posible transmisión de la propiedad que pudiera darse, se encuentra la expropiación.

ARTÍCULO 3.- El Ejecutivo federal por conducto de la Secretaria de Estado; Departamento Administrativo o Gobierno de los Territorios correspondientes, tramitará el expediente de Expropiación, de ocupación

temporal o de limitación de dominio y en su caso hará la declaración respectiva.

ARTÍCULO 4.- La declaración a que se refiere el artículo anterior se hará mediante acuerdo que se publicará en el Diario Oficial de la Federación y que será notificado personalmente a los interesados. En caso de ignorarse el domicilio de éstos, surtirá efectos de notificación personal, una segunda publicación del acuerdo en el Diario Oficial de la Federación.

ARTÍCULO 5.- Los propietarios afectados podrán interponer, dentro de los 15 días hábiles siguientes a la notificación del acuerdo, el recurso administrativo de revocación contra la declaratoria correspondiente.

ARTÍCULO 7.- Cuando no se haya hecho valer el recurso administrativo de revocación a que se refiere el artículo 5, o en caso de que éste haya sido resuelto en contra de las prestaciones del recurrente, la autoridad administrativa que corresponda procederá desde luego a la ocupación del bien o de cuya expropiación o de ocupación temporal se trate, o impondrá la ejecución inmediata de las disposiciones de limitación de dominio que procedan.

ARTÍCULO 8.- En los casos a que se refieren las fracciones V, VI y X del artículo primero de ésta ley, el Ejecutivo federal hecha la declaratoria, podrá ordenar la ocupación de los bienes objeto de la expropiación o de la

ocupación temporal o de imponer la ejecución inmediata de las disposiciones de limitación de dominio, sin que la interposición del recurso administrativo de revocación suspenda la ocupación del bien o bienes de que se trate o la ejecución de las disposiciones de limitación de dominio.

ARTÍCULO 9.- Si los bienes que han originado una declaratoria de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio no fueren destinados al fin que dió causa a la declaración respectiva, dentro del término de 5 años, el propietario afectado podrá reclamar la revisión del bien de que se trate, o la insubsistencia del acuerdo sobre ocupación temporal o limitación de dominio.

ARTÍCULO 18.- Si la ocupación fuere temporal, el monto de la indemnización quedará a juicio de peritos; y a la resolución judicial, en el caso de limitación de dominio.

ARTÍCULO 19.- El importe de la indemnización será cubierto por el estado, cuando la cosa expropiada pase a su patrimonio. Cuando la cosa expropiada pase al patrimonio de persona distinta del Estado, esa persona cubrirá el importe de la indemnización. Estas disposiciones se aplicarán en lo conducente, a los casos de ocupación temporal o de limitación al derecho de dominio.

Es importante mencionar respecto de los artículos antes transcritos, que existen en ellos algunos conflictos a tratar como lo son las dificultades que representa cubrir el monto de la indemnización y el hecho de que la figura y su tratamiento esté prácticamente fusionada con la expropiación, sin embargo se ha tratado de dar solamente una idea de lo que es su marco jurídico.

3.2.3. LEY DE VÍAS GENERALES DE COMUNICACIÓN.

ARTÍCULO 112.- En caso de guerra internacional, de grave alteración del orden público o cuando se tema algún peligro inminente para la paz interior del país o para la economía nacional, el gobierno tendrá derecho de hacer la requisita, en caso de que a su juicio lo exija la seguridad, defensa, economía o tranquilidad del país, de las Vías Generales de Comunicación, de los medios de transporte, de sus servicios auxiliares, accesorios y dependencias, bienes muebles e inmuebles y de disponer de todo ello como lo juzgue conveniente. El gobierno podrá igualmente utilizar el personal que estuviere al servicio de la vía de que se trate cuando lo considere necesario. En este caso, la nación indemnizará a los interesados, pagando los daños por su valor real, y los perjuicios con el 50% de descuento. Sino hubiere avenimiento sobre el monto de la indemnización, los daños se fijarán por peritos nombrados por ambas partes, los perjuicios, tomando como base el promedio del ingreso neto en los años anteriores y posterior a la incautación. Los gastos de 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.

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

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

Fracción II.- Ordenar la concentración, en los lugares que designe la Secretaría de la Defensa Nacional, de los vehículos pertenecientes a las vías generales de comunicación y medios de transporte, y

Fracción III.- Ordenar la clausura de 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 determinadas 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.

Este resulta ser un claro ejemplo de una legislación que otorgue facultades para efectuar una requisa por grave alteración del orden público, peligro inminente para la paz interior del país o para la economía nacional.

3.2.4. LEY SOBRE ATRIBUCIONES DEL EJECUTIVO FEDERAL EN MATERIA ECONÓMICA.

Publicada en el Diario Oficial de la federación el 30 de Diciembre de 1950, la Ley Sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica establecía en su artículo 12 lo siguiente:

ARTÍCULO 12.- "El Ejecutivo federal podrá decretar la ocupación temporal de negociaciones industriales cuando ello sea indispensable para mantener o incrementar la producción de las mercancías que se declaren comprendidas en el artículo primero de ésta ley".

Igual que en los casos anteriores, no se señala, el Ejecutivo federal podrá requisar negociaciones industriales, empero, nuevamente podemos considerar que la ocupación temporal de una negociación industrial no es más que una requisa.

Es necesario hacer notar que la Ley de Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica fué abrogada por la Ley Federal de Competencia Económica publicada en el Diario Oficial de la Federación del 24

de Diciembre de 1992 y ésta nueva disposición no contempla casos de requisa o de ocupación temporal como podría mencionarlo.

3.2.5. LEY GENERAL DE SALUD

Otro ejemplo que se puede pensar como inusual o extraño, es el que se dá en la Ley General de Salud y que a pesar de que puede considerarse de cobertura muy amplia, no debe cerrarse la posibilidad de que se presente una requisa de servicios personales. Se está haciendo referencia concretamente al Título décimo relativo a la acción extraordinaria en materia de salubridad general que en sus artículos 181, 183 y 184 fracciones I, II, III, IV y V establecen:

ARTÍCULO 181.- En caso de epidemia de carácter grave, peligro de invasión de enfermedades transmisibles, situación de emergencia o catastrofe 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.

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

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

ARTÍCULO 184.- " La acción extraordinaria en materia de salubridad general será ejercida por la Secretaría de Salud, la que podrá integrar brigadas especiales que actuarán bajo su dirección y responsabilidad y tendrá las siguientes atribuciones:

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

Fracción II.- Dictar medidas sanitarias relacionadas con reuniones de personas, entrada y salida de ellas en las poblaciones y con la regímenes higiénicos especiales que deban implantarse, según el caso;

Fracción 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 esten sujetos estos mismos;

Fracción IV.- Utilizar libre y prioritariamente los servicios telefónicos, telegráficos y de correos, así como las transmisiones de radio y televisión, y

Fracción V.- Las demás que determine la propia Secretaría.

Como puede observarse, tampoco se dice que se pueden requisar servicios personales, si es necesario en un caso de emergencia exigir la participación de los particulares, nuevamente estaremos en presencia de requisita de servicios personales de la que ya se habló en el marco doctrinal.

3.2.6. LEY FORESTAL

ARTICULO 35.- Los propietarios y poseedores por cualquier título, los pobladores, los administradores y encargados de terrenos forestales, así como los titulares de permisos de aprovechamiento, están obligados a cumplir con las disposiciones de prevención y combate de incendios que fije la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

ARTICULO 36.- Las autoridades civiles y militares, así como los organismos e instituciones oficiales, deberán prestar su colaboración para prevenir y combatir los incendios forestales. Se promoverá la participación de las instituciones privadas y de la ciudadanía en general para este efecto.

ARTICULO 40.- Los propietarios y poseedores de los terrenos forestales afectados y los titulares de permisos de aprovechamientos están obligados a realizar los trabajos de sanidad forestal, de acuerdo a los lineamientos que en la materia dicte la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidraulicos.

En el caso de que la Secretaria de Agricultura y Recursos Hidraulicos realice dichas labores, los propietarios y poseedores y los titulares de permisos de aprovechamiento pagarán los derechos que procedan conforme a la Ley.

Los productores forestales que por tales trabajos se obtengan en los terrenos afectados, estarán sujetos al pago de esos derechos.

ARTICULO 41.- El Ejecutivo Federal de acuerdo con los estudios técnicos y socioeconómicos que elabore la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología podrá decretar el establecimiento de vedas forestales totales, parciales, indefinidas o temporales, previa citación y audiencia de los interesados. Igual procedimiento se seguirá para el levantamiento de una veda.

Cuando se afecten terrenos ejidales o comunales intervendrá la Secretaría de la Reforma Agraria, en los terminos de la legislación agraria.

En todo caso la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos tendrá la intervención que le corresponda de conformidad con esta Ley, la Ley Federal de Reforma Agraria y otras Leyes aplicables.

3.3. LEGISLACIÓN LOCAL

Con base al fundamento constitucional ya proporcionado, también en el Estado de Guanajuato existen legislaciones en donde se contempla la figura de la requisita; a continuación se mencionarán igualmente a manera de ejemplo algunas de ellas.

3.3.1. LEY DE EXPROPIACIÓN, DE OCUPACIÓN TEMPORAL Y DE LIMITACIÓN DE DOMINIO PARA EL ESTADO DE GUANAJUATO.

ARTÍCULO 1.- " Las disposiciones de ésta ley son de orden público y de interés social y tienen por objeto regular las causas de utilidad pública, la indemnización y el procedimiento a través de los cuales puede decretarse la expropiación, la ocupación temporal o la limitación del dominio de la propiedad particular".

ARTÍCULO 3.- "La propiedad particular sólo puede ser objeto de expropiación, de ocupación temporal, de limitación de dominio cuando exista y se declare una causa de utilidad pública y mediante indemnización.

ARTÍCULO 4.-" Para los efectos de esta ley se consideran causas de utilidad pública: La satisfacción de las necesidades colectivas en caso de trastornos interiores; el abastecimiento de ciudades o centros de población, de viveres o de otros artículos de consumo básico, así como los procedimientos empleados para impedir o combatir incendios, inundaciones y demás calamidades públicas".

ARTÍCULO 6.- " La expropiación, la ocupación temporal o limitación de dominio, por causa de utilidad pública no podrá realizarse sino mediante declaratoria del poder ejecutivo del Estado y el pago correspondiente de la indemnización, en los términos de ésta ley."

ARTÍCULO 7.-" El monto que se fijará como indemnización a la cosa expropiada tendrá como base la cantidad que como valor fiscal de la misma figure en las oficinas catastrales estatales o municipales, ya sea que esa haya sido manifestada por el propietario o simplemente aceptada por él, de un modo tácito, por haber pagado las contribuciones sobre esa base ".

Lo anterior será aplicable siempre y cuando el avalúo o la manifestación determinante del valor se haya realizado dentro del año anterior a la fecha de solicitud de la declaratoria respectiva. Tratándose de bienes muebles, el monto de la indemnización será el valor que arroje el peritaje formulado.

ARTÍCULO 17.-" Si la ocupación fuere temporal, el monto de la indemnización quedará a juicio de peritos, y a resolución judicial, en los términos de ésta ley. Esto mismo se observará en el caso de limitación de dominio".

ARTÍCULO 18.-" Podrán solicitar al ejecutivo del Estado la declaratoria de expropiación, de ocupación temporal o limitación de dominio de un bien de propiedad particular:

- I.- Los ayuntamientos municipales;
- II.- Dependencias del poder ejecutivo, y;
- III.- Los organismos paraestatales del Estado y de los municipios".

ARTÍCULO 22.- "Contra la declaratoria de expropiación, ocupación temporal o limitación de dominio de un bien de propiedad particular, procederá el recurso de revocación".

ARTÍCULO 31.- "Tratándose de ocupación temporal la limitación de dominio, se pagará una indemnización de acuerdo al porcentaje que del valor se determine conforme al estudio pericial del avalúo, que al efecto se practique, previo a la emisión de la declaración correspondiente".

Cabe aclarar que respecto a ésta ley, al igual que la Ley de Expropiación Federal, no se menciona expresamente la palabra requisita, sin

embargo es notorio que la ocupación temporal de un inmueble es sencillamente una requisa.

3.3.2. LEY DE TRANSITO Y TRANSPORTE DEL ESTADO DE GUANAJUATO

Mencionaremos de manera breve La Ley de Tránsito y Transporte del estado de Guanajuato en cuyo artículo 76 faculta al gobernador del Estado para intervenir y requisar servicios públicos. Puede resultar reiterativo pero es necesario, puntualizar que tampoco se especifica la figura de la requisa, la cual es innegable que pueda presentarse y aunque resulta polémico, puede pensarse en un buena base para plantear dicha figura.

ARTÍCULO 76.- "El gobernador del Estado está facultado para intervenir en el servicio público concesionado, siempre que se interrumpa o se afecte la prestación eficiente y continua del mismo, independientemente, de que las causas puedan ser imputables, o no, a las autoridades estatales. La intervención durará únicamente el tiempo en que subsista la causa que le dió origen".

Para terminar éste capítulo es necesario resaltar que el marco legal que configura la requisa no es muy extenso, algunas personas podrán

considerar que es incluso de poca importancia, y que la frecuencia con la que se presenta , es casi nula.

Ya en el siguiente capítulo desarrollaré algunos aspectos los cuales nos llevarán a reflexionar, y nos preguntaremos que haríamos si estuviéramos frente a dicha figura.

CAPITULO IV

SEGURIDAD JURÍDICA DE LA REQUISA

En éste capítulo, se hará referencia a la seguridad jurídica y a los derechos que tienen los individuos que se encuentran frente a la figura de la requisita, haciendo alusión a las posibilidades que jurídicamente se puede tener para defenderlos y de sufrir la menor afectación en los mismos.

4.1.- SEGURIDAD JURÍDICA Y CAUSA DE UTILIDAD PUBLICA.

En la relación que se da entre gobernantes y gobernados, existen múltiples actos que pueden imputarse a los primeros y que pueden afectar la esfera jurídica de los segundos. El Estado en el ejercicio del poder de imperio que posee al asumir una conducta autoritaria, afecta la esfera o ámbito jurídico de los gobernados ya sea como persona física o de entidad moral.

Los actos de autoridad emanados del Estado, y desempeñados por sus órganos autoritarios estatales creados por el orden de derecho, persiguen la finalidad de imponerse a alguien por diferentes causas y de distintas maneras.

En un régimen jurídico la afectación se debe cumplir con principios previos, es decir, a adaptarse a modalidades jurídicas sin las cuales no sería válida ésta afectación desde el punto de vista del derecho. Estas modalidades se traducen en requisitos, elementos, condiciones que constituyen las garantías de seguridad jurídica.

“Estas implican, en consecuencia, el conjunto general de condiciones, requisitos, elementos, o circunstancias previas a que debe sujetarse una cierta actividad estatal autoritaria para generar una afectación válida de diferente índole en la esfera del gobernado, integrada por la suma de sus derechos subjetivos.”(1)

La seguridad jurídica como contenido de las garantías individuales consagradas en la Constitución se considera como sustancia de derechos subjetivos públicos individuales del gobernado oponibles al Estado y a las autoridades que lógicamente deben observarlos, ésta obligación del Estado y de las autoridades es eminentemente positiva y se traduce no en una actitud de respeto o abstención de vulnerar los derechos, sino en una actividad que cumpla en forma efectiva todos los requisitos, elementos o circunstancias necesarias para que dicha actividad sea jurídica.

La figura de la requisa al afectar la esfera de los particulares, atiende básicamente a causas de utilidad pública, ésta idea significa una relación entre necesidad y objeto satisfactor, por lo tanto hay utilidad pública cuando el satisfactor satisface una necesidad preexistente.

En consecuencia es necesario que haya una necesidad pública, es decir, estatal, social o general, personalmente indeterminada y un objeto

1.- Burgoa Ignacio, Las Garantías Individuales, Ed. Porrúa, México 1989, p. 504.

susceptible económicamente de satisfacer esa necesidad.

Puede darse el supuesto de que exista una necesidad que satisfacer, pero mientras el objeto utilizado no sea el idóneo para lograr la satisfacción de la necesidad no existe utilidad pública y por lo tanto el acto que se realice estará violando la Constitución.

Aunque el concepto de Utilidad Pública es de índole económico, debe hacerse extensivo a la idea del interés social que puede tener un contenido de cualquier otra naturaleza, así el interés social puede satisfacer cualquier necesidad que padezca la comunidad, evitar todo daño que experimente o pueda sufrir inminentemente la colectividad, procurar un bienestar para la comunidad, el mejoramiento de las condiciones vitales de los sectores mayoritarios de la población o la solución de problemas socioeconómicos y culturales que los afecten. (2)

4.2.- PRECEPTOS CONSTITUCIONALES QUE FUNDAMENTAN LA SEGURIDAD JURÍDICA.

El Presidente de la República como jefe del Ejército, Guardia Nacional, Armada y Fuerza Aérea tiene facultades según el artículo 89 fracciones VI y VII de defensa y seguridad nacional por lo que se encuentra al mando de éstos cuerpos para hacer frente a la responsabilidad que tiene de

2.- Ibid, p. 472.

defender al Estado Mexicano, a su territorio, a su población y de asegurar el mantenimiento de las instituciones del país ante trastornos interiores.⁽³⁾

Sin embargo con base en el artículo 29 Constitucional, sólo al jefe del Ejecutivo de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República y con aprobación del Congreso de la Unión o en su caso de la Comisión Permanente puede suspender en todo el país o en un lugar determinado las garantías que pudiesen significar un obstáculo para la rápida solución de la situación; siendo así, debe observarse la seguridad que se tiene al no ser cualquier autoridad la que pueda suspender las garantías de los particulares, ni dejar al arbitrio de uno sólo tan delicada determinación.

Es evidente además que hagan que éste acto que invade la esfera jurídica de los particulares, no sea contrario a derecho.

Es importante mencionar también la garantía que consagra el artículo 14 constitucional relativo a la garantía de audiencia que implica la principal defensa de que dispone el gobernado frente a los actos del poder público que lo privan de sus derechos y de sus intereses, de ésta manera señala: "Nadie puede ser privado de la vida, de la libertad, de sus posesiones, propiedades o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente

3.- Burgoa Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Porrúa, México 1984, p. 781.

establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho".

Esta garantía de audiencia a su vez, integra cuatro garantías específicas que son, la de seguir un juicio en contra de la persona a quien se pretende privar de alguno de los bienes jurídicos tutelados, que el juicio se substancie ante tribunales previamente establecidos, que en el mismo se observen las formalidades esenciales del procedimiento, y por último que el fallo se dicte de acuerdo con las leyes existentes con anterioridad al hecho o circunstancia que dió origen al juicio. Esto significa que la garantía es una sólida protección a los bienes jurídicos del gobernado.

En cuanto al titular de la garantía de audiencia, podemos decir que queda claro que es el gobernado quien se encuentra subordinado a una autoridad que puede realizar múltiples actos que afecten su esfera jurídica, éstos actos de autoridad se traducen en una privación que puede consistir en una merma o menoscabo de la esfera del gobernado y determinado por el egreso de un bien ya sea material o inmaterial.

Los bienes jurídicos tutelados por la garantía de audiencia son el de la vida, libertad, la posesión y la propiedad que es el que fundamentalmente nos interesa.

Las autoridades según el artículo 14 constitucional tienen prohibido privar a las personas de los bienes de su propiedad a menos de que el acto cumpla con las exigencias elementales que configuran esta garantía.

El artículo 16 de nuestra Constitución es otro de los preceptos que imparten protección al gobernado a través de la garantía de legalidad, pues guarda a la persona de todo acto autoritario que sea arbitrario y que sea contrario a cualquier precepto independientemente de la jerarquía o naturaleza del orden a que éste pertenece.

Así, la primera parte de este artículo dice: "Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de un mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento."

El término Nadie nos da una idea de la extensión de esta garantía y equivale a "Ninguna persona", "Ningún gobernado". El acto de autoridad previsto por esta garantía consiste en una molestia o en una perturbación o afectación a cualquiera de los bienes jurídicos mencionados por el precepto y cuya cobertura es más amplia que la del artículo 14, ya que éste se limita a la privación y el 16 se extiende a una simple perturbación o molestia.

Entre los actos de autoridad que deben avenirse a las exigencias marcadas en el artículo 16 constitucional están los siguientes:

A).- " Actos materialmente administrativos que causen al gobernado una simple afectación o perturbación a cualquiera de sus bienes jurídicos, sin importar un menoscabo, merma o disminución de su esfera subjetiva de derecho ni un impedimento para el ejercicio de un derecho".

B).- "Actos materialmente jurisdiccionales ya sean penales o civiles, comprendiendo dentro de éstos últimos a los mercantiles, administrativos y del trabajo".

C).- "Actos estrictos de privación, independientemente de su índole formal o material, es decir, en aquellos que produzcan una merma o menoscabo en la esfera jurídica subjetiva de la persona o la aludida impediación". (4)

Remitiéndonos a la figura en estudio, es importante destacar que podemos encontrar dentro del tercer tipo de actos señalados en virtud de que puede llegarse hasta privar del derecho de propiedad lo cual significa un menoscabo en la esfera jurídica del gobernado.

El acto que vulnere la garantía consagrada en éste artículo, debe además darse por mandamiento escrito, por autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento. Por causa legal del procedimiento debemos entender los actos que provocan la molestia en la persona, familia, domicilio, papeles o posesiones del gobernado, hechos por la autoridad

4.- Burgoa Ignacio, Las Garantías Individuales. p. 591.

competente. La fundamentación consiste en que los actos que dan origen a la molestia se basen en una disposición normativa general, es decir, que haya una ley que prevea una situación concreta en la que sea procedente el acto de autoridad.

Para Ignacio Burgoa fundamentar legalmente un acto es necesario:

A).- Que el órgano del Estado del que emane dicho acto, esté investido con facultades expresamente consignadas en la norma jurídica para emitirlo.

B).- Que el propio acto se prevea en dicha norma.

C).- Que su sentido y alcance se ajusten a las disposiciones normativas que lo rijan.

D).- Que el citado acto se contenga o derive de un mandamiento escrito, en cuyo texto se expresen los preceptos específicos que lo apoyen.

En cuanto a la motivación exigida por el artículo 16 se puede entender que las circunstancias y modalidades del caso particular encuadren dentro del marco general correspondiente establecido por la Ley, es decir, la adecuación que debe hacer la autoridad de la norma que funda el acto de molestia y el caso concreto.

La concurrencia de la motivación y fundamentación de un acto de autoridad hace que este no constituya una violación al artículo 16 de nuestra ley suprema.

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

Es aquí donde empieza la seguridad jurídica de la requisa, pero no donde termina, ya que el fundamento de ésta figura se encuentra contemplado en nuestra Constitución básicamente en los artículos 5, 16, 27 y 123, además debemos remitirnos a las leyes secundarias en donde obviamente se puntualiza con mayor detalle.

4.3.- EL DERECHO DE LOS INDIVIDUOS FRENTE A LA REQUISA.

Ha quedado ya establecido que la requisa de alguna u otra manera afecta los derechos que se han consagrado como garantías individuales, cabe señalar que tales afecciones básicamente giran alrededor de las llamadas garantías de seguridad, es importante señalar una vez más que la invasión a éstas se da en razón a las modalidades del interés público. Enfocándonos a algunos casos que contemplan las legislaciones tanto federales, como local y a manera de ejemplo se harán los siguientes cuestionamientos:

A).- Por lo que respecta a la Ley de Expropiación publicada en el Diario Oficial del 25 de Noviembre de 1936 nunca se menciona la palabra requisa, sin embargo, observando el texto del artículo 1º fracción V se ha considerado como de utilidad pública la satisfacción de las necesidades colectivas en caso de guerra o trastornos interiores, el abastecimiento de las

ciudades o centros de población de víveres u otros artículos de consumo necesario, y los procedimientos empleados para combatir o impedir la propagación de epidemias, epizootias, incendios, plagas, inundaciones y otras calamidades públicas.

De ésta manera se debe resaltar que si se estuviera en presencia de alguna de éstas situaciones consideradas como de emergencia y tomando en cuenta la obligación del Estado Mexicano de procurar que se satisfagan las necesidades colectivas, se estaría en presencia de la requisa, pues de que otra forma es sino a través de la requisa de bienes que el Estado puede obtener la propiedad de los muebles que ayuden a la solución de situaciones emergentes.

Siguiendo con la Ley de Expropiación, en su artículo 2º menciona que para los casos considerados en el artículo 1º es necesaria una declaración previa del Ejecutivo Federal para que proceda la ocupación temporal ya sea total o parcial o la limitación de los derechos de dominio en interés de la colectividad.

Siendo así, es criticable el hecho de que en relación al procedimiento a seguir en la ocupación temporal a que se refiere la Ley de Expropiación, impera la misma situación analizada en el párrafo anterior, cuando la satisfacción de las necesidades es emergente hay un gran porcentaje de probabilidad de que no haya la tramitación de un expediente de ocupación

temporal o de limitación de dominio, ni una declaratoria publicada en el Diario Oficial de la Federación, ni una notificación personal para que los afectados puedan interponer el recurso administrativo de revocación que es la opción que la propia ley deja a los afectados y que según puede interpretarse, es la única forma que señala la ley como protección del individuo previa a la ocupación temporal.

Resulta claro entonces que en éste supuesto nos encontramos ante la presencia de una requisita de bienes inmuebles que la legislación federal reconoce como ocupación temporal y cuya regulación se encuentra fusionada con la expropiación.

La interposición del recurso administrativo de revocación no suspende la ocupación temporal del bien de que se trate y no es sino hasta 5 años después de que el bien no fué destinado al fin que dió causa a la declaratoria de ocupación temporal que se puede reclamar la insubsistencia del acuerdo sobre la misma.

En cuanto a la indemnización en la ocupación temporal, la ley exclusivamente señala, que el monto quedará a juicio de peritos y a resolución judicial, sin que se establezca quien debe nombrar a dichas personas y que sucederá en caso de que se controvierta el monto de la indemnización ya que

en lo relativo a ésto, no indica si es posible o no recurrir la resolución que determine el monto, tal como lo es en el caso de la expropiación.

La misma incertidumbre podríamos encontrarla en el artículo 112, de la Ley de Vías Generales de Comunicación en donde el Ejecutivo Federal en los casos específicos en que, se señala tiene derecho a hacer la requisa de Vías Generales de Comunicación, de los medios de transporte de sus servicios auxiliares, accesorios y dependencias, bienes muebles e inmuebles, así como utilizar el personal que estuviere al servicio de la Vía de que se trate.

Parece ser que en caso de que se éste en el supuesto mencionado en éste artículo debemos apoyarnos en la Ley de Expropiación para considerar a la utilidad pública y defensa nacional como base para proceder a la requisa, empero ésta situación jurídica no queda muy clara y es por ello que se pretende analizar y mejorar cuando se llegue a la etapa propositiva.

Es importante hacer notar que éste artículo prevé que se indemnice a los afectados, pagando daños con su valor real pero los perjuicios sólo con el 50 por ciento de descuento, además de que en caso de que hubiese controversia el monto de la indemnización por los daños, se recurriría a nombrar peritos por ambas partes, y los perjuicios se calcularían tomando como base el promedio de ingresos neto en los años anteriores y posterior a la incautación.

Nuevamente surge el cuestionamiento, ¿Qué sucede si los dictámenes periciales se oponen?, ¿la resolución que dicte el monto total a pagar por concepto de indemnización es recurrible?, si nos encontrásemos en una situación emergente conforme a éste artículo ¿debemos entender, que no es necesario un decreto que señale la requisa que se hará?

Situación semejante ocurre con otras leyes como la Ley General de Salud cuando en ejercicio de la acción extraordinaria en materia de salubridad general se requiese la prestación de servicios personales, ya que para prevenir o combatir daños graves a la salud se desempeñen las actividades necesarias y con ese fin se obtenga la participación de los particulares, pero ¿que sucederá con la indemnización correspondiente?

Es evidente que existe una afectación a las garantías individuales pero como ya se mencionó, ésta afectación se da en base al interés general, al interés de la nación que obviamente se encuentra sobre los intereses particulares. Es obligación de nosotros contribuir en la medida de nuestras posibilidades a la solución de los conflictos, pero no debemos perder de vista el tratar de evitar los abusos de autoridad buscando la defensa de nuestros derechos.

No existe a nivel local una ley que contemple en forma particular a la requisa, al igual que la Ley de Expropiación, en el Estado de Guanajuato, la Ley de Expropiación, de ocupación temporal y de limitación de dominio prevé

la requisita. No la menciona en forma expresa pero en qué otra figura podríamos colocar a la ocupación temporal de un inmueble, o de qué otra forma podríamos considerar al hecho de que se transmita la propiedad de bienes muebles a efecto de abastecer a las ciudades o centros de población de víveres u otros artículos de consumo necesario por ser éstas causa de utilidad pública.

Al igual que la Ley de Expropiación, en el Estado de Guanajuato, la requisita se encuentra prevista en el mismo ordenamiento que la expropiación, en forma personal considero que, puesto que la afectación de los derechos que da con la requisita no es mínima, resultaría interesante que se destinara cuando menos un capítulo a la misma.

En la legislación local es imprecisa la forma que se puede efectuar la indemnización a los afectados por la requisita de bienes muebles, pues el monto deberá ser fijado por el valor que arroje el peritaje formulado sin que se especifique en que forma se va a realizar dicho peritaje, quienes van a nombrar a los peritos, o qué sucederá si los dictámenes periciales son discordantes.

Se hace referencia a la práctica de un avalúo fiscal para los bienes inmuebles cuyo valor se ha manifestado fuera de la fecha que señala el artículo 7° de la ley de expropiación, de ocupación temporal y de limitación de dominio para el Estado de Guanajuato, el cual es de un año anterior a la solicitud de la declaratoria respectiva, y los pasos a seguir en caso de que se controvierta éste

monto, pero esta disposición no es aplicable a la ocupación temporal ya que en el artículo 17 de esta misma ley dice: " Si la ocupación fuere temporal, el monto de la indemnización quedará a juicio de peritos y a resolución judicial, en los términos de esta ley."

Los artículos comprendidos en el capítulo tres relativo a la indemnización y que preceden al artículo 17 de la ley antes citada, hablan de la posible controversia que se puede presentar al momento de indemnizar a un particular sobre un inmueble que ha sido expropiado.

Cuestión muy diferente a la que debe regir en el caso de la ocupación temporal ya que en ésta no hay transmisión total de la propiedad al Estado y por lo tanto no es un avalúo la base que sirva para fijar el monto de la indemnización ya que además de lo anterior se debe considerar la posibilidad que el bien inmueble requisado, antes de serlo producía beneficios económicos al particular, los cuales se estuvieron perdiendo y en consecuencia se produce un perjuicio grave al afectado.

De igual forma se debe puntualizar que conforme a lo que se trató en el capítulo anterior y que ya se hizo alusión en párrafos anteriores, la requisa puede darse en el caso de suspensión de garantías a que se refiere el artículo 29, es decir, casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o cualquier otra que ponga a la sociedad en peligro grave o conflicto.

Es evidente que en éste caso nuestra legislación no ha contemplado esta situación con precisión ya que el mismo carácter urgente ante el cual se estaría, no haría posible esperar a que se hiciera una solicitud por escrito al ejecutivo, se formara un expediente y se recabara información sobre los antecedentes registrales, de la propiedad, de la cosa, y de su valor y así posteriormente se emitiera la declaratoria respectiva para después publicarla en el Diario Oficial de la Federación o en el Periódico Oficial del Estado.

Queda claro que la misma situación emergente faculta al Ejecutivo a romper con la seguridad jurídica pero que sucede después cabe hacernos la pregunta, después de que se nos han requisado los bienes con base en el artículo 29 constitucional. ¿ Cual es mi opción?, ¿ A dónde debo acudir? ¿ En qué ley debo fundamentar mi inconformidad?.

Es ante ésta situación que debemos aceptar que en nuestra legislación existe imprecisión para determinar qué sucede con los particulares cuando se encuentran que de pronto han sido afectados por una requisita fundada en el artículo 29 constitucional. Debe especificarse cual es la forma en que debe actuar y si cabe la posibilidad de avenirse a las disposiciones que marcan las leyes secundarias como la Ley de Expropiación.

En la Ley de Tránsito y Transporte del Estado de Guanajuato existe una disposición en la que el Gobernador del Estado puede intervenir en el

servicio público concesionado para que no se afecte la prestación eficiente y continua del mismo, aún y cuando esta disposición es muy amplia no puede descartarse el hecho de que existan requisas fundadas en éste precepto y si sucede así, nuevamente se afectarían las garantías de seguridad por lo que es necesario precisar los requisitos para que dicha afectación sea apegada completamente a derecho.

CONCLUSIONES

La requisa es una figura de origen antiguo que ha sido estudiada muy poco. El marco doctrinal que envuelve dicha figura es complejo, resolviendo que se presenta en tres casos; suspensión de garantías conforme al artículo 29 constitucional, requisa militar y requisa administrativa en casos excepcionales y urgentes.

El régimen jurídico de la figura en cuestión no es muy amplio y poco más complejo que su doctrina. La expresión de la palabra Requisa se da en muy pocas ocasiones, en las legislaciones que la contemplan tiende a llamársele ocupación temporal.

En virtud de lo anterior considero que debe existir un marco normativo diferente a la Ley de Expropiación, que establezca los pasos a seguir por un particular en caso que sea afectado por dicha figura y desde luego nombrarla como tal " Requisa ".

En caso de considerar que la figura debe estar regulada por la Ley de Expropiación, ésta deberá llamarse "Ley de Expropiación y Requisa". Teniendo disposiciones en común y apartados especialmente específicos de cada figura, ya que tanta importancia reviste la expropiación como la requisa.

Es obligación de la autoridad, respetar la esfera jurídica de los gobernados y en el caso de que se llegare a invadir tal, la autoridad debe actuar con estricto apego a la ley concretándose al caso en particular y con estricto apego y observancia de las garantías de legalidad y seguridad jurídica que consagra nuestra Constitución, es decir, que el derecho de propiedad sea afectado realmente por una causa de extrema necesidad o por una causa de utilidad pública y que se siga un procedimiento adecuado para ello.

Por lo anteriormente expuesto, propongo como una posible forma de reglamentar la requisita, de la siguiente manera:

1.- Se otorgue un parámetro a través del cual se consideren algunos hechos o acontecimientos, esto a fin de tutelar el derecho de propiedad al máximo.

2.- Señalar a las autoridades que se encuentren expresamente facultadas para decretar una requisita, la cual debe ser aprobada por el Congreso exponiendo los motivos que tienen para hacer tal solicitud. Esto para efectos de que la autoridad competente actúe dentro del marco legal observando los principios de legalidad y seguridad jurídica.

3.- Iniciado el trámite de solicitud de requisa ante el Congreso, para posteriormente emitir el decreto respectivo, sea recabada la información del bien que se pretende requisar, en el cual se acentará los antecedentes registrales del bien que se pretenda afectar, su valor comercial y sobre todo analizar si la causa por la que se pretende hacer la requisa, es estrictamente por causa de utilidad pública.

4.- Se otorgue al afectado los recursos legales, mediante los cuales se pueda inconformar en caso de haber una resolución en contra que afecte su patrimonio determinando claramente ante quien se va a interponer dicho recurso, estableciendo una sentencia que fundada y motivadamente, constituya una mayor garantía de legalidad y seguridad jurídica.

5.- Una vez que haya desaparecido la causa que motivo la requisa, se ordenará de desocupación del bien inmueble en un plazo no mayor de 10 días.

En cuanto a la indemnización en caso de haber requisado bienes muebles e inmuebles, debe determinarse quien y en base a que criterios, se cubrirán los montos de las mismas, ya que es necesario resarcir al particular de los daños causados con motivo de la Requisa efectuada.

6.- En cuanto a la indemnización, tratándose de bienes muebles, la indemnización la fijarán peritos nombrados por ambas partes, y un tercero en caso de discordia; los cuales tomarán en cuenta el valor intrínseco y comercial para ejecutar el peritaje, e igual sucederá en el caso de los inmuebles.

7.- Además de la indemnización de daños ocasionados por la requisa de bienes, en caso de que tal, no sea apegada estrictamente a los principios de legalidad y seguridad jurídica, debe de pagarse los perjuicios ocasionados con motivo de la misma, que también serán fijados por peritos nombrados por ambas partes.

En tratándose de requisa de inmuebles como empresas, establecimientos comerciales e industriales, se deberá tomar en cuenta para efectos del peritaje, en el supuesto de que la requisa fuese injusta, si la empresa estuvo activa y los beneficios económicos que hubiese obtenido de no haberse presentado la requisa.

8.- El monto de la indemnización en el caso de bienes muebles, ya sean bienes o servicios se deberá cubrir en un plazo no mayor de 6 meses contados a partir de la fecha en que cesó la causa que motivó la requisa, y tratándose de bienes inmuebles el plazo para el pago de la indemnización será de hasta un año, en igualdad de circunstancias.

Lo anteriormente expuesto atiende a buscar que el daño ocasionado al particular con motivo de una requisita sea el mínimo posible, sin que este pierda de vista que se hizo en defensa de la patria y del interés común.

Es de esta manera como considero que se puede fortalecer el derecho del particular y sobre todo que haya menos incertidumbre, en el caso de que alguien llegase a ser afectado por una requisita, que el estado de indefensión en que quedaría el particular en casos extremos y urgentes sea el mínimo y sobre todo que efectivamente sea por causa de utilidad pública, y en beneficio del interés general.

BIBLIOGRAFIA

ACOSTA ROMERO MIGUEL, Segundo curso de derecho administrativo. Editorial Porrúa, México 1993.

BIELSA RAFAEL, Principios de derecho administrativo. Editorial Depalma, México 1966.

BURGOA ORIHUELA IGNACIO, Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa. México 1984.

BURGOA ORIHUELA IGNACIO, Las Garantías Individuales. Editorial Porrúa. Mexico 1991.

CUEVA MARIO DE LA, Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo II. Editorial Porrúa. México 1954.

CANASI JOSÉ, Derecho administrativo tomo IV. Editorial DePalma, Buenos Aires Argentina 1978.

CASSAGNE JUAN CARLOS, Cuestiones de derecho administrativo. Editorial DePalma.

**CONGRESO DE LA UNIÓN- CAMARA DE DIPUTADOS L
LEGISLATURA**, Los derechos del pueblo mexicano atraves de sus constituciones, tomo IV. Editorial Porrúa. México 1978.

**DELGADILLO GUTIERREZ LUIS H., MANUEL LUCERO
ESPINOZA**, Elementos de derecho administrativo, segundo curso. Editorial Limusa. México 1989.

DIEZ MANUEL MARIA, Derecho administrativo tomo IV. Editorial Bibliográfica Argentina S.R.L. Buenos Aires Argentina 1978.

MARTÍNEZ MORALES RAFAEL, Derecho administrativo II curso. Editorial, Harla.

MONTIEL Y DUARTE ISIDRO, Estudio sobre garantías individuales.
Editorial, Porrúa.

PÉREZ DE LEÓN E. ENRIQUE, Notas de derecho constitucional y
administrativo. Editorial Porrúa.

SERRA ROJAS ANDRÉS, Derecho administrativo tomo II. Editorial, Porrúa.
México 1992.

CÓDIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL.

LEY DE EXPROPIACIÓN.

LEY DE VÍAS GENERALES DE COMUNICACIÓN.

LEY GENERAL DE SALUD.

LEY FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA.

LEY FORESTAL.

**LEY DE EXPROPIACIÓN, OCUPACIÓN TEMPORAL Y
LIMITACIÓN DE DOMINIO PARA EL ESTADO DE
GUANAJUATO.**

**LEY DE TRANSITO Y TRANSPORTE DEL ESTADO DE
GUANAJUATO.**

**LEY SOBRE ATRIBUCIONES DEL EJECUTIVO FEDERAL EN
MATERIA ECONÓMICA (Abrogada).**

LEY FEDERAL DEL TRABAJO.