

472



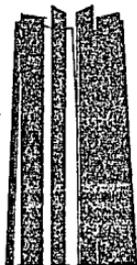
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

CAMPUS ARAGON



NECESIDAD DE LEGISLAR SOBRE LA REQUISICION
A RANGO CONSTITUCIONAL

E
N
E
P
A
R
A
G
O
N



UNAM

TESIS PROFESIONAL

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE :
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

MARIA DEL CONSUELO VARELA URRUSQUIETA

SAN JUAN DE ARAGON, ESTADO DE MEXICO. 1995

FALLA DE ORIGEN



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 MIS PADRES
SILVESTRE VARELA CASTILLO (+) Y
CONSUELO URRUSQUIETA ALDECO DE VARELA

Que me dieron el ser y desearon siempre lo mejor y que me enseñaron a ser una persona de provecho, siendo una hija agradecida con sus padres y para con la sociedad.

Que sus ilusiones y esperanza de ver a su hija terminar sus estudios profesionales se ha cumplido, dando siempre lo mejor para mi desarrollo profesional.

Su hija.

MARIA DEL CONSUELO

FALLA DE ORIGEN

A MI ESPOSO

LIC. JOSE ALBERTO MONTOYA GUTIERREZ

Con amor que en este momento vez culminado tu esfuerzo,
desvelo y sufrimiento; que me apoyaste en los momentos que
necesitaba de tu cariño y comprensión y que me animaste y
con tu valiosa e importante ayuda se terminó este trabajo.

Muchas gracias

A M O R

A MIS QUERIDOS HIJOS

CARLOS Y DIANA

A MIS HERMANOS
HECTOR Y CORA

A MIS TIOS, PRIMOS Y SOBRINOS

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO.-
por abrirme sus puertas para mis estudios.

AL LIC. FRANCISCO ERNESTO DROZCO VERA.-Por su imprescindible
ayuda y consejos.

A MIS MAESTROS.-Con respeto y agradecimiento.

A MIS COMPAÑEROS Y AMIGOS.- Con respeto.

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

Para comprender con mayor exactitud lo que es la figura de la requisita y sus distintas aplicaciones, en el presente trabajo se harán citas de los orígenes históricos de esta figura, destacándose la forma como nace en la antigüedad, es decir su origen básicamente se da en tiempos de guerra y de conquista, ya que los pueblos en afán de agrandar más y más sus poderios conquistaban y gobernaban nuevos pueblos, lógicamente para lograr tales hazañas necesitaban de alimentos, transportes, e inclusive servicios personales, obligando a los pueblos conquistados o vencidos a proporcionárselos.

Sin embargo con el paso del tiempo y en momentos de paz, los monarcas, reyes o gobernantes, en algunas ocasiones hacían, sin saberlo, uso de la requisición, ya sea de bienes o de servicios personales de sus vasallos. Dentro del primer capítulo de este trabajo, se habla mas extensamente sobre este particular.

En el segundo de los capítulos, se hace referencia a conceptos doctrinales que los estudiosos del derecho administrativo han emitido sobre esta figura, de la que se desprenden elementos para definir a la requisición, algunos de dichos conceptos realmente son completos en los que se abarca la requisición de bienes tanto muebles como inmuebles, prestación de servicios personales; otros conceptos sólo se ocupan de la requisición de los bienes muebles o inmuebles, lo cual a nuestro criterio se presta a confusión, puesto que en ocasiones los conceptos que se refieren a esta figura, hablan de bienes inmuebles.

En el capítulo tercero, nos referimos concretamente a la Requisición administrativa en nuestro país, y se citarán algunos preceptos tanto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como de algunas leyes secundarias en las que se hace referencia a esta figura, siendo estas; La Ley de Vías Generales de Comunicación, la Ley General de Salud y el Código de Justicia Militar, a las que brevemente comentaremos.

Para dar una visión más clara en relación a la requisita, en el capítulo cuarto, en forma gráfica se señalan las diferencias y semejanzas que existen entre la

requisa y la expropiación de acuerdo a los criterios doctrinales de los tratadistas del derecho administrativo.

Finalmente en el Capítulo Quinto, trataré varios aspectos de la requisita en México, plasmando algunos criterios doctrinales, refiriendo una clasificación más completa de la requisita, atendiendo a los bienes en que se da y la forma en que se presenta, transcribiendo inclusive algunos artículos de la Ley General de Vías de Comunicación, que consideramos toral en este trabajo, al finalizar este capítulo, emitiremos opiniones respecto a la importancia que realmente tiene la Requisa; estimando que debe modificarse el artículo 29 Constitucional, en el que se incluya claramente las facultades del Ejecutivo Federal en casos excepcionales considerados como graves para la salud pública, el interés general, la economía nacional, de alteración del orden público, de defensa del país o de paralización de servicios Públicos, en los que deba decretarse la requisita.

C A P I T U L O P R I M E R O .

ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA R E Q U I S I C I O N .

Para una mejor apreciación del génesis de nuestra figura a estudio; por una parte, en este capítulo hemos recurrido a Teorías tanto Nacionales como Extranjeras, las cuales estudian ampliamente los orígenes de la requisición en algunos países del Continente Europeo, así como su existencia en México en las distintas épocas en que se ha dividido nuestra historia; y por otro lado, deseamos expresar que el objetivo de esta investigación no se reduce a informar sobre la historia de la requisición, por lo que, únicamente señalaremos la esencia de los argumentos de dichos tratadistas, evitando así una repetición de lo escrito por ellos.

A.- ANTECEDENTES HISTORICOS EN EUROPA

1.- D E R E C H O R O M A N O .

El maestro Miguel Acosta Romero señala "que la requisición tiene sus antecedentes en Roma, concretamente durante la República y se dan principalmente, en los momentos en que Roma se expande por el mundo conocido en esa época". (1)

En dicho periodo cuando las legiones romanas se alejaban cada vez más de la metrópoli en su afán de conquista necesitaban provisiones y pertrechos de guerra que posibilitara la continuación de su expansión, para ello de los lugares conquistados y dominados tomaban los satisfactores que requerían, dando con esto lugar a acciones tales como el pillaje y los saqueos.

Cabe señalar al respecto que la Legión era el cuerpo de tropa entre los romanos, la palabra legión

(1).- Acosta Romero Miguel.- Teoría General del Derecho Administrativo. Segunda edición 1975. México D.F.

equivale originalmente a leva, término empleado por los romanos para designar el llamado a las armas.

De esta manera, vemos que la requisición nace como una necesidad y consecuencia de carácter belicista.

Atendiendo a lo anterior, el Senado Romano se ve obligado a dictar una serie de leyes limitando la posibilidad de realizar estos actos, sólo a la obtención de: ropa, armas, transporte y víveres; de esta forma se da en Roma la requisición de bienes muebles.

También encontramos la requisición de servicios personales, consistente en la utilización de esclavos y cargadores para transportar los pertrechos de guerra, así como para servir a los legionarios; cabe señalar que para los Romanos en ese momento, dichos esclavos y cargadores no tienen la categoría de personas, sino únicamente eran considerados como bienes o cosas de los cuales se disponía libremente de ellos incluyendo hasta de su vida.

2.- D E R E C H O . M E D I E V A L .

La edad media, es la época histórica que ocupa el lugar intermedio entre la edad antigua y la edad moderna, abarcando un periodo aproximado de diez siglos que se extiende desde la caída del Imperio Romano de Occidente (476 D.C.), y para unos historiadores, hasta la toma de Constantinopla por los Turcos (1453), en tanto que para otros hasta los comienzos de la Reforma (1517).

Tres son los rasgos que principalmente caracterizan a la Edad Media:

1.- La desintegración de la unidad política del Imperio Romano por la invasión de los Bárbaros.

2.- La importancia que adquiere la Iglesia Católica que impregna de espíritu cristiano todas las Instituciones.

3.- El Feudalismo o sistema Político-Social que confunde la soberanía con la propiedad.

Este último punto es el más importante para el estudio de nuestro tema, ya que nos referiremos

concretamente al Régimen de Propiedad que existía en esta época, donde también encontramos antecedentes de la requisición.

Así tenemos que en la Edad Media, en el Imperio Romano prevaleció el régimen de las grandes propiedades llamadas villas las cuales eran consideradas como unos minúsculos estados en los que, los agentes reales carecían de jurisdicción dentro de su recinto.

Cabe mencionar que la villa era una población pequeña, menor que la ciudad y mayor que la aldea.- La villa nació durante la Edad Media, en el régimen Feudal; los campesinos y villanos vivían en chozas agrupadas en los alrededores del castillo feudal formando una especie de aldea que recibía el nombre de Villa.

En la Edad Media, al igual que en Roma, se da tanto la requisición de bienes como de servicios personales, prueba de esto es que los siervos, colonos y hombres libres dependían únicamente del dueño o sea del señor feudal y éste sólo tenía que rendir cuentas al Monarca; las rentas las percibía directamente el señor, quien además administraba la Justicia ya que era considerado como la única autoridad

dentro de su Villa, esto trajo como consecuencia que la independencia de los señores feudales, fuera casi absoluta.

Por otra parte, la debilidad de los Reyes determinó que los poseedores de estas tierras, títulos y cargos que se les concedían a los señores feudales las transmitieran a sus hijos y se hicieran hereditarias, éstos títulos eran los de Condes o Duques y como tales disfrutaban de muchos beneficios ya que también eran a la vez administradores, jueces, generales, cobradores de impuestos así como dueños de tierras y vidas de sus siervos y colaboradores, al poseer la inamovilidad en sus cargos, se convirtieron en verdaderos soberanos.

Para Roberto Guzmán Leal en su libro Historia de la Cultura, un ejemplo de la requisición de los servicios personales en la edad media se da en el Homenaje: Que era el acto en el cual el vasallo reconocía su sumisión al señor feudal; este acto expresaba la subordinación en que se colocaba el vasallo, por la tierra que poseía por donación del señor.

Vasallo era semejante a un criado.- esta palabra se aplica a la persona (feudataria) sujeta por juramento de fidelidad a un señor (feudal), a quien debía

servicio de armas y un tributo, a cambio de la posesión de un feudo.

El régimen feudal originaba derechos y deberes para señores y vasallos pero estas relaciones sólo existían teóricamente, puesto que los siervos obedecían ciegamente a sus señores y carecían de propiedades, pues el señor era el dueño de todo.

3.- D E R E C H O E S P A Ñ O L .

Dos hechos importantes modifican la situación de Europa al finalizar la Edad Media: La caída del Imperio Romano de Oriente en poder de los Turcos y el descubrimiento del mundo moderno "Continente Americano", o como ahora se dice "El Encuentro de 2 Civilizaciones", el cual se debe a una serie de motivos e intereses que nacen con las Cruzadas y terminan con las actividades geográficas y marítimas del Siglo XV.

Los descubrimientos geográficos del Siglo XV persiguen finalidades económicas; pero interviene también el afán de aventura fomentado por las cruzadas que fueron

grandes expediciones militares organizadas para librar al santo sepulcro del poder de los infieles y las inquietudes de orden intelectual propias de la época, pues las cruzadas habían despertado en los Europeos el deseo de ponerse en contacto con el oriente. (2)

Génova y Venecia, fueron los puertos que lograron dominar, desde el siglo XII, el comercio del mar Mediterráneo; acaparaban las mercancías que las caravanas traían de China, India, Persia, Arabia, de las costas de Fenicia, Palestina y Asia Menor.

El comercio europeo en Oriente encontró una oposición cada vez mayor en los Turcos que iban paulatinamente conquistando lo que quedaba del Imperio Romano de Oriente y Constantinopla en 1453. Esto da origen a que el comercio ya no era directo por tierra y así se buscaron nuevas rutas por mar, pues los europeos seguían solicitando las especies, los tintes etc.. Para buscar

(2).- Guzmán Leal Roberto, Historia de la Cultura, 7a Edición, Editorial Porrúa, 1975.

estas nuevas rutas por mar, los hombres de esta época pasaron por una serie de problemas tales como los relativos a la forma de la tierra ya que en los primeros siglos de la Edad Media se creyó que el mundo era un disco plano, olvidando a los escritores Griegos y Romanos que afirmaban que existían tierra más allá de las columnas de Hércules, que fue este el nombre dado por los antiguos a los Montes Calpe (España) y Avila (Marruecos), situados a cada lado del estrecho de Gibraltar, abierto según la mitología, por Hércules, y considerado como el límite occidental de la tierra.

El afán de conquista, el deseo de tener más poder así como el de aventura, fueron más poderosos que el miedo y así es como los exploradores se fueron a buscar aventuras, a tener riquezas, prestigio y poder, "entre estos exploradores el que es más conocido sin lugar a dudas, fue Cristóbal Colón", a quien se debe se haya descubierto el Nuevo Mundo o sea el Continente Americano.

Estos viajes de exploración dieron origen a que se despertara la codicia y la envidia de Ingleses, Franceses y Españoles al llegar al Continente recién descubierto, estos últimos vieron las riquezas que esto representaba y que serían para ellos. Los marineros que

acababan de llegar exigieron comida, víveres y hospedaje o sea que sin saber estaban requisando los bienes de los indígenas. Los Españoles no contentos con todo esto fueron más lejos hasta el grado de despojar a sus conquistados de sus joyas, tierras y de sus mujeres.

Consideramos que en lo señalado anteriormente no se da la figura de la requisición sino de la confiscación la cual tiene como característica ser la adjudicación de bienes por parte de la autoridad sin fundamento o apoyo legal, ya que los primeros colonos, sedientos de oro y deseosos de enriquecerse rápidamente principiaron a explotar a los indígenas y utilizaron la requisición de servicios personales como anteriormente la utilizaron los Romanos con sus esclavos sometiéndolos a rudas tareas.

B.- ANTECEDENTES HISTORICOS EN MEXICO

1.- EN MEXICO PREHISPANICO

En esta etapa de nuestra historia se desarrollaron en Aridoamérica y Mesoamérica, muchas culturas tales como la: Tarahumara, Kora, Olmeca, Maya, Mixteca, Teotihuacana, Zapoteca, Tolteca, Tlaxcalteca, Azteca, etc., todas estas de gran importancia y transcendencia en las

actividades social, económica y política, de lo que actualmente comprende al Territorio Nacional. Sin embargo, en este punto de nuestra investigación, Únicamente estudiaremos a la Civilización Azteca y la presencia de la figura de la requisición en ella.

Lo anterior no significa menosprecio o desconocimiento de aquellas culturas, sino la selección de una civilización de la cual existe basta información, toda vez que, el objetivo de la presente tesis no es precisamente el estudio histórico de la posible existencia de la requisa en las culturas prehispánicas.

Ahora bien de acuerdo con los historiadores hay tres teorías sobre la organización política-social de los aztecas, los cuales son:

a).- La doctrina Clásica.- sostenida principalmente por, quienes compararon las Instituciones Aztecas con las Instituciones Europeas de la Edad Media y es así como nos hablan de imperio, nobleza, plebe etc., pero debemos recordar que eran los ancianos y jefes de los cuatro barrios de Tenochtitlán los que elegían a su jefe supremo a quien llamaban Señor (Tzin), este cargo no era hereditario como el Rey en la Edad Media; tampoco los príncipes aztecas

(Pipiltzin), podían equipararse del todo a los nobles europeos porque su rango no era hereditario, sino que lo adquirirían por méritos propios o perderlo tan sólo por la voluntad del señor.

b).- La teoría de Bandelier.- Que con un aspecto negativo, afirmó que el pueblo mexicano vivía en una etapa "prepolítica", es decir, en una especie de tribu donde había una igualdad absoluta, Bandelier y sus seguidores niegan la existencia de una cultura azteca.

c).- Tesis Mexicana.- Representada por Durán, para ellos los Aztecas tuvieron una diferenciación de clases y una organización territorial con diversas instituciones relacionadas con la enorme cantidad de tierras de las que fueron conquistadores y de las que dan fe algunos historiadores como Robertron quien manifiesta que el derecho de propiedad entre los mexicanos estaba reconocido; Clavijero aclaró que "las tierras del Imperio Azteca estaban divididas entre la corona, la nobleza y el común de los templos". (3)

(3).- Clavijero "Historia Antigua de México y su Conquista" Editorial Imprenta Lara, México, 1844, Tomo I, Cap. VII, Pág. 206.

Entre los aztecas solamente el señor (Tzin) podía disponer de la tierra como propietario y ejercer el derecho de usar, del fruto y disponer de una cosa. Con esto se ve claramente que existía una forma de adquirir bienes parecida a la actual figura de la requisición, antes de que los españoles llegaran a conquistarlos y a su vez requisaran los bienes de los indígenas.

Los tipos de propiedad que emanaban de la voluntad del señor eran:

a).- Pillalli.- Eran posesiones antiguas de los pipiltzín, transmitidas de padres a hijos, o concedidas por el Rey en premio de los servicios hechos a la corona.

b).- Teotlalpan.- Era la tierra de los Dioses, los productores de esta tierra estaban designados a sufragar los gastos del culto.

c).- Milchimalli.- Estas tierras estaban designadas a suministrar viveres al ejército en tiempo de guerra, las cuales se llamaban Milchimalli o Cacalomilli, esto era según la especie de viveres que daban. Aquí tenemos un claro ejemplo de requisición, pues ya pensaban los

aztecas en los viveres que sus ejércitos necesitaban en tiempos de guerra, ya que se les consideraba como un pueblo eminentemente guerrero y conquistador.

d).- Altepeltalli.- Eran las tierras cuyos productos se designaban a sufragar los gastos del pueblo.

e).- Calpulli.- Era una parcela de tierra que se le asignaba a un jefe de familia para el sostenimiento de ésta.

Los aztecas tenían una organización político-social y un régimen de tenencia de la tierra que se encontraba en plena evolución, pero también es cierto que aún no habían alcanzado el grado de desarrollo de los pueblos europeos contemporáneos.

2.- EN MEXICO COLONIAL.

Con todos estos descubrimientos las exploraciones adquirían cada día mayor interés. El Rey Fernando el Católico quiso organizar debidamente las exploraciones y coordinar todos los trabajos con ellas relacionados. Entre los expedicionarios, se encontraban

nombres cultos, ignorantes, nobles y plebeyos que soñaban con gloria, fama y riqueza; lo desconocido parecía fascinarlos y cuando llegaron a América su asombro y admiración no tuvieron límites ya que veían a indígenas con curiosidad, semi-desnudos y ataviados con collares y plumas.

A veces los indígenas eran con los Españoles amables y otras hostiles, algunos de los expedicionarios pensaron colonizar y vivir con los indios haciéndolos sus amigos, otros explotarlos ya que las praderas, los bosques y el oro eran una fuerte tentación para ellos.

Los indios observaban, ya que tan pronto los creían semidioses como hombres malos y deseosos de despojarlos de sus bienes, mujeres y joyas. Pronto se dieron cuenta que los españoles eran ni más buenos ni más malos que otros conquistadores y trataban de someterlos a trabajos rudos y pronto hubo descontento.

Los Monarcas de España comprendieron la importancia y trascendencia de las conquistas por lo que dictaron leyes y reglas para lograr mayor eficiencia y asegurar su dominio en el nuevo mundo.

Así es como los Reyes Católicos adquieren tierras nuevas contando con el apoyo del Papa Alejandro VI de origen Valenciano el cual dicta sus famosas Bulas Alejandrinas (4); quizá la de mayor importancia es la de fecha 4 de mayo de 1534, en la cual se reconoce a España el derecho de soberanía en toda isla y tierras descubiertas o por descubrir "a partir de una línea que corría del polo ártico al antártico a una distancia de cien leguas hacia el occidente y medio día de las islas azores y cabo verde".

El Rey designaba a los oficiales reales encargados de cuidar que se cumplieran sus órdenes, también hacían un inventario de los bienes y riquezas conquistadas aportando al Monarca lo que le correspondía. El Rey otorgaba después del descubrimiento el permiso para el repartimiento de tierras, beneficios de minas y oficios públicos.

(4).- Guzmán Leal, Roberto "Historia Universal Moderna y Contemporánea".-Ida Appennidini.- Edit. Promea. Pág.

El Rey fomentaba estas hazañas con el objeto de conservar la hegemonía (5) en Europa y asentarlas en los mares, tierras recién descubiertas. Al apoyar todo esto, evitaba que Portugal, Francia e Inglaterra colonizaran el nuevo mundo.

Las familias españolas toman las ciudades y ocupan en ellas lugar de privilegio, se dictan leyes para reglamentar la vida de los blancos, mestizos y se fijan sus relaciones y deberes mutuos.

Para administrar a los indigenas desde los puntos de vista religioso, militar y social, el Rey concedió a los colonos el repartimiento o encomienda (6) de los indios, los cuales trabajaban o pagaban tributo a su señor y éste debía atender a la instrucción religiosa de los indios. Esto sólo era teóricamente ya que la práctica era muy diferente, los encomenderos obligaron a los indigenas a trabajar en forma intensiva en los campos y minas, aún a costa de su salud, a parte de aprovecharse de sus bienes y mujeres.

(5).- Era la supremacia que España tenía sobre los otros estados

(6).- Era el sistema Colonial de la distribución de indios entre los conquistadores.

En la Ley de 1519 expedida por Carlos V, señaló como fundamento de la propiedad de España sobre tierras Americanas no sólo las bulas, sino también "otros justos y legitimos Titulos", lo cual nos indica por una parte que los propios Reyes Españoles no se fundaban exclusivamente en las bulas, y por la otra nos impone la tarea de investigar que se entendió entonces y que entendemos ahora, por otros justos y legitimos titulos.

Carlos V. se asesoró de un Jurista cuyo tratado de "Derecho Natural y de Gestes", parece identificarse mucho en terminología a lo expresado por la Ley de 1519; esa persona fue Francisco de Victoria (1486-1546), Dominicano, filósofo y Teólogo Español, iniciador de la Renovación Escolástica, se le considera como el padre del Derecho Internacional, siendo su nombre verdadero Francisco de Gamboa, quien fue catedrático de la Universidad de Salamanca en Teología y además en 1526 fue nombrado Diputado a la Junta de Gobierno, hecho que también lo acerca a los Legisladores de aquella época y lo convierte en uno de

ellos(7). El propio Victoria distinguió entre los títulos que no son idóneos, ni legítimos, de los siete u ocho legítimos y justos" (8).

Así deducimos por Victoria, que en aquel entonces se consideró que los justos y legítimos títulos eran los siguientes:

1.- Si los Bárbaros (9), perseveraban en su malicia y no recibían a los Españoles como sus huéspedes, negándose a comerciar con ellos era entonces cuando debían de ser tratados como pérfidos enemigos y cargar sobre ellos todo el peso de la guerra, despojarlos, recluirllos a cautiverio y destituir a los antiguos señores estableciendo otros nuevos "porque la Única y sola causa justa de hacer la guerra es la injuria recibida", la cual debe ser "proporcional a la gravedad del delito", teniendo como consecuencia que "es lícito recobrar todas las cosas

(7).- Véase a Eduardo de Hinojosa, especialista en Historia de Derecho que en 1889, escribió una introducción al libro de Francisco de Victoria "Derecho Natural y de Gentes", Edit. Buenos Aires, Argentina, 1946.

(8).- Véase Op. Cit. Pág. 163.

(9).- Los Españoles consideraban a los indios como bárbaros y así los llama Victoria cuando a ellos refiere.

perdidas y sus intereses... es lícito resarcirse con los bienes del enemigo de los gastos de guerra y de todos los daños causados". (10)

Aquí se ve claramente que los españoles se preocuparon en legislar sobre la requisición militar, aunque no propiamente la señalaban con el nombre de "requisición" sino como el de "justo y legítimo título", todas estas disposiciones se refieren también a la requisición de bienes principalmente inmuebles, ya que con respecto a las requisiciones de bienes muebles "por derecho de gentes, siempre se hacen propias al que se apodera de ellos".

2.- Otro ejemplo de las requisiciones que hacían los españoles en México, era que éstos por medio de las facultades que el Papa les concedía tenían tal derecho sobre los bárbaros que si se oponían a sus mandatos "por la fuerza pueden declarar la guerra los españoles y obligar a los bárbaros", de esto se aprovechaban los conquistadores para ocupar las tierras de los indígenas.

(10).- Véase Op. Cit. "Derecho Natural y de Gentes" Pág.

3.- Los españoles podían prohibir a los bárbaros todas sus costumbres y sus ritos, de ahí el interés que tuvieron los españoles en exagerar en algunas cosas, para requisar sus bienes quedando como únicos dueños.

4.- Otro título que los españoles poseían fue "por razón de amistad y alianza", pues como los mismos bárbaros querían a veces entre sí legitimamente y la parte que padeció injuria tiene derecho a declarar la guerra puede llamar en su auxilio a los españoles y repartir con ellos los frutos de la victoria como se cuenta que hicieron los Tlaxcaltecas contra los Mexicas, aquí se da tanto la requisición de bienes inmuebles como de muebles.

5.- Los españoles consideraban a los bárbaros como unos amantes de su culto o dementes y no se les consideraba aptos para administrarse por sí mismos.

Francisco de Victoria no aceptaba como títulos legítimos: Que el Emperador Español fuera señor de toda la tierra, ni que el Papa lo fuera en el orden civil o que tuviera jurisdicción sobre los infieles, ni que el Monarca tuviera derecho sobre el dominio de propiedad de los indígenas; tampoco en su concepto el derecho del

descubrimiento justificaba la propiedad de España sobre el Nuevo Continente, porque los indígenas eran los verdaderos dueños privada y públicamente; y tampoco aceptó que el rechazo de la fe cristiana fuera causa para que se les hiciera la guerra y se les despojara de sus bienes.

Todo lo anterior nos explica el porque de las Cartas de Sometimiento que los españoles leían a los indígenas y que cubrían tanto el aspecto político, como el religioso; porque la conquista se hizo con el pretexto de poblar, pacificar y cristianizar. Así tenemos que Bernal Díaz del Castillo narró, que primero fueran recibidos como huéspedes en Tenochtitlán y luego que se fraguaba un complot contra sus vidas fueron corridos y tuvieron que defenderse, pretendiendo así justificar la existencia de una injuria por parte de los mexicanos para declarar la guerra justa; también se discutió mucho si los indígenas eran seres racionales o irracionales y el porqué se cultivó tan cuidadosamente la alianza con los Tlaxcaltecas.

También debemos recordar el hecho histórico de que los españoles fueron recibidos pacíficamente como huéspedes la primera vez, colmados de valiosos regalos y que no fueron estorbados en sus pretensiones de comerciar, lo cual hace sospechar que los conquistadores concientes de la

legislación vigente en aquella época, quisieron buscar el pretexto que justificara legalmente la declaración de guerra para usar de sus consecuencias en cuanto a la apropiación de los bienes muebles, inmuebles y de personas. Con respecto a los Tlaxcaltecas, se puede mostrar la razón de la alianza y amistad de un principio y en realidad a este pequeño pueblo también se le dio el trato de vencido y se le sujetó al trato de costas que rigió durante la Colonia, de tal manera que ni su relación con ellos parece posible hablar de alianza con los españoles.

Los títulos a que se refirió la Ley de 1519, vigentes en el siglo XVI, no son en realidad aplicables en estricto derecho a los pueblos indígenas mexicanos y la pretendida justificación del derecho de propiedad de España sobre la Nueva España se reduce al hecho del pueblo más fuerte que quiso apoderarse del más débil, dándose con esto la figura de la Requisición en México tanto de bienes como de servicios personales.

Después de Roma ningún pueblo ha colonizado como España quien consideró los territorios americanos como una prolongación de la Metrópoli y por consiguiente trató

desde el principio de llevar a ese nuevo territorio su lengua, religión y cultura. (11)

Es probable que con la llegada de los españoles, la primera propiedad indígena que pasó a sus manos fue la particular y sobre todo, aquella que correspondió a los señores, los guerreros y la casta sacerdotal. El Teotlalpan, el Michimalli, el Tlatocalli y el Pillali, deben haber sido las propiedades que por su significado desaparecieron casi violentamente.

Recién realizada la conquista los españoles se vieron obligados a vivir en los pueblos y ciudades indígenas y que en recompensa a sus hazañas exigieron las peonías, caballerías, mercedes y tierras de común repartimiento. En la Nueva España existían enormes zonas inexploradas en las cuales el hombre europeo no se aventuró de inmediato. Por otra parte de acuerdo con los principios de la época y del derecho de conquista, de hecho ninguna regla de propiedad indígena fue respetada.

(11).- Op. Cit.- Guzmán Leal, Roberto.- Pág. 223.

La esclavitud de los indigenas era permitida en dos casos a raíz de la conquista, y éstas eran por guerra justa y el cautiverio por rebelión religiosa. Los encomendadores hacian que los indios encomendados realizaran trabajos de esclavos.

Se discutió sobre la racionalidad de los indigenas y se llegó a la conclusión de que "no están privados, ni deben serlo de su libertad, ni del dominio de sus bienes, que no deben ser reducidos a servidumbres" (12), no se pensaba así del negro, pues el mismo Fray Bartolomé de las Casas admitió que éstos eran criaturas irracionales que debían traerse del Africa para sustituir a los indios en las tareas más pesadas. Consideramos que lo anterior es un ejemplo claro aunque indirectamente sobre la requisición de servicios personales.

(12).- Las leyes de indias se reunieron en la recopilación de leyes de los reinos de indias en el año de 1680, en el Reinado de Carlos II.- fue una obra legislativa de sentido Católico inspirada en lo Teólogos Juristas de esa época.

3.- EN MEXICO INDEPENDIENTE.

a).- De la Independencia de 1821 a 1857.

El México Independiente se inició el 27 de septiembre de 1821 con la entrada a la Ciudad de México del Ejército Trigarante eligiéndose en un principio un Gobierno Monárquico y posteriormente un gobierno Republicano, la nueva República tenía que enfrentarse a los hechos que le heredó la Colonia; una defectuosa distribución de tierras y de habitantes, como principal problema.

Se empezó a reglamentar y el Supremo Poder Ejecutivo, integrado por el Lic. J. Mariano Michelena, Don Miguel Domínguez y el General Vicente Guerrero, expidieron el Decreto de 6 de Agosto de 1823, para que los sargentos y cabos primeros pudieran separarse del servicio y así quedaron "en libertad de poder solicitar que se les asignen tierras de las que debían repartirse en las Provincias donde

se establecían nuevas colonias" (13); con estas leyes y decretos después de la Guerra de Independencia se intentó convertir a los soldados en agricultores.

Anteriormente el 19 de Julio de 1823 el Supremo Poder Ejecutivo, integrado por las personas señaladas, dictó un Decreto y en su artículo 10. declaró meritorios los servicios hechos a la Patria por los insurgentes, en los once primeros años de la Guerra de Independencia, y en el artículo 9, se expresó que si no aspiraban o no los creían aptos para el empleo civil o militar, se les tendría presente en el repartimiento de tierras baldías que decretarse el Congreso (14), y el 19 de octubre de 1824 se suspendieron los derechos a solicitar estos premios; los cuales se otorgaron con la condición de que los soldados al entrar a la ciudad no se hicieran por la fuerza de tierras, víveres y pertrechos y a la vez se pretendía colonizar repartiendo las tierras.

(13).- Decreto de 6 de agosto de 1823, en el "Código de Colonización de Terrenos Baldíos", de F. de la Maza, México, 1892, pág. 182 (véase Acosta Romero, Op. Cit. pág.

(14).- Decreto de 19 de julio de 1823; idem pág. 178.

Encontrándose en esta época la requisición de servicios personales de los vasallos a sus señores y la requisición militar por los ejércitos que lucharon por la Independencia del País.

Este periodo se caracteriza también por diferentes conflictos. Ya que la figura de la requisición se da también durante la intervención Francesa, La Guerra de Reforma y con mayor intensidad durante la Revolución. En especial en esta última etapa, vimos con frecuencia la exigencia de proporcionar a las tropas de un bando; alimento y hospedaje bajo la amenaza de pena de muerte a la persona que se negara. Esto no estaba legislado sino que nació como una costumbre.

b).- De 1857 a 1917

Además de darse los antecedentes de la requisición de bienes muebles e inmuebles, tenemos también antecedentes de la requisición que llamamos de Servicios Personales principalmente en las llamadas LEVAS, por medio de los cuales se obligaba a los ciudadanos principalmente campesinos, a ingresar a los ejércitos. Todo esto con el fin de reclutarlos en los ejércitos para continuar con los combates que se sostenían continuamente.

c).- De 1917 a nuestros días.

La situación social, económica y política de fines del siglo XIX y la primera década del XX originó la Revolución Mexicana. Los campesinos no eran dueños de las tierras que trabajaban y sufrían una vida llena de injusticias, pues los propietarios en lugar de explotar las tierras, explotaban al hombre. La Constitución de 1857 había cedido a su vigencia y el resultado de esa lucha fue la Constitución promulgada el 5 de febrero de 1917.

En la Constitución Mexicana de 1917, no encontramos ninguna referencia explícita sobre la requisición, se mencionan algunos casos durante los cuales el Ejecutivo mediante un procedimiento establecido, puede hacer frente a las situaciones de excepción que pongan en peligro la paz y seguridad nacional, tema que trataremos en el siguiente capítulo.

La requisición nace como una necesidad de los ejércitos de proveerse de pertrechos durante los conflictos bélicos, esta situación fue reglamentada posteriormente.

En 1940 se expide la Ley General de Vías de Comunicación, en la cual, se contiene expresamente la Institución llamada requisición o requisa siendo este el primer antecedente contemporáneo en el derecho positivo en México a esta figura administrativa ley de la que nos ocuparemos más adelante.

CAPITULO SEGUNDO

REQUISICION EN LA DOCTRINA FRANCESA.

La doctrina jurídica está constituida por el conjunto de trabajos, e investigaciones que realizan los estudiosos del derecho respecto de temas jurídicos o afines a esta ciencia y que generalmente la producen a través de escritos, libros didácticos, ensayos etc., por tanto, la doctrina administrativa comprende los estudios relevantes para la materia de derecho administrativo llevados a cabo por los especialistas nacionales o extranjeros que realizan dichos estudios.

Respecto de la requisición administrativa hemos recurrido a diversos tratadistas siendo los autores nacionales de quienes hemos obtenido mayor información en la investigación de este capítulo.

El maestro Acosta Romero nos señala que en Francia es donde más interés se le ha dado al estudio de la Requisición, ahí el antecedente más remoto de esta figura data del siglo XII y está contenido en el denominado Derecho de Presa el cual consistía en la facultad que se le otorgaba al Monarca de apropiarse de granos, bestias de carga y otros

satisfactorios para el sostenimientos de su corte a su paso por los territorios dominados. Este Derecho es abolido en el año de 1355.

Durante el reinado de Luis XIII y Luis XV, se autoriza a los intendentes militares a realizar requisiciones, limitadas exclusivamente a la obtención de alimentos, transportes de carga vestuario y uniformes.

Con posterioridad a la Revolución Francesa y conforme al espíritu liberal, en el año de 1791 se establece en la Constitución Francesa la imposibilidad de que los ciudadanos se formaran o actuaran como guardias nacionales, excepto que esto se estableciera por virtud de una requisición, considerándose en otro artículo, que "...ningún cuerpo o destacamento de tropa de línea, puede actuar en el interior del reino, sin ninguna requisición legal" (15).

Durante la Segunda Guerra Mundial, se emite un Decreto el 11 de Octubre de 1945, en el que se establece una requisición de alojamiento, debido a la escasez que

(15).- Art. 80.- Constitución Francesa de 1791. (véase Acosta Romero, Op. Cit. pág. 238).

existia en ese momento de viviendas para alojar al personal militar.

Como último antecedente mencionado por el Maestro Acosta Romero, tenemos el que se establece en la Constitución Francesa de 1958, que en su artículo 34, señala: "Las aportaciones, impuestas a los ciudadanos en cuanto a su persona y bienes", haciendo referencia directa a la requisita.

Podemos desprender de los datos anteriormente citados; que el origen de la figura llamada requisita, se localiza en Europa, siendo Francia en donde esta Institución adquiere mayor importancia y desarrollo.

1.- DESARROLLO DE LA REQUISICION FRANCESA.

El maestro Andrés Serra Rojas considera que: "Este procedimiento administrativo se desarrolló en Francia, principalmente durante las guerras en que se vio envuelta esta gran Nación, adquiriendo una importancia decisiva,

principalmente en las requisiciones militares, que se hacían ante los graves acontecimientos bélicos" (16).

El mismo tratadista señala que: "Se han presentado casos de notoria urgencia en tiempos de paz, en los que el poder administrativo se ve obligado a rápidas determinaciones que no admiten demora por la gravedad misma de ellos". (17)

De todo lo anterior, podemos concluir algunas características sobre el origen y desarrollo de la requisición, de acuerdo a los antecedentes mencionados:

a).- Esta Institución se origina teniendo como contexto una situación específica: La Guerra.

b).- Esta se manifiesta como una situación de hecho que posteriormente es reglamentada.

(16).- Serra Rojas, Andrés. "Derecho Administrativo" Décima Edición. Tomo II, Editorial Porrúa, México. 1981.
Pág. 328.

(17).- Serra Rojas, Idem, pág. 328.

c).- Tiene como característica principal, el otorgar facultades a algunos órganos principales militares, a efecto de poder obtener bienes y servicios personales en momentos específicos y necesarios.

2.- IMPORTANCIA A TRAVES DEL TIEMPO.

Es importante señalar que en Francia la requisición tiene un campo cada vez más amplio al encontrársele aplicación en diversos ámbitos, por lo cual podemos entender el margen tan amplio de interpretación que señalan las definiciones de los autores franceses, como Robert Ducos Adder, quien señala que:

"La Requisición es una operación por la cual la autoridad administrativa en forma unilateral constriñe a los particulares, personas físicas o morales o suministrar sea a ella misma, o a terceros, prestaciones de servicios, el uso de bienes muebles, o la propiedad o el uso de bienes inmuebles, en vista de la satisfacción de necesidades

especiales o temporales reconocidas como el interés general"
(18).

Como se observa, el autor Robert Ducos, se refiere a dos elementos de esta figura como son:

a).- Posibilidad de que la autoridad administrativa obligue a los particulares a suministrar a ella o a terceros prestaciones o bienes.

b).- Satisfacción de necesidades especiales o temporales que persiguirán preservar o promover el interés general.

Este último le da una forma más específica a la Institución, puesto que ya se refiere a una limitación temporal y específica, al hablarse de satisfacciones de necesidades "Temporales" y "Especiales".

(18).- Op. Cit. Acosta Romero, pág. 238.

Como ha quedado demostrado en líneas anteriores, esta figura jurídica, ha tomado más y más importancia conforme avanza el tiempo, ya que posee características especiales que facilitan a los gobernantes o autoridades administrativas, allegarse algunos bienes o servicios en forma temporal, según las condiciones sociales o políticas del momento, como en el caso de que la requisita sea temporal y no definitiva que no medie indemnización etc..

CAPITULO TERCERO

REQUISICION EN MATERIA CONSTITUCIONAL Y ADMINISTRATIVA EN MEXICO

En el presente capítulo se citarán los artículos que se consideran de importancia para efectos del tema, comentándolos brevemente cada uno de ellos y desde luego, dando a éstos la interpretación adecuada para efecto de su mejor entendimiento y comprensión, haciendo hincapié en que la legislación que analizaremos es la expedida en la esfera federal.

La razón por la que se pretende elaborar este capítulo en la forma antes expuesta, se debe principalmente a que la requisición en materia Constitucional y Administrativa es un tema nuevo y de actualidad, y no encontramos ninguna referencia explícita sobre la Requisición atendiendo quizás a la poca bibliografía que al respecto se tiene.

Posiblemente no exista una Tesis Profesional donde se citen y comenten artículos de las Leyes y Reglamentos; es por este motivo que la presente lo hace, atendiendo a que con ello, se da a conocer lo que se ha

legislado al respecto y también las carencias o lagunas que existen en la Ley.

Cabe señalar que dentro de este capítulo se pretende demostrar, que en nuestro país en la esfera federal no hay una referencia explícita sobre la Requisición, y sólo se mencionan algunos casos en los cuales el Poder Ejecutivo, puede hacer frente a las situaciones de excepción que pongan en peligro la paz y la seguridad nacional.

En primer término tenemos que en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como norma jurídica, de la cual emanan todas las demás Leyes y Reglamentos, en algunos de sus artículos como el 5, 16, y 29, que se estudiarán más adelante, se desprende la requisición administrativa, en forma general, sin entrar en detalles ni reglamentaciones específicas, las que lógicamente les corresponde a las Leyes secundarias que serían en materia Administrativa, Por ejemplo: La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley General de Vías de Comunicación; a cada una de ellas les corresponderá detallar y señalar particularmente situaciones concretas.

Para lograr el objetivo y fin planteado se considera necesario realizar los comentarios correspondientes a varios ordenamientos legales en materia Administrativa, partiendo de las Leyes Secundarias mencionadas anteriormente. Por lo que asimismo estudiaremos primeramente lo que en Materia Constitucional se dispone respecto al tema y posteriormente analizaremos Leyes Secundarias.

A).- EN MATERIA CONSTITUCIONAL.

De la lectura que integran los artículos de nuestra Carta Magna, encontramos que en los numerales 5º., 16, y 29, se refieren a la Requisición, por lo que en particular, los comentaremos.

a).- Artículo 5º, Párrafo Tercero y Cuarto señalan: "Nadie podrá ser obligado a prestar servicios 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".

"En cuanto a los servicios públicos sólo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las Leyes respectivas el de las armas y los jurados, así como el desempeño de los cargos consejiles y los de elección popular, directa o indirecta, las funciones electorales y censales tendrán 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 señala".

Este artículo establece una serie de prohibiciones a fin de evitar que el hombre sea obligado a prestar determinado trabajo, sin su consentimiento o deje de percibir una justa compensación por sus servicios, pierda la libertad, vaya al destierro, renuncie a ejercer una determinada profesión, industrial o comercial, o se le prive del pleno goce de sus derechos civiles o políticos, aun cuando para todo se contara con la voluntad del interesado, la que no surtiría efecto legal alguno, debido a la protección absoluta que a esos derechos otorga la Ley Suprema.

En el párrafo tercero del artículo en comento se plasma claramente la negativa de poder obligar a cualquier persona a realizar trabajo alguno sin la justa

retribución; prohibiéndose con esto la posibilidad de que pudiera existir o darse en nuestro país la Requisición de servicios. Es decir, que al existir este artículo en nuestra Carta Magna, se impide legalmente que se le exija a alguna persona realizar trabajos o servicios a un mandante, sin la justa retribución por los mismos: por lo tanto no podrá existir en circunstancias normales. Requisición de Servicios Personales en México, so pena de violar garantías individuales.

Cabe mencionar que lo anterior es en circunstancias anormales; pudiendo presentarse en situaciones normales que la propia Constitución en sus artículos 29, y 136, prevé en forma general, tales como trastornos y rebeliones que interrumpen su observancia; es decir, prevé que no podrán respetarse sus propios preceptos y por lo tanto sí se podrá dar en ese caso la Requisición de Servicios Personales en nuestro país.

El artículo 29, por su parte prevé que en casos de invasión se podrá suspender las garantías que sean obstáculo para la defensa a la situación, encontrándose en tal caso el ya comentado artículo 5º Constitucional.

Las garantías individuales establecidas por la Constitución además de su fin propio que es el de proteger al hombre, tiene otro, que consiste en salvaguardar a la colectividad. La libertad personal está limitada por la libertad de los demás, de ahí que no pueda ser absoluta; esta es la razón de las limitaciones a los derechos que consagra el artículo 5º Constitucional, que establece la llamada "Libertad de Trabajo" y mediante ella se puede entender la imposibilidad de llevar a cabo una Requisición de Servicios Personales salvo los casos que la misma Constitución señala, como por ejemplo el servicio de las armas y el de jurados; el desempeño de los cargos concejiles y de elección popular, así como las funciones electorales que la Constitución establece como deberes que necesariamente deben cumplir todos los mexicanos, en los términos que fijan las leyes respectivas.

b).- Artículo 16, último párrafo señala que "En tiempo de paz ningún miembro del Ejército podrá alojarse en casa particular, contra la voluntad del dueño, ni imponer prestación alguna. En tiempo de guerra, los militares podrán exigir alojamiento, bagajes, alimentos y otras prestaciones, en los términos que establezca la Ley Marcial correspondiente".

Este último párrafo del artículo en cuestión contiene una doble reglamentación, según el país se halle en paz o por el contrario esté alterada la normalidad por un estado de guerra, civil o extranjera.

En el primer caso, se garantiza la inviolabilidad del domicilio ya que los militares no pueden alojarse forzosamente en las casas de los particulares, ni tampoco exigir a los gobernados ninguna clase de prestación o servicio.

Esta disposición se relaciona con el artículo 129, Constitucional, que dispone que "ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tenga exacta conexión con la disciplina militar" y con el 13, cuando dice "los tribunales militares en ningún caso y por ningún motivo podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al ejército" pues el llamado fuero de guerra se aplica exclusivamente a los militares.

Los anteriores preceptos señalan con clara precisión las facultades de los militares y limitan la función del ejército y de los demás institutos armados a la finalidad que les es propia o sea defender la soberanía

nacional contra cualquier ataque violento y mantener la paz y el orden dentro de nuestra vida institucional.

En el segundo caso, es decir, cuando la nación se encuentra en guerra, se otorga a los militares derecho para exigir en forma gratuita y obligatoria determinadas prestaciones de los civiles, pero tales prestaciones no pueden ser arbitrarias, o sea no son facultades absolutas que puedan ejercerse caprichosamente por quienes tienen la fuerza, sino que deben apoyarse en las disposiciones que se dicten en la Ley Marcial, esto es, siempre la autoridad, aún en los casos más graves, debe estar limitada en el ejercicio de su poder, por el derecho.

En el artículo 16 que se comenta, estimamos que se hace mención a la Requisición refiriendo que sólo cuando la Nación se encuentra en guerra habrá Requisa, de lo contrario los militares no pueden alojarse forzosamente en las casas de los particulares por lo tanto es pertinente recordar que en México el poder militar está sometido al civil, puesto que el Jefe Supremo Castrense es el Presidente de la República y compete reglamentar su funcionamiento al Congreso de la Unión.

c).- Artículo 29 señala: "En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o cualquier otro que ponga a la sociedad en gran peligro o conflicto solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y 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 un 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 se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde"

Este precepto regula las condiciones que deben anteceder a la suspensión parcial o total de las garantías individuales, ya sea en una parte del país o en toda la República.

En circunstancias normales cuando existe paz y tranquilidad en el ámbito nacional e internacional, no se presenta conflicto entre las garantías individuales y el interés social o público, ya que la Constitución establece su equilibrio.

Por el contrario, en tiempos anormales, es decir, en situaciones de rebelión, invasión o guerra, siempre debe prevalecer el interés público, pues se halla en peligro la supervivencia misma de la Nación.

Cuando ese desequilibrio surge, la Constitución autoriza la suspensión de garantías, que puede decretarse para un lugar determinado o comprender a todo el país, lo que no significa la terminación definitiva de los derechos del hombre, sino que simplemente se interrumpe la efectividad de algunos de esos derechos hasta en tanto se restablezca el orden y la paz. Aún en este caso extraordinario, la Constitución fija condiciones que, en última instancia, también se traduce en garantías individuales, pues la suspensión debe ser por tiempo limitado, decretarse por medio de disposiciones generales y no puede referirse a un sólo individuo.

Cuando se suspenden las garantías individuales, el Poder Legislativo dota de facultades extraordinarias al Poder Ejecutivo, a fin de que dicte las disposiciones y adopte las medidas necesarias para afrontar, rápida y fácilmente, la situación; este acto sólo supone una excepción transitoria al principio de la división de poderes, esencial en nuestro régimen político.

"El artículo en comento tiene importante relación en el artículo 16, último párrafo Constitucional, ya que menciona que los militares podrán pedir alojamiento en casa particular pero sólo en tiempos de guerras", sin que los particulares puedan negarse a otorgarlo; el artículo 29, menciona que en caso de invasión o perturbación general de la paz pública, como se comentó al referirnos al artículo 50., Constitucional, se podría dar la Requisición en su máxima expresión, ya que en esos casos habría lugar por parte de la autoridad a exigir la prestación de servicios personales, y reclamar bienes muebles necesarios para afrontar las circunstancias que se presentaran en el país en caso de guerra, invasión o perturbación grave de la paz pública.

D).- EN MATERIA ADMINISTRATIVA.

Dentro de la legislación secundaria, en México, existen diversas normas jurídicas en el ámbito administrativo que hacen referencia a la requisita, entre las que se encuentran por ejemplo: La Ley de Vías Generales de Comunicación, la Ley General de Salud y el Código de Justicia Militar; por lo que en este apartado se analizarán los preceptos de dichos ordenamientos que se relacionen con la requisita.

1.- En la Ley de Vías Generales de Comunicación se cuenta con los artículos 112 y 113 que a la letra dice:

" ARTICULO 112.- En caso de guerra internacional, de grave alteración del orden público o cuando se tema algún peligro inminente para la paz interior del país o para la economía nacional, el gobierno tendrá derecho de hacer la requisición, en caso de que a su juicio lo exija la seguridad, defensa, economía o tranquilidad del país, de las vías generales de comunicación, de los medios de transporte, de sus servicios auxiliares, accesorios y dependencias, bienes muebles e inmuebles y de disponer de

todos ellos como lo juzgue conveniente. El gobierno podrá igualmente utilizar el personal que estuviere al servicio de la vía de que se trate cuando lo considere necesario. En este caso, la Nación indemnizará a los interesados, pagando los daños por su valor real, y los perjuicios con el cincuenta por ciento de descuento. Si no hubiere advenimiento sobre el monto de la indemnización, los daños se fijarán por peritos nombrados por ambas partes, y los perjuicios, tomando como base el promedio del ingreso neto en los años anterior y posterior a la incautación. Los gastos del procedimiento pericial serán por cuenta de la Nación.

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

Como se observa de la simple lectura del artículo anterior, tratándose de Vías Generales de Comunicación, se permite por esta Ley especial a que el Ejecutivo pueda requisar en caso de que 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 ellos como

lo juzgue conveniente, e incluso utilizar el personal que estuviere al servicio de la vía de que se trate cuando lo considere necesario.

Este artículo, pretende solucionar alguna situación que pudiera presentarse ya sea en tiempo de guerra o en tiempo de paz cuando ocurra alguna alteración grave del orden público que afecte la paz interior o la economía nacional, sin embargo y como resulta obvio, sólo se contrae a las Vías Generales de Comunicación, por ser la materia que esta Ley regula, pero consideramos que dicho artículo es insuficiente para poder regular una figura administrativa tan compleja como lo es la requisición.

Por otra parte, en el precepto referido, se contemplan todos los tipos de requisición y que ya hemos estudiado al referirnos a las clasificaciones que al respecto existen, por lo que debe observarse que cuando el artículo en comento se refiere a la requisición de servicios personales "el gobierno podrá igualmente utilizar al personal que estuviere al servicio de la vía de que se trata cuando lo considere necesario", lo anterior puede considerarse violatorio de la garantía individual consagrada en el artículo 5^o, de la Constitución Política, puesto que se estaría obligando a trabajar al personal que estuviere de

servicio, situación esta que en capítulo posterior se comentará con más detalle para evitar la violación de garantías individuales en perjuicio de los gobernados en los casos que refiere el propio artículo 112 de la Ley en comento.

Por otra parte el artículo 113 de la Ley en cita refiere:

"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:

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

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

III.- Ordenar la clausura de las estaciones y oficinas e instalaciones de comunicaciones eléctricas, el retiro de los aparatos esenciales de emisión y recepción y

prohibir la importación, fabricación y venta de aparatos e implementos para tales instalaciones que hayan sido determinados por los Secretarios de Comunicaciones y de la Defensa Nacional. Lo que se destruya será indemnizado a los interesados en la misma forma establecida en el artículo anterior".

Se infiere de los dos artículos anteriores, el poder de la autoridad administrativa para hacer uso de la requisición en los casos referidos, en cuanto hace a las Vías Generales de Comunicación.

Resulta por otra parte plausible que dentro de esta legislación se contemple la indemnización a los interesados, los que tendrán derecho al pago de daños y perjuicios por el Gobierno Federal.

2 - La Ley General de Salud.

En materia de salud, la legislación mexicana, contempla también casos en que la figura de la requisita puede ser ejercida por el gobierno. Esta se puede dar tratándose de la acción extraordinaria en materia de salubridad general, en casos de epidemia grave, catástrofe, peligro de

invasión de enfermedades trasmisibles, y precisamente sobre el particular se ocupan los artículos 181, 183 y 184 de la mencionada ley, los cuales se transcriben y se realizan al respecto comentarios.

"ARTICULO 181.- En caso de epidemia de carácter grave, peligro de invasión de enfermedades trasmisibles, situaciones de emergencia o catástrofe que afecten al país, la Secretaria 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.

"ARTICULO 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.

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

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

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

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

III.- Regular el tránsito terrestre, marítimo y aéreo, así como disponer libremente de todos los medios de transporte de propiedad del estado y de servicio público, cualquiera que sea el régimen legal a que estén sujetos estos últimos.

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

V.- Las demás que determine la propia secretaria.

Los artículos anteriores, ponen en relieve las facultades, que tiene no solo el Titular del Ejecutivo Federal, sino también las del Secretario de Salud a quien la Ley autoriza para que tome la determinación correspondiente frente al caso de urgencia que se presente y desde luego que se considere grave o se catalogue como catastrófico.

Como se observa, de la transcripción de los anteriores artículos, dentro de su redacción no se aprecia por ningún lado la palabra de requisición, sin embargo en el artículo 184 en sus respectivas fracciones que se refieren a las atribuciones de la Secretaria de Salud en esta materia, constituye un ejemplo el de disponer libremente de todos los medios de transporte de propiedad del Estado y de servicio público, cualquiera que sea el régimen legal a que estén sujetos, y además podrá utilizar libremente los servicios telefónicos, telegráficos, de correos y de transmisión de radio y televisión; pero en estos numerales no se hace

alusión alguna si el Gobierno Federal o la Secretaría de Salud hará algún pago por los daños o perjuicios que se ocasionaren y tampoco habla de alguna indemnización.

Si bien es cierto, que la Ley señala que tales medidas se tomarán en casos urgentes o de desastre, también es cierto que la administración pública (Secretaría de Salud) al preverlos, por la molestia o perjuicio que se cause a particulares, éstos tienen derecho a que se les indemnice por sus bienes o servicios prestados.

3.- El Código de Justicia Militar.

En los capítulos anteriores al referirnos a los antecedentes históricos de la requisición, señalamos la forma en que nació esta figura, y los supuestos en los que se puede dar, y dijimos que dicha figura administrativa se da con frecuencia y sus orígenes son tangibles, en cuando existe un estado de guerra, en el cual los integrantes de los ejércitos requisaban o se hacían servir de diversos bienes e incluso de servicios personales para los fines de la causa; sin embargo esto motivo abuso, por lo que fue necesario emitir reglamentaciones al respecto. Actualmente, el Código de Justicia Militar que rige a los cuerpos armados

en nuestro país contiene artículos que se refieren a la requisita; por tanto consideramos importante transcribir dichos numerales, puesto que los mismos aluden expresamente a la palabra requisición y coinciden en la interpretación que en la doctrina del Derecho Administrativo se ha manejado, refiriéndose al uso, disposición o disfrute de bienes tanto muebles como inmuebles y aún de servicios personales de la población en general.

Por lo que a continuación señalaremos, lo que la legislación militar, menciona respecto a esta figura.

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

"ARTICULO 326.- La misma pena señalada en el artículo anterior se aplicará al que valiéndose de alguno de los medios indicados en él, imponga préstamos o haga requisiciones forzosas, con pretexto del interés público, para aprovecharlos en el propio; y al que habiendo sido comisionado para exigir ambas cosas o una sola de ellas, se

exceda de cualquiera manera en el desempeño de esa comisión, aprovechándose del producto de ese exceso. Si no se aprovecha de éste la pena será de dos meses de prisión".

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

"ARTICULO 331.- El que obligue a los dueños o encargados de la casa donde esté alojado, a que se le ministre bajo cualquier pretexto, alguna cosa o servicio que no tenga derecho a pretender; que dolosamente se apodere de los objetos o efectos existentes, en la casa o los destruya o deteriore, o que maltrate de palabra o de obra a algún individuo de la familia o a los sirvientes, será castigado con la pena de seis meses de prisión".

"ARTICULO 332.- Se impondrá la pena de dos meses de prisión a quien se apodere de un alojamiento particular, sin orden escrita de la autoridad competente en tiempo de paz, y en campaña la de cinco meses".

"ARTICULO 333.- El que fuera de los casos a que se contraen los articulos 325 y 326 se apodere sin autorización legitima, de carros, carretas, mulas, caballos u otros medios de conducción para un servicio exclusivamente particular será castigado con la pena de seis meses de prisión, sin perjuicio de que si alguno de los hechos a que este articulo se contrae implicase; además la infracción de otro precepto legal, se observe lo dispuesto en las reglas generales sobre aplicación de las penas".

Como se desprende de la transcripción de los numerales anteriores, el abuso de la requisición aún en tiempos de guerra es penado por la Ley Militar, puesto que, si bien es cierto, que el país en estado de guerra, debe ser defendido por su ejército, también es cierto que los miembros de las fuerzas armadas no deben abusar, so pretexto de desempeñar su función y hacerse de bienes o servicios para su uso o disposición personal, sino que debe ser en función de un servicio público o colectivo, además su actuación debe estar autorizada según lo dispone el artículo 333 del Código en cita.

CAPITULO CUARTO

DIFERENCIAS Y SEMEJANZAS ENTRE LAS FIGURAS JURÍDICAS ADMINISTRATIVAS DE LA REQUISICION Y LA EXPROPIACION.

Es necesario para tratar este capítulo que definir que se debe entender por Requisición y Expropiación para efectos de este trabajo.

La Requisición es un acto unilateral de la administración pública consistente en posesionarse de bienes de los particulares o en exigirles la prestación de trabajo para asegurar el cumplimiento de algún servicio público en casos extraordinarios y urgentes.

La Expropiación es una limitación del derecho de propiedad en virtud de la cual el dueño del bien queda privado del mismo mediante indemnización en beneficio del interés público.

La figura de la Expropiación tiene una serie de relaciones y diferencias con la figura de la Requisición, que hemos venido estudiando, las que son necesarias resaltar a efecto de tener una idea más clara respecto a estas Instituciones. En los estudios realizados por los

tratadistas en Derecho Administrativo, ellos establecen sus puntos de vista tocante a las diferencias y semejanzas de estas figuras jurídicas.

En el presente trabajo, se hace mención a tales circunstancias, a fin de determinar la importancia de la Requisa y el porque se confunde con la expropiación:

A).- DIFERENCIAS.

1.-- EN CUANTO A LA FUENTE.

R E Q U I S I C I O N

El Régimen de la requisición no es semejante, ya que se distingue entre sí:

a).- Requisiciones militares tiene lugar para satisfacer necesidades de las fuerzas armadas, en tiempos de guerra los militares podrán exigir alojamiento, bagajes, alimentos y otras prestaciones, los

E X P R O P I A C I O N

El Régimen de la Expropiación es uno, o sea que es similar siempre.

La Expropiación aparece como Institución normal para satisfacer las exigencias públicas, sin que ocurran especiales circunstancias de urgencia. Como ejemplo en caso de guerra.

términos que establezca
la Ley marcial correspon-
diente.

b).- Requisiciones para las
necesidades de la Nación.
Presupone una necesidad y
urgencia verdadera, y
propia para hacer frente
a la necesidad apremiante
de carácter extraordinario
ocasional y provisional.

c).- Requisición de alojamiento

2.- EN CUANTO A LAS CIRCUNSTANCIAS QUE AUTORIZA SU EMPLEO.

REQUISICION

La Requisición no es
permanente, sino que se
abre y suspende de
acuerdo a las circunstan-
cias en que ésta se da o
se presenta. Estas serían

EXPROPIACION

Es una Institución
permanente, o sea que
dura sin modificación.

el estado de guerra,
periodos de tensión
internacional, situaciones
excepcionales tales como
la carencia de alojamiento,
etc.

3.- EN CUANTO A SU OBJETO.

En la Requisición es mucho más variado que en
el de Expropiación.

R E Q U I S I C I O N

E X P R O P I A C I O N

La Requisición se lleva a
cabo:

La Expropiación se lleva a
cabo:

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

- a).- Unicamente sobre
bienes inmuebles.

- c).- Sobre los servicios de las empresas que el Estado pueda utilizar según las necesidades de la Nación.
- d).- Sobre los servicios de cualquier persona como los señalados en el artículo 50, Constitucional. Ejemplos: El Servicio público de las armas y de los jurados, cargos concejiles y los de elección popular; las funciones electorales y censales, los servicios profesionales de índole social temporalmente.
- e).- Sobre bienes inmuebles: Los bienes requisados son puestos a disposición del propietario cuando la

Requisición ha terminado.

4.- EN CUANTO A LOS MOTIVOS.

Tanto en la Requisición como en la Expropiación la fundamentación es siempre, la Utilidad Pública.

REQUISICION

EXPROPIACION

a).- Inicialmente la Requisición se realizó en el interés de la defensa nacional, esto es a partir de los conflictos modernos como en huelga de servicios públicos y en casos extraordinarios y urgentes.

a).- En la Expropiación el motivo fundamental, siempre deberá ser por causa de utilidad pública.

b).- Posteriormente se ha extendido a las necesidades de la Nación a las necesidades económicas, ejemplo,

la Requisición de la Empresa
de Teléfonos de México,
S. A. de C. V.

c).- A las necesidades sociales,
ejemplo; Requisición de
locales de habitaciones en
los casos de crisis graves
de alojamiento.

d).- Necesidades Administrativas,
ejemplo: El alquiler de
servicios.

5.- EN CUANTO SE SATISFACE LA NECESIDAD PUBLICA: (LAS
NECESIDADES DE CARACTER COLECTIVO).

REQUISICION

a).- Con el simple uso del
bien. En las requisiciones
existen dos sujetos: El estado que
requisita y el propietario.

EXPROPIACION

a).- Cuando se adquiere
la propiedad del
bien existe una
figura análoga a la
del expropiante pri-

tario particular que es a quien se le requisaba.

vado, promotor de la obra.

b).- A causa de la urgencia (característica del procedimiento de requisita) el título suficiente para el particular pese a ser sujeto pasivo, es la simple detentación de hecho, de la cosa o el bien, sin investigar acerca de la propiedad.

b).- Investigación de la autoridad administrativa respecto del sujeto pasivo que tiene la posesión o propiedad, del bien que se va a expropiar.

6.- EN CUANTO A SU PROCEDIMIENTO.

En la Requisición no se representa para los particulares las mismas garantías que en la Expropiación, esto es por las circunstancias en las cuales la Requisición se lleva a cabo, es decir por su carácter frecuentemente provisional y en el que se comprenden solamente a los bienes muebles.

7.- EN CUANTO A LA AUTORIDAD.

REQUISICION

En tiempos de guerra con fines militares, sólo puede ser decretada la requisición por autoridad competente que en el caso son los titulares de la Secretaría de la Defensa o Secretaría de Marina.

EXPROPIACION

Se puede decretar por autoridad administrativa, sin intervención de la autoridad judicial y en cualquier tiempo el ejecutivo puede afectar bienes inmuebles.

8.- EN CUANTO A LA INDEMNIZACION.

REQUISICION

a).- No tiene el carácter previo.

EXPROPIACION

a).-Un requisito de esta figura es que sea mediante indemnización lo cual significa que el pago que debe cubrir la autoridad al particular, puede ser antes, en el momento o después, (dentro de los siguientes diez

años) del procedimiento expropiatorio.

b).- Está regida por reglas restrictivas.

c).- El gobierno está obligado a reparar los daños que han podido causarse a los bienes en la duración de una requisición provisional.

B).- SEMEJANZAS.

- 1.- Ambos procedimientos son unilaterales y forzados.
- 2.- Estos procedimientos administrativos obedecen a razones de interés público.
- 3.- Ambos son figuras administrativas.
- 4.- El fin que persiguen estas dos figuras es el interés general, que con ellos se realiza.

Se considera que de la anterior manera, en forma breve se puede apreciar las diferencias y semejanzas

entre dos figuras jurídicas comentadas del Derecho Administrativo, quedando clara la función de cada una de ellas y los casos en que se emplean; sin embargo como se verá más adelante, es necesario la reglamentación correcta de la requisición, para evitar confusiones y abusos de tal figura jurídica.

C A P I T U L O Q U I N T O

NECESIDAD DE LEGISLAR EN MATERIA DE REQUISICION A RANGO CONSTITUCIONAL

1.- IMPORTANCIA DE LA REQUISICION.

Como se puede observar a lo largo de los capitulos anteriores hemos hecho comentarios respecto a que la figura de la Requisición, en nuestro país ha sido poco tratada; y es en Francia en donde se ha profundizado más sobre esta Institución. Así pues, en México no tenemos aún, una teoría sistemática que nos permita valorar en toda su complejidad a la citada figura.

En este apartado, se trata de confrontar y dar a conocer los diferentes conceptos que sobre la Requisición se han vertido, así mismo, se retoman algunos elementos que podremos utilizar para definir a esta figura desde la óptica de la Legislación Mexicana, según mi punto de vista.

En el presente capitulo, se incluyen además algunas opiniones que se han vertido a raíz del debate de la

aplicación de la Requisa a casos concretos suscitados en México, los cuales son abundantes y diversos ya que se han manifestado sobre aquella los diversos sectores sociales; por lo cual se considera de importancia mencionar estas opiniones y posteriormente esbozar un concepto que tome como base a éstas; lo cual nos dará una idea sobre las formas y modalidades que se han dado a la Requisición en nuestro país.

2.- DEFINICIONES DOCTRINALES.

L. Perraud Charmentier, define la requisición en los siguientes términos:

"Requisición es el acto de goce y orden público, independientemente de todo acuerdo sobre el precio de la cosa requisada, por la cual el Estado o una persona de derecho público, se apodera de la propiedad o el uso de un mueble o inmueble, según un procedimiento especial y mediante indemnización reglamentaria valuada el día de la Requisición, las diferencias que se puedan originar, son de la competencia de la jurisdicción administrativa, salvo los casos de vías de hecho principalmente de irregularidades en el procedimiento. (19).

Consideramos que esta definición, viéndola desde el punto de vista de la realidad mexicana, se presta a una serie de ambigüedades e impresiones, las cuales se señalan a continuación:

a).- En primer término, esta definición habla de la posibilidad del Estado de apoderarse de la propiedad o el uso de un bien mueble o inmueble, señalando el pago de una indemnización, pero no da elementos característicos que puedan deslindar esta Institución de otros modos de adquisición, de bienes por parte de la autoridad administrativa, y en particular de la Expropiación, no da bases para la indemnización y alude a bienes inmuebles, que en nuestra legislación corresponde a la expropiación.

b).- Por otro lado, no se habla de los casos o momentos ni de los criterios que la administración pública deberá seguir para utilizar la Requisa.

c).- Tampoco se hace referencia al tipo de Requisición llamada de Servicios Personales.

(19).- L. Ferraud Charmentier, Petit "Dictionnaire de Droit"

Pág. 203. (véase Serra Rojas, Op. Cit. Pág. 328).

Andrés Serra Rojas en su libro de Derecho Administrativo menciona que para DUEZ Y DENEYRE la Requisición es: Una operación unilateral de gestión pública por la cual la administración exige a una persona, sea la prestación de la actividad, sea la previsión de objetos mobiliarios, sea el abandono temporal del goce de un inmueble o empresa, para ser con un fin determinado o un uso conforme al interés general.

Esta definición nos señala ya una serie de elementos característicos del procedimientos administrativo de Requisición los cuales son:

- a).- Se trata de una operación unilateral de gestión pública.
- b).- Realizado por la Administración Pública.
- c).- Que exige de una persona:
La prestación de una actividad,
previsión de un bien mueble, o abandono temporal del goce de un inmueble.
- d).- Habla de temporalidad

e).- Habla de la aplicación de la Requisa a un fin determinado.

f).- Señala que la aplicación de la Requisa se hace atendiendo una idea de interés general.

Miguel Acosta Romero, en su libro de Teoría General de Derecho Administrativo, menciona que para "DUCOS ADDER":

"Es una operación por la cual la autoridad administrativa en forma unilateral constriñe a los particulares, personas físicas y morales a suministrar, sea a ella misma o a terceros prestaciones de servicio, el uso de bienes muebles o la propiedad o el uso de bienes inmuebles, en vista de la satisfacción de necesidades especiales o temporales, reconocidas como de interés social". (20)

(20).- Ducos Adder, Robert. "Le Droit de Réquisition", Primera Edición, Paris. 1956. (véase Acosta Romero. Op. Cit. Pág. 328).

Este autor se refiere a algunos elementos diferentes a los anteriores, tales como:

a).- Señala la posibilidad de que la autoridad administrativa, obligue a los particulares a suministrar a ella o a terceros prestaciones-bienes.

b).- Señala específicamente a la Requisa, como forma de satisfacción de "necesidades especiales o temporales", que perseguirían preservar o promover el "interés general".

Consideramos que DUCOS ADDER da una forma más específica a la Requisición al ubicarla como limitación temporal y específica cuando menciona satisfacción de necesidades especiales o temporales", a diferencia de DUEZ y DE NEYRE quien se refiere a la aplicación de la Requisición, persiguiendo "un fin determinado".

El tratadista mexicano, Andrés Serra Rojas, señala los siguientes conceptos de Requisición:

"La Requisición es una operación de poder público por la cual, en las condiciones estrictamente determinadas por las Leyes o los Reglamentos, una autoridad

administrativa o militar impone a una persona física o moral, de derecho privado o eventualmente de derecho público, la realización de ciertas prestaciones con un fin de interés". (21)

Esta definición como se puede ver, es tan amplia que abarca todas las formas de Requisición que históricamente se han presentado, ya que toma los elementos esenciales de esta institución.

Otro concepto más específico dado por el mismo autor; es el siguiente:

"La Requisición es un proceso administrativo unilateral de cesión forzada de bienes, que implican una limitación a la propiedad, principalmente muebles para satisfacer urgentes propósitos de utilidad pública y mediante la indemnización correspondiente. También opera la Requisición obligando a una persona a colaborar prestando servicios personales a la administración".

(21).- Duez, Paul. "Et Debeyre, Guy, *Trité de Droit Administratif*, Libraire Dalloz" Paris 1952. (véase Acosta Romero Op. Cit. Pág 238)

Esta definición introduce un elemento más al señalar la implicación de esta institución como una imitación a la propiedad privada.

Por otra parte, coincidiendo el tratadista en comento con los autores Franceses, habla de la finalidad de esta figura, que es "la satisfacción urgente de necesidades", sin hablar de limitaciones referidas a casos concretos.

Otro autor mexicano, Rafael de Pina en su Diccionario de Derecho, hace referencia a la requisición, diciendo que es un:

"Acto unilateral de la Administración Pública, consistente en posesionarse de bienes de los particulares o en exigirles la prestación de algún trabajo para asegurar el cumplimiento de algún servicio público en casos extraordinarios y urgentes". (22)

(22).-- De Pina. Rafael. "Elementos de Derecho Civil Mexicano", Vol. I, Edit. Porrúa, México, Pág. 279

a).- La requisición es un acto unilateral de la administración pública.

b).- Consiste en posesionarse de bienes muebles e inmuebles o exigir la prestación de un trabajo.

c).- Con esto, se asegura el cumplimiento de un servicio público, y

d).- Se aplica en casos extraordinarios y urgentes.

Por tanto, se advierte, de los distintos conceptos de requisición, emitidos por los estudiosos de la materia administrativa que varios elementos coinciden, sin embargo en mi criterio de las opiniones vertidas respecto al tema, las más acertadas son las del maestro Andrés Serra Rojas, en el concepto que se transcribe a fojas 79-80, ya que habla de cesión forzada y mediante indemnización, pienso que tales palabras deberían cambiarse por el uso, disposición u ocupación forzada y a través de indemnización.

3.- DIFERENTES TIPOS DE REQUISICION.

CLASIFICACION DOCTRINAL.

La doctrina clasifica a la requisita atendiendo a diferentes criterios que se señalan a continuación:

I.- EN CUANTO A LA FUENTE SE CLASIFICAN EN:

- a).- Requisiciones militares.
- b).- Requisiciones para satisfacer las necesidades de la nación.
- c).- Requisiciones de alojamiento.

Respecto a las primeras no se hace mayor comentario, en virtud de que como se ha visto en los capítulos anteriores, se da por circunstancias, en las que, los militares en época de guerra requieren de bienes o servicios para la defensa de los intereses de la Nación.

En cuanto al segundo tipo de Requisición a que hace mención la clasificación anterior, es decir, las requisiciones para las necesidades de la Nación se refiere a una serie de consideraciones tales como: Seguridad Nacional, crisis económica etc.

Las Requisiciones de alojamiento se dan como ya lo vimos anteriormente, en la Legislación Francesa a partir de la Segunda Guerra Mundial.

II.- ATENDIENDO A SU OBJETO:

- a).- Requisición en propiedad (quedarse con el bien).
- b).- Requisición en uso (regresar el bien).
- c).- Requisición de servicios personales.

III.- ATENDIENDO A LA AFECTACION DE PERSONAS O COSAS:

- a).- Bienes muebles.

b).- Bienes inmuebles.

c).- Personas (servicios).

Los dos criterios anteriores, se conjugan para formar una sola clasificación que es la siguiente:

a).- Requisición en propiedad sobre bienes inmuebles.

b).- Requisición en propiedades sobre bienes muebles.

c).- Requisición en uso sobre bienes inmuebles.

d).- Requisición en uso sobre bienes muebles.

e).- Requisición de servicios personales.

Clasificación que no merece comentario, por ser claros los criterios a los que cada una se refieren, además de que posteriormente nos ocupemos de éstos.

IV.- DE ACUERDO A LOS MOMENTOS EN QUE SE
APLICA:

- a).- Requisición en tiempos de guerra.
- b).- Requisición en tiempos de paz.

Los anteriores criterios de clasificación que hemos señalado, nos serán de utilidad al analizar los tipos de Requisición que contempla la Legislación Mexicana, mismos a los que nos referiremos a continuación:

4.- MOMENTO EN QUE PROCEDE LA REQUISICION.
EN LA LEGISLACION MEXICANA.

Recordaremos que en el primer capítulo señalamos que la Requisición tiene sus antecedentes en Roma, en los momentos en que el Imperio Romano se expande por el mundo conocido en ese momento, y toda vez que, los militares

se alejaban cada vez más de su ciudad, necesitaban provisiones y pertrechos de guerra para que pudieran continuar con su expansión, lo cual originó que posteriormente se reglamentara esta figura.

Existen más antecedentes, en Francia en el siglo XII, con el Derecho de Presa, que consistía en la facultad que se le otorga al Monarca de apropiarse de granos, bestias de carga y otros satisfactores para el sostenimiento de La Corte, a su paso por los territorios dominados.

Como podemos desprender de los datos citados, el origen de la figura llamada Requisa, se localiza en Europa, siendo Francia donde esta Institución adquiere mayor importancia y desarrollo, principalmente durante las guerras en que se vio envuelta esta Nación, adquiriendo una importancia decisiva, principalmente las requisiciones militares, que se hacían ante los acontecimientos bélicos.

Es importante señalar que en Francia la Requisa tiene un campo cada vez más amplio, al encontrarse aplicaciones en diversos ámbitos.

Las características de la Requisición de acuerdo a los antecedentes antes mencionados, son:

- a).- Esta Institución se origina por una situación específica: La Guerra.
- b).- Esta figura se manifiesta como una situación de lucha que posteriormente es reglamentada.
- c).- Dicho procedimiento administrativo tiene como característica principal, el otorgar facultades a algunos órganos principalmente militares a efecto de poder obtener bienes o servicios personales en momentos específicos.

Concretamente en México.- Tratando de encontrar antecedentes y fundamentos de la Requisición, tenemos que remontarnos hasta 1940, año en el que es expedida la Ley de Vías Generales de Comunicación, en la cual se contiene expresamente la Institución llamada Requisición o Requisa, reglamentada y especificada; para ello es necesario tener una idea general del contexto histórico en la cual es emitida esta Ley a efecto de tener

más elementos para la mejor comprensión de dicha disposición.

La expedición de la Ley mencionada, se da en plena guerra mundial. En 1939 en el mes de septiembre, Alemania invade Polonia, declarando la guerra Inglaterra y Francia a Alemania; desde ese momento, existía la posibilidad que de un momento a otro, Estados Unidos de Norteamérica y con él gran parte de sus aliados hemisféricos, se vieran en la necesidad de participar de alguna manera en este conflicto.

Un mes después de comenzada la guerra, los Estados Unidos elabora un plan, que entre otros puntos, hablaba de la llamada solidaridad hemisférica señalando el siguiente:

"El tercer punto del programa de Roosevelt, dedicado a la política de buena vecindad, tenía por objeto reunir a las naciones del hemisferio occidental en un frente común contra el Eje".

"Todos los Delegados acordaron que, ya fuese colectiva o individualmente las Repúblicas Americanas, velando por sus propios intereses debían ocupar y

administrar cualquier posesión europea del nuevo mundo, que se viese amenazada de agresión. Adoptaron las medidas pertinentes para contrarrestar las actividades columnistas de ambas Américas, acordando también estrechar sus relaciones económicas". Estas firmes decisiones hicieron abortar el intento de Hitler de extender la pared del nazismo entre las naciones de América.

Esta cita es muy elocuente en cuanto a ubicarnos en las circunstancias que el Presidente Don Lázaro Cárdenas afronta en los momentos de guerra. La situación geográfica de México, así como el hecho de ser nuestro país exportador a la nación Norteamericana de materias primas, algunas básicas como el petróleo y el henequén que proveían a la industria Norteamericana, aunado esto a que el Gobierno Mexicano había mantenido una posición profundamente antifasista, condenando el franquismo en España y la carrera armamentista llevada a cabo por Hitler, abría la posibilidad de que se realizaran en México actos de terrorismo o sabotaje por parte del fascismo internacional y nacional.

Las circunstancias históricas en las que vivía México en la época de la expedición de la Ley General de Vías de Comunicación, nos permiten considerar que tanto en el ámbito interno, como en el externo, se justificaba la

creación de un instrumento jurídico que sirviera en circunstancias específicas para salvaguardar la seguridad nacional, así como la economía y el proceso político y social, que se daba en esos momentos y que consistía en un aumento del nivel de vida y organización de las clases populares. En este sentido una medida como la requisita era importante para hacer frente a situaciones que se podían suscitar y que podían ser transitorias y referidas a casos concretos, por lo cual las disposiciones contenidas en la Constitución de 1917, específicamente las señaladas por el artículo 29. Constitucional, así como el instrumento contenido en el artículo 27, como es la Expropiación, resultaban muy amplias y generales cuando podían suscitarse hechos aislados y temporales, por lo cual se hacía necesario implantar y reglamentar un instrumento como la Requisición la cual es referida a casos de excepción, como la guerra que en ese momento se vivía.

La anterior justificación que se hace respecto de la implementación en México de la Requisa, durante la guerra mundial; hoy día nos inquietan sobre todo dos circunstancias problemáticas que se señalan a continuación:

Por una parte resulta el hecho de que la Requisa se estableciera en una disposición reglamentaria tal como lo es la Ley de Vías Generales de Comunicación y no en la Ley Fundamental lo que nos hace pensar en la posibilidad de que esto se debió a la intención de hacer de esta disposición un instrumento de carácter transitorio que no afectara las garantías individuales y sociales contenidas en la Ley Máxima, las cuales el Cardenismo se encargó de defender y promover como parte de su política.

En las circunstancias antes mencionadas, con fecha 19 de febrero de 1940, se promulga la Ley de Vías Generales de Comunicación, que en su artículo 112, señala:

ARTICULO 112.- "En caso de guerra internacional de grave alteración del orden público o cuando se tema algún peligro inminente para la paz interior del país o para la economía nacional, el Gobierno tendrá derecho de hacer la Requisición, en caso de que a su juicio lo exija la seguridad, defensa, economía o tranquilidad del país, de las Vías 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 estuviera al servicio de

la vía de que se trata cuando lo considere necesario. En este caso, la Nación indemnizará a los interesados, pagando los daños por su valor real, y los perjuicios con el cincuenta por ciento de descuento. Si no hubiere advenimiento sobre el monto de la indemnización los daños se fijarán por peritos nombrados por ambas partes, y los perjuicios, tomando como base el promedio del ingreso neto en los años anteriores y posterior a la incautación. Los gastos del Procedimiento pericial serán por cuenta de la Nación. En el caso de guerra internacional a que se refiere este artículo, la nación no estará obligada a cubrir indemnización alguna".

La misma Ley dispone:

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:

I.- Poner fuera de servicio, en todo o en parte de su extensión, las Vías Generales de Comunicación:

II.- Ordenar la concentración, en los lugares que designe la Secretaría de la Defensa Nacional, de los

vehículos pertenecientes a las Vías Generales de Comunicación y medios de Transportes; y

III.- Ordenar la clausura de las estaciones y oficinas e instalaciones de comunicaciones eléctricas, el retiro de los aparatos esenciales de emisión y recepción y prohibir la importación, fabricación y venta de aparatos e implementos para tales instalaciones que hayan sido determinados por los Secretarios de Comunicaciones y de la Defensa Nacional, lo que se destruya será indemnizado a los interesados en la misma forma establecida en el artículo anterior".

Las anteriores disposiciones establecen explícitamente la institución de la requisición en México dándole las siguientes características:

a).- Circunstancias bajo las cuales se puede aplicar la disposición, las cuales son:

- Guerra internacional.
- Grave alteración del orden público.
- Peligro inminente para la paz o
- Crisis económica.

- b).- Aplicación a cargo del Gobierno Federal y en particular del Ejecutivo, cuando exista a su juicio elementos suficientes

- c).- Causas que la exigen: La seguridad, defensa o economía así como la tranquilidad del país, de las Vías Generales de Comunicación, de los medios de Transporte o de sus servicios auxiliares.

- d).- Puede efectuarse sobre bienes muebles, inmuebles o a servicios personales.

- e).- Se señala de acuerdo a las circunstancias que se podrá otorgar una indemnización por daños.

Cabe señalar que en el artículo Primero de la Ley mencionada se establece en once fracciones las ramas y dependencias que son consideradas como Vías Generales de Comunicación y a las cuales van dirigidas las disposiciones mencionadas en los artículos 112 y 113. El artículo Primero señala que son vías generales de comunicación:

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

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

a).- Cuando desembarquen en el mar o en los lagos lagunas y esteros mencionados en la siguiente fracción.

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

c).- Cuando pasen de una entidad a otra.

d).- Cuando crucen la línea divisoria con otro país.

III.- Los Lagos, Lagunas y Esteros, flotables o navegables siempre que reúnan cualquiera de los requisitos siguientes:

- a).- Cuando se comuniquen permanente o intermitentemente con el mar;
- b).- Cuando estén ligados a corrientes constantes.
- c).- Cuando su vaso sirva de límite, en todo o en parte de su extensión, al territorio nacional o a dos o más entidades federativas;
- d).- Cuando pasen de una entidad a otra;
- e).- Cuando crucen la línea divisoria con otro país.

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

V.- Los ferrocarriles:

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

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

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

- d).- Los construidos en su totalidad o en su

mayor parte por la federación;

- e).- Los ferrocarriles particulares, cuando sean auxiliares de una explotación industrial y que hagan servicio público.

VI.- Los caminos:

- a).- Cuando entronquen con alguna vía de país extranjero.
- b).- Cuando comuniquen a dos o más entidades federativas entre sí;
- c).- Cuando en su totalidad o en su mayor parte sean construidos por la federación;

VII.- Los puentes:

- a).- Los ya construidos o que se construyan sobre las líneas divisorias internacionales;

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

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

VIII.-El espacio Nacional en que transiten las aeronaves;

IX.- Las líneas telefónicas instaladas y las que se instalan dentro de la zona fronteriza de cien kilómetros o de la faja de cincuenta kilómetros a lo largo de las costas, así como las que estén situadas dentro de los límites de un estado o con las líneas generales de concesión federal o de países extranjeros, o bien cuando sean auxiliares de otras vías generales de comunicación o de explotaciones, agrícolas, mineras, comerciales etc., que operen con permiso, contrato o concesión de la Federación.

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

XI.- Las rutas del servicio postal.

5.- TIPOS DE REQUISICION QUE CONTEMPLA LA LEGISLACION MEXICANA

En primer término, hay que señalar dos campos de la Requisición en México de acuerdo al momento en que ésta puede ser aplicada y que divide a la Requisa en cuanto a su aplicación en tiempos de guerra y en tiempos de paz.

En este sentido, la Constitución Mexicana señala que la Requisición Militar no puede ser aplicada en tiempos de paz, abriendo la posibilidad de que se aplique en casos de que el país se encuentre en guerra.

Textualmente el último párrafo del artículo 16

Constitucional, dispone lo siguiente:

"En tiempos de paz ningún miembro del ejército podrá alojarse en casas particulares 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".

EL ARTICULO 29 CONSTITUCIONAL, refiriéndose a casos de invasión, permite aplicar medidas, que se consideran necesarias para afrontar el conflicto, entendiéndose la Requisa como una de las medidas a utilizar en caso de este supuesto.

En lo que se refiere en tiempo de paz, la aplicación de la Requisa está sujeta a la consideración de lo que se ha llamado "casos excepcionales y urgentes". El artículo 29 Constitucional al que hemos hecho referencia, establece facultades para el Presidente de la República Mexicana, quien de acuerdo con los titulares de otras dependencias, puede decretar medidas y hacer frente a ellas; además de casos de invasión o "perturbación grave de la paz pública o cualquiera otra que ponga la sociedad en grande peligro o conflicto".

Lo antes señalado podrá decretarse después de agotar un procedimiento consistente en la aprobación que deberá hacer el Congreso de la Unión o en su defecto la Comisión Permanente además de que debe hacerse "por medio de prevenciones generales, y sin que la suspensión de alguna garantía se contraiga a determinado individuo".

Como casos excepcionales y urgentes, se consideran algunos supuestos contenidos en diversas disposiciones reglamentarias, las cuales hacen referencia a la Requisa, atendiendo a diversos motivos, que pueden ser:

El artículo 112 de la Ley de Vías Generales de Comunicación contemplan la Requisición en tiempo de paz cuando:

"Existe grave alteración del orden público o cuando se tema algún peligro inminente para la paz interior del país, o para la economía nacional", y por tanto el Gobierno Federal podrá decretar estas medidas cuando a su juicio lo exija: "La seguridad, defensa, economía o tranquilidad del país de las Vías Generales de Comunicación de los medios de Transporte o de sus servicios auxiliares...".

Por otra parte, los artículos 26, 181, 183 y 194 de la Ley General de Salud, hacen referencia a la aplicación de la Requisa en casos de "acción extraordinaria en materia de salubridad general".

6.- OPINIONES DIVERSAS SOBRE LA REQUISICION EN MEXICO.

Tal y como se señaló al principio de este apartado, a continuación se comentarán algunas opiniones que se han vertido a últimas fechas sobre la Requisa, por diversos sectores sociales de nuestro país; así tenemos que:

Emilio Mújica Montoya, ex-secretario de Comunicaciones y Transporte ha considerado al referirse a la requisición que:

"Se trata exclusivamente de un acto administrativo establecido legalmente, cuya única finalidad es salvaguardar un servicio imprescindible y se deteriore la marcha de la economía nacional".

La Asociación Nacional de Abogados de Empresa, CONCANACO y CONACINTRA, han señalado:

"La Requisa es una medida sana, benéfica conveniente, porque no es posible afectar los intereses de la población por la suspensión de un servicio público".

Guillermo Villaseñor García, periodista-comentarista del periódico Ovociones, ha señalado:

"La Requisa es una facultad concedida por una Ley reglamentaria y emitida en circunstancias históricas anormales en la Segunda Guerra Mundial para salir al frente de dificultades excepcionales".

Samuel Mazariego, Secretario del Interior del Sindicato Mexicano de Electricistas, considera que:

"La requisa es un fantasma que amenaza a los trabajadores de empresas para-estatales".

Angel Olivo Solís Presidente del Congreso del Trabajo, señala:

"La Requisa fue impuesta como Ley de emergencia durante el gobierno del Presidente Manuel Avila Camacho".

El Editorial UNO MAS UNO, con fecha de abril de 1980, manifestó:

"La Requisa nació como ley de emergencia durante la Segunda Guerra Mundial. Tal ley es comparable a otra de caracter marcadamente antiobrero que también se promulgó en ese periodo y que tipificó el llamado delito de disolución social. Es obvio que finalizada la emergencia, la Ley en cuestión debió derogarse".

Fidel Velázquez, Secretario General de la Confederación de Trabajadores de México ha señalado:

"Los trabajadores no deben protestar nada más por la aplicación de la Requisa, porque en todo caso el gobierno está actuando constitucionalmente, cuando hace uso de una Ley que existe, ya que para eso, es precisamente el gobierno, para hacer respetar la Ley".

En lo asentado con anterioridad se reproducen las opiniones de los diversos sectores implicados o

afectados por la Requisa, desde los representantes patronales, los representantes del Congreso del Trabajo, la C.T.M. y de algunos editorialistas, con la intención de ubicar el espacio que afecta a la Requisa y la modalidad y formas que ha adquirido en México, de lo que se concluye lo siguiente:

En primer término, es notorio que las declaraciones sobre la Requisa varían de acuerdo a la clase social, intereses y expectativas que de ellas se desprenden, así pues por una parte, los representantes empresarios favorecen la aplicación de la Requisa, argumentando que es benéfica la medida para toda la comunidad.

Los representantes del Estado favorecen la Requisa ya que se protege el interés general, y los representantes de los máximos organismos laborales, si bien están en contra de la Requisa ya que afecta al derecho de huelga, no aportan medidas de movilización y fuerza para hacer respetar este derecho de los trabajadores.

De lo anterior, hay que señalar que incorrectamente todos los sectores hablan de un solo tipo de Requisa específico, puesto que consideran o equiparan a la Requisa exclusivamente con disposiciones contenidas en la

Ley de Vías General de Comunicación. Lo cual es inexacto ya que nuestra Legislación hace referencia a otros tipos de Requisición contenidas en diversas disposiciones, las cuales no se toman en consideración en las opiniones referidas.

Lo anterior se debe principalmente al hecho de la aplicación de los artículos 112 y 113 de la citada Ley, tiene implicaciones políticas, económicas, jurídicas y sociales, que afectan de diversas maneras a las clases sociales y reflejan la lucha ideológica que se da entre éstas.

Para terminar este apartado cabe señalar que desde el punto de vista de la técnica jurídica, los elementos que se acaban de señalar, hacen referencia a un tipo específico de Requisita que correspondería a la Requisición de uso de bienes inmuebles aplicado a casos urgentes y excepcionales en tiempos de "paz", y que sería parte de lo que algunos autores llaman específicamente Requisición Administrativa, diferente al decretado en otro tipo de requisiciones aplicado por autoridades militares o civiles en tiempos de "guerra", como se verá en el próximo apartado.

7.- ALGUNOS CASOS ESPECIFICOS DE REQUISICION EN MEXICO.

El 6 de abril de 1944, siendo Presidente Don Manuel Avila Camacho, se emite el primer Decreto que ordena una Requisa, esta se da en la "via de comunicaci3n" telef3nica y telegr3fica que ese momento es propiedad de la Compa1a Telef3nica y Telegr3fica Mexicana.

Este Decreto se expide como consecuencia de la huelga que tiene lugar desde el 13 de marzo de ese a1o, llevada a cabo por los trabajadores de la empresa. En el Decreto Presidencial se establece inclusive la posibilidad de utilizar personal al servicio de la empresa.

En 1959 son Requisadas las empresas Ferrovias con motivo de la huelga llevada a cabo por uno de los movimientos huelguisticos m3s importantes de nuestro pa1s, tanto por la magnitud de la huelga, como por las implicaciones pol3ticas, de esta, ya que entre otras cosas estaba en juego la posibilidad de existencia de la vida democr3tica del Sindicato Ferrocarrilero, lo que repercutia en general en todo el movimiento obrero organizado de nuestro pa1s.

El 28 de enero de 1959, se llevan a cabo en las Compañías de Aviación, diversos movimientos de huelga, que tienen como objetivo la revisión de Contrato Colectivo de Trabajo, siendo la más importante la de la Compañía Mexicana de Aviación, la cual fue requisada y con esto se termina la huelga.

En 1960 y 1962, es requisada la empresa Teléfonos de México con motivo de las huelgas planteadas sobre la revisión de Contrato Colectivo de Trabajo, por el sindicato de dicha empresa, invitando a los trabajadores a regresar a sus labores.

En 1962 es requisada la Empresa Radio Aeronáutica Mexicana, S.A., (RANSA), después de estallada la huelga por los trabajadores de dicha Empresa, siendo obligados los trabajadores a regresar a sus labores.

En 1976 es requisada la Empresa "Cooperativa de Autobuses Amarillos Coatzacoalcos, Minatitlán Campeche", así como la "Empresa Autobuses Foráneos de Jaltipan".

Estos fueron algunos ejemplos de requisas que se han llevado a cabo en diferentes partes del país, muchos

de los cuales no se ha tenido conocimiento ya que no se han difundido por los medios masivos de información.

8.- OTROS CASOS QUE CONSIDERAMOS RELEVANTES SON

LOS SIGUIENTES:

En 1977, el Gobierno Federal por conducto de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, requisa los bienes de la Empresa Compañía Mexicana de Aviación, S.A.,

El 12 de junio de 1978 el Gobierno Federal por conducto de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes requisa los bienes de la Empresa Transportes Dos Huastecas, S.A.

En 1979 en el Sindicato de Telefonistas estalla una huelga con motivo de la revisión de Contrato Colectivo, y en esta ocasión se emite un decreto que por su contemporaneidad e importancia consideramos necesario transcribirlo; toda vez que en el están contenidas las características específicas de la Requisa de este tipo:

"José López Portillo, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, en uso de

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

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

PRIMERO.- Que la Empresa Teléfonos de México, S. A., es concesionada para la prestación del Servicio Público telefónico en diversas ciudades de la República.

SEGUNDO.- Que el Sindicato de Telefonistas de la República Mexicana, ha planteado a la Empresa Teléfonos de México, S.A., un conflicto de huelga para el día 12 de Marzo de 1979.

TERCERO.- Que dicho movimiento paraliza todos los servicios telefónicos auxiliares y conexos en el área que comprende la conexión que actualmente opera la citada Empresa, y que representa la mayor parte del territorio nacional, incluyendo la red de micro-ondas, propiedad de la empresa a través de la cual se prestan diversos servicios del Gobierno Federal como los telegráficos, Telex, Tráfico Aéreo y Comunicaciones de la Secretaría de la Defensa Nacional, en circuitos del uso exclusivo del Gobierno

Federal, lo que pone en peligro la seguridad y la economía del país, cosas que el Estado tiene la responsabilidad de evitar, mediante las medidas que previene la Ley.

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

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

A C U E R D O

PRIMERO.- El Gobierno Federal, por conducto de la Secretaria de Comunicaciones y Transportes, requisa todos los bienes de la Empresa denominada Teléfonos de México, S.A., comprendiendo las Vías Generales de Comunicación que sirve a los medios que opera, los servicios auxiliares, accesorios y dependientes, los demás derechos

inherentes o derivados directamente de la explotación del servicio público que dicha Empresa tiene concesionado.

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

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

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

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

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

"Diario Oficial de la Federación de 12 de Marzo de 1979".

Consideraré necesario reproducir el decreto anterior, toda vez que en el están contenidas las características esenciales que la requisa tiene en nuestro país.

Siendo el anterior caso, sólo un ejemplo de la forma en que la Requisa está contemplada en el artículo 112 de la Ley de Vías Generales de Comunicación.

La Ley mencionada fue emitida por el Congreso de la Unión con fundamento en el artículo 73, fracción XVII, de la Constitución General en uso de las

facultades que esta le confiere al Poder Legislativo Federal.

DICHO PRECEPTO DISPONE:

Son facultades del Congreso:

Fracción XVII.- "Dictar leyes sobre Vías Generales de Comunicación y sobre postas y correos; para expedir leyes sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de su jurisdicción federal".

Pero la aplicación de los artículos 112 y 113, se fundamentan en el artículo 89, fracción I de la misma Constitución, que señala como facultad del ejecutivo.

Promulgar y ejecutar las Leyes que expida el Congreso de la Unión proveyendo en la esfera de lo jurídico administrativo su exacta observancia.

Tal es el caso del decreto del 12 de marzo de 1979, por el cual se requisan bienes de la empresa Teléfonos de México, S.A., mismo que como ya se señaló; decreta lo siguiente:

"José López Portillo, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, en uso de las facultades que me confiere la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y el artículo 112 de la Ley de Vías Generales de Comunicación...".

Con lo anterior, podemos ubicar claramente el problema que se presenta en relación con la aplicación del artículo 112 de la Ley de Vías Generales de Comunicación a empresas comprendidas en el ámbito de la citada Ley, con la peculiaridad de que como lo hemos señalado tal disposición "se ha aceptado en dichas empresas sólo cuando éstas se encuentran paralizadas por un movimiento de huelga".

En la requisita una empresa puede seguir laborando aunque exista un movimiento de huelga, y sólo hasta que este movimiento termine subsistirá dicha requisita.

Así vemos que la aplicación de la citada disposición se funda en una norma Constitucional que obliga al Ejecutivo a aplicar las leyes expedidas por el Congreso de la Unión, por lo tanto, el acto de aplicación en sí mismo, se encuentra apegado a derecho.

La requisición como hemos visto, surge como una medida utilizada por las autoridades civiles o militares para hacerse de elementos materiales en situaciones de excepción. En particular en México hay disposiciones que establecen la posibilidad de que el Ejecutivo decrete la requisición de bienes inmuebles, muebles y servicios personales bajo el argumento de que el país se encuentra "en un caso de urgencia y excepción", o "de que está de por medio el interés social o el interés general de la Nación".

9.- INTEGRACION DE LA REQUISA EN LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Del estudio del tema, hemos tenido una visión clara de lo que es en si la figura administrativa de la requisición, y después de haber visto en el capítulo Tercero, las disposiciones de carácter legal, tanto Constitucionales como en materia Administrativa que se han ocupado de esta figura, considero que es necesario que a la requisita se le de la importancia que realmente tiene, es decir debe reglamentarse, y en consecuencia emitirse una ley que la regule, y no quedar diseminada en diversos ordenamientos.

En virtud de lo anterior y toda vez que los artículos 5, 16 y 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se refieren a la requisición, al hacerlo se ocupan de esto de una forma muy general, por lo que proponemos que se adicione en el último párrafo del artículo 16 de la Constitución, la figura particular de la requisición, donde se señale lo siguiente: "en casos de excepción considerados como graves para la Salud Pública, el interés general, la economía nacional, alteración del orden público, defensa del país o paralización de servicios públicos, el Gobierno Federal, podrá dictar las medidas que estime necesarias con aprobación del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente, si aquél se encuentra en receso, para hacer frente a la situación considerada grave que se presente, estando facultado para requisar bienes muebles e inmuebles y aun requerir de servicios personales, para hacer frente a la situación que se presente, con carácter temporal, debiendo indemnizar a los propietarios de los bienes que se requisen, cubriéndose además el pago de daños y perjuicios ocasionados con la medida, pagos que cubrirá la administración pública únicamente cuando se aplique dicha medida en tiempo de paz, ya que en caso de guerra, la autoridad administrativa no está obligado a cubrir las daños y perjuicios causados.

En caso de requisa de Servicios Personales la dependencia de la Administración Pública Federal a que corresponda según el caso, cubrirá las horas laboradas a razón de por lo menos el ciento cincuenta por ciento del salario normal que perciba el trabajador o empleado en ese momento.

Independientemente del anterior agregado, que proponemos al artículo 16 Constitucional, estimamos que es necesario se emita una Ley reglamentaria para normar el procedimiento al que debe sujetarse tanto la indemnización como el pago de daños y perjuicios que resultaren a los bienes de los particulares en caso de aplicar la requisa; debiendo incluirse la forma en que se valuarán los daños e indemnización, las pruebas que se podrán aportar, los recursos que se harán valer en caso de inconformidad y las autoridades que deban conocer de los mismos.

Dentro de tal reglamentación que se emita al respecto, se debe aclarar lo que es la requisa, que siempre e invariablemente será sólo por tiempo limitado o temporal su aplicación.

Respecto a la requisita de servicios personales, se debe tener cuidado de respetar el derecho de huelga que tienen los trabajadores, consagrado en el artículo 123 Constitucional y la Ley Federal del Trabajo, pues es una garantía social de la clase trabajadora, a este respecto debemos hacer notar que no estamos en contra del derecho de huelga, sino que se debe reconocer que Autoridad Administrativa tiene la obligación de prestar servicios públicos a la sociedad y atender las necesidades sociales, en tales casos respetando el derecho de huelga y en caso de ser imprescindible, se faculte al Estado para dictar y ejecutar las medidas que estime pertinentes para que no se suspenda algún servicio público, que afecte a la comunidad, ajena al conflicto laboral.

De acuerdo a lo expresado en párrafos anteriores, es conveniente que independientemente de que se reforme el artículo 16 Constitucional adicionándose las líneas a las que nos hemos referido, se emita el reglamento o ley reglamentaria a dicho artículo, a fin de que de acuerdo al área o materia que sea necesario afectar por la determinación gubernamental que se dicte en casos de graves como los referidos, cada titular de las Secretarías de Estado conozcan en cada caso sus facultades, y se eviten confusiones al aplicar la figura de la requisita, evitando así

que el propio gobierno evada su responsabilidad en los casos en que deba cubrir indemnización o pago de daños que ocasione a particulares con la adopción de las medidas que dictare.

C O N C L U S I O N E S

1.- Consideramos que es necesario legislar a rango Constitucional respecto a la figura administrativa de la requisa, a fin de que en la máxima norma jurídica mexicana, se establezca la normatividad que regule su uso por el Estado, evitando se violen garantías de los gobernados.

2.- Así como la expropiación, como figura administrativa, se contempla en el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la requisa debe incluirse en el artículo 16 de la Constitución, agregándose al respecto los casos en que proceda, sobre qué bienes, la forma de indemnización tanto en la requisa de bienes como en los servicios personales requeridos, a fin de evitar se violen garantías individuales.

3.- Independientemente de legislarse a rango Constitucional sobre la requisa, es necesario emitir una ley del último párrafo del artículo 16 Constitucional, el cual

proponemos que se adicione, para que los Secretarios de Estado y demás Funcionarios Públicos conozcan sus facultades al aplicar la requisita.

4.- En caso de que algún grupo de trabajadores se encuentren ejercitando el derecho de huelga, en bienes o servicios que afecten a la colectividad, con independencia de que los trabajadores continúen con el procedimiento laboral correspondiente, el Estado podrá requisar dichos bienes a fin de que no se interrumpa el servicio en favor de la comunidad, cubriendo los daños y perjuicios que se ocasionaren con tal medida, tanto a patrones como a trabajadores, y en caso de requisar servicios personales, deberá cubrir el ciento cincuenta por ciento del salario normal que perciba el trabajador, por considerarse que es una labor impuesta u obligada.

5.- Dentro de la ley que al respecto se emita regulando a la requisición, debe señalarse los recursos que los particulares afectados puedan hacer valer, ante qué autoridad, y desde luego un término perentorio para su resolución, además de las bases para la indemnización que se cubrirá a los afectados, para obtener la tranquilidad del país, y la forma de uso o disposición de las Vías Generales de Comunicación y los medios de Transporte o servicios

auxiliares que se utilizarán, para el caso de que sea necesario requisar los que en forma normal presten el servicio.

6.- Dada la importancia y la época en que vivimos es necesario reglamentar la figura administrativa de la requisición y no solo conformarse que se mencione en la Ley de Vías Generales de Comunicación; sino también las empresas estatales, paraestatales o incluso las particulares puedan requisarse en favor de la colectividad. puesto que son los conflictos que ha vivido en los últimos años México lo que pone de manifiesto que son necesarias tomar estas medidas y que mejor que estén reglamentadas y soportadas por nuestra Norma Máxima.

BIBLIOGRAFIA

I.- DOCTRINA

Acosta Romero, Miguel.- Derecho Administrativo.- Editorial Textos Universitarios, Segunda edición, México, 1975.

Bicisa, Rafael.- Derecho Administrativo.- Legislación Administrativa Argentina, 3a. edición.- Buenos Aires, Argentina.

Brewer-Carias Allan R.- Principios del Procedimiento Administrativo.- Editorial Civitas S.A., Primera edición, 1990.

Cortiñas Peláez, Leon.- Introducción al Derecho Administrativo I, Editorial Porrúa, México, 1992.

Díaz, Manuel María.- Derecho Administrativo Tomo II, Editorial Plus Ultra, Segunda edición, Buenos Aires, Argentina, 1976.

Fix--Zamudio, Héctor.- Introducción a la Justicia Administrativa en el Ordenamiento Mexicano.- Editorial DR. El Colegio Nacional, México, 1983.

Fraga, Gabino.- Derecho Administrativo.- Editorial Porrúa, S.A., Cuarta edición, Volumen I, México 1948.

Guzmán Leal, Roberto.- Historia de la Cultura, Editorial Porrúa S.A., Séptima edición, México, 1975.

Krieger, Emilio.- En Defensa de la Constitución (violaciones Presidenciales a la Carta Magna), Editorial Grijalbo, México, 1994.

Margain M, Emilio.- El Recurso Administrativo en México, Editorial Porrúa, S.A., Segunda edición, México, 1992.

Martínez Morales, Rafael I.- Derecho Administrativo, Segundo Curso.- Colección Textos Jurídicos Universitarios, HARLA, Editorial Melo, México, 1991.

Pérez de León, E. Enrique.- Notas de Derecho Constitucional y Administrativo, Editorial Porrúa, Octava edición, México, 1987.

Pérez de León, Enrique Jr.- Notas de Derecho Constitucional Administrativo.- Editorial Porrúa, Segunda edición, México, 1973.

Sayagués Laso, Enrique.- Tratado de Derecho Administrativo II, Montevideo, Argentina, 1972.

Serra Rojas, Andrés.- Derecho Administrativo.- Editorial Porrúa, S.A., Décima Cuarta edición. Tomo II, México, 1988.

II.- NORMAS JURIDICAS

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial, Nueva Visión, México, Octubre, 1994.

Código de Justicia Militar.- Secretaria de la Defensa Nacional, México, Septiembre, 1993.

Ley General de Salud.- Editorial. Porrúa, Quinta edición, México, 1994

Ley de Vías Generales de Comunicación.- Editorial Porrúa, Vigésimo Primera edición, México, 1994.

FALLA DE ORIGEN

III.- OTRAS FUENTES

Diccionario de Derecho.- De Pina, Rafael.- Editorial Porrúa S.A., Décimo Cuarta Edición, México 1986.

Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.- Editorial Porrúa, S.A., Segunda Edición México 1988.

I N D I C E

	página
Introducción.....	1
CAPITULO PRIMERO	4
Antecedentes Historicos.....	4
A.- Antecedentes Históricos en Europa.....	5
1.- Derecho Romano.....	5
2.- Derecho Medieval.....	7
3.- Derecho Español.....	10
B.- Antecedentes Históricos en México.....	13
1.- En México Prehispanico.....	13
2.- En México Colonial.....	17
3.- En México Independiente.....	29
a).- De la Independencia de 1821	
a 1857.....	29
b).- De 1857 a 1917.....	31
c).- De 1917 a nuestros días.....	32
CAPITULO SEGUNDO.....	34
REQUISICION EN LA DOCTRINA FRANCESA.....	34
1.- Desarrollo de la Requisición Francesa..	36
2.- Importancia através del tiempo.....	38
CAPITULO TERCERO.....	41

REQUISICION EN MATERIA CONSTITUCIONAL Y ADMINISTRATIVA EN MEXICO.....	41
A).- En Materia Constitucional.....	43
a).- Artículo 59.....	43
b).- Artículo 16.....	46
c).- Artículo 29.....	49
B).- En Materia Administrativa.....	52
1.- Ley de Vías Generales de Comunicación.....	52
2.- Ley General de Salud.....	56
3.- Código de Justicia militar.....	60
CAPITULO CUARTO.....	64
DIFERENCIAS Y SEMEJANZAS ENTRE LAS FIGURAS JURIDICAS ADMINISTRATIVAS DE LA REQUISICION Y LA EXPROPIACION.....	64
A).- Diferencias.....	64
1.- En cuanto a la fuente.....	65
2.- En cuanto a las circunstancias que autoriza su empleo.....	66
3.- En cuanto a su objeto.....	67
4.- En cuanto a los motivos.....	69
5.- En cuanto a que satisface la necesidad pública (necesidades de carácter colectivo).....	70
6.- En cuanto a su procedimiento.....	71

7.- En cuanto a la autoridad.....	72
8.- En cuanto a la indemnización.....	72
B).- Semejanzas.....	73
CAPITULO QUINTO.....	75
NECESIDAD DE LEGISLAR EN MATERIA DE REQUISICION	
A RANGO CONSTITUCIONAL.....	75
1.- Importancia de la requisición.....	75
2.- Definiciones Doctrinales.....	76
3.- Diferentes tipos de requisición.....	84
Clasificación doctrinal.....	84
I.- En cuanto a la fuente.....	84
II.- En cuanto a su objeto.....	85
III.- Atendiendo a la afectación de	
personas o cosas.....	85
IV.- De acuerdo a los motivos en que	
se aplica.....	87
4.- Momento en que procede la requisición	
en la legislación mexicana.....	87
5.- Tipos de requisición que contempla la	
legislación mexicana.....	102
6.- Opiniones diversas sobre la requisición	
en México.....	105
7.- Algunos casos específicos de requisición	
en México.....	110
8.- Otros casos considerados relevantes....	112

4.- Integración de la requisita en la Constitución Política de los Estados Unidos - Mexicanos.....	119
CONCLUSIONES.....	124
BIBLIOGRAFIA.....	127