

ni acepta la existencia del modelo axiológico del derecho natural, ni tampoco la separación de la historia y la naturaleza del kantismo acogida en la teoría de Kelsen. En retribución, una teoría materialista hará esfuerzos por explicar la relación dialéctica entre derecho y sociedad (entre un derecho y una sociedad); tratará el problema de la conjugación entre forma y contenido de la norma, contrastando el modelo jurídico dado con las relaciones sociales que articula.

## 7. Conclusiones.

7.1. El iusnaturalismo realiza una construcción metafísica del objeto de estudio del derecho, rehuendo con ello su especificidad histórica y su especificidad técnica.

7.2. El positivismo realiza una construcción formalista —sólo técnica— del objeto de estudio del derecho, rehuendo con ello su especificidad histórica y el análisis del contenido social de las normas jurídicas.

7.3. Tanto iusnaturalismo como positivismo, construyen el objeto de estudio del derecho sobre una base parcial, y por tanto, ninguna proporciona una explicación integral del fenómeno jurídico; hecho que se manifiesta en la incapacidad de explicar las transformaciones del derecho y la relación de éstas, con las transformaciones sociales.

7.4. Por lo tanto, es necesaria una reconstrucción materialista del objeto de estudio de la ciencia jurídica que explique, de manera esencial, la relación que explique, de manera esencial, la relación entre el derecho y la realidad social, valiéndose para ello de categorías como: desfetichización, articulación, totalidad, especificidad, determinación, relación social, génesis y crítica, sólo así adquirirán un sentido pleno, instituciones como el contrato, la relación de trabajo, la división de poderes o el sujeto de derecho, por sólo mencionar algunos.

## LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LA REQUISA CIVIL EN EL DERECHO MEXICANO

FAUZI HAMDAN AMAD

### I. Introducción

El Derecho Administrativo se ocupa de la propiedad privada en cuanto los bienes que son objeto de regulación por dicha rama del Derecho constituyen un medio indirecto de la acción administrativa, es decir, el Estado para llevar a cabo sus fines no sólo actúa por medio de los bienes que integran su patrimonio (bienes del dominio público o privado), sino también por medio de los bienes que pertenecen a los particulares. Es por ello que la propiedad privada tiene una doble función, individual y social, que ha sido afirmada, siguiendo diversos criterios, por los filósofos y políticos. Es innegable que el régimen administrativo de la propiedad privada está en íntima conexión con el lugar que ocupe y se le asigne dentro de un sistema jurídico-político.

Básicamente, a finales del siglo XVIII, la mayoría de los Estados aceptaron el postulado contenido en la Declaración de Derechos del Hombre, que coloca a la propiedad privada como uno de los derechos naturales del hombre. La fundamentación de este derecho sagrado e inviolable, fue y aún sigue siendo, fundada a través o por medio de diversos principios. Así, para algunos autores, tales como Grocio y Puffendorf, al analizar históricamente la propiedad concluyeron que si bien en un principio las cosas eran poseídas en común, con el desarrollo de la sociedad la propiedad ha sido un elemento universal y permanente del orden natural.

Sea cual fuere la tendencia o explicación del origen, fundamento y justificación de la propiedad privada, lo cierto es que en el siglo XVIII alcanza su innegable reconocimiento en la mayoría de los países de más alta evolución, por lo que el principio de la propiedad privada se afirmó en forma contundente y absoluta. Sin embargo, después del individualismo liberal que corresponde al periodo de la propiedad privada en sentido absoluto, siguió una tendencia de la función social de la propiedad entendiéndose ésta en forma restrictiva para cumplir precisamente con una función social.

En los textos constitucionales contemporáneos la propiedad es mantenida como uno de los fundamentos del orden social, pero ya no confiere más que prerrogativas limitadas. Así disociada de su fundamento individualista, la propiedad sólo se le concibe y justifica cuando cumple un cometido social,

esto es, que la propiedad comprenda deberes y cuyo ejercicio constituye un servicio en el sentido más noble de la palabra.

México no podía sustraerse a esta evolución, y principalmente a partir de la Constitución de 1917, el derecho de propiedad ya no es más un derecho de señorío absoluto, sino condicionado a las necesidades de interés general; su ejercicio no debe resultar nocivo a los terceros sino dirigirse y encausarse a un fin social. En efecto, el Artículo 27 Constitucional reconoce la propiedad individual, pero al mismo tiempo subordina el interés particular al interés general cuando declara, entre otros aspectos, que: "La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público..."

Partiendo de los principios ideológicos y axiológicos, plasmados en nuestro ordenamiento jurídico supremo, el derecho subjetivo de la propiedad individual sufre restricciones y limitaciones en los siguientes campos:

1. Limitaciones de policía administrativa a la propiedad privada, tales como medidas de policía sanitaria, en materia de construcción, de uso y destino del bien, etc...

2. Prestaciones obligatorias *in natura* que dan lugar a la ocupación temporal de bienes de propiedad privada para satisfacer necesidades de interés general, como las previstas en el Código Sanitario, Ley de Fomento Agropecuario, Ley Forestal, entre otras; y

3. Privación de la propiedad privada por causa de utilidad pública o interés general, tales como la nacionalización, la expropiación y la requisa.

Precisamente, el objeto de este trabajo es desentrañar la naturaleza, contenido y efectos jurídicos de una de las formas en que el Estado interviene para privar de la propiedad o del uso temporal de bienes de propiedad privada, que es conocida en la Doctrina con el nombre de requisa.

## II. Noción preliminar

La requisa, en sentido lato sensu,<sup>1</sup> es el acto administrativo por medio del cual el Estado, basado en ley y mediante indemnización, priva a un particular de la propiedad o del goce temporal de un bien, sea mueble o inmueble, o lo obliga a prestar un servicio personal, originada por situaciones urgentes, apremiantes o peligrosas, con el objeto de satisfacer necesidades de interés general.

Como primer elemento del concepto encontramos que la requisa, al igual que cualquier otro instituto jurídico, debe estar previsto en ley, en sentido formal y material, de ahí que sólo puede tener lugar la requisa cuando está expresamente prevista en una ley. En este sentido, la ley para que sea válida debe

<sup>1</sup> Incluye la noción tanto la requisa civil como la militar

estar fundada en el ordenamiento jurídico supremo estatal, o sea, la Constitución.

El segundo elemento consiste en que la requisa se concreta cuando se dan los supuestos previstos en la ley, mediante un acto administrativo de naturaleza individual y concreta.

La requisa puede tener por objeto bienes muebles, inmuebles, semovientes, derechos, así como servicios personales.

Sólo puede tener lugar la requisa, y ésta es una de las características que la distinguen de otras instituciones jurídicas afines, por situaciones urgentes, graves o de peligro inminente, tales como guerra, epidemias, catástrofes económicas o sociales.

Por último, la requisa da derecho a quien resulta afectado por el acto a ser indemnizado al justo valor.

## III. Breve evolución histórica de la requisa

El derecho de requisa es una de las instituciones del Derecho Administrativo que ha sufrido más transformaciones desde su origen.

Originalmente, la requisa se concibió como un procedimiento exclusivamente militar, un modo de adquisición reservado a las fuerzas armadas para satisfacer sus necesidades en tiempo de guerra, y tenía por objeto principalmente la adquisición de bienes mobiliarios, tales como bagajes, alimentos, aprovisionamiento de armas y municiones al igual que servicios personales.

Sin embargo, el concepto ha evolucionado y ha sufrido modificaciones, de tal suerte que hoy en día se admite la procedencia de la requisa no sólo en tiempo de guerra, sino también en tiempo de paz, naciendo paralelamente a la requisa militar la requisa civil y, por ende, el objeto de la requisa se ha extendido a bienes inmuebles. Aún más, admitida la requisa civil en tiempo de paz, supone que sólo procede por circunstancias anormales, graves o peligrosas que requieren medidas urgentes, rápidas y eficaces para hacer frente a tales situaciones.

El antecedente más remoto de la requisa tiene su origen en Roma. Se instituye la requisa en el periodo de la República para evitar que la población sufriera actos de saqueo o pillaje por parte de las tropas, dictándose para ello leyes encaminadas a la protección de la población civil, justificándose la requisa de las tropas únicamente para abastecerse de víveres, ropa, armas y transportes.

Dicha institución sufrió ciertos cambios y transformaciones, básicamente en el periodo medieval, conociéndose en Francia en tal época con el nombre de "Derecho de Presa", que consistía en la facultad que tenía el Monarca sobre sus súbditos de apropiarse a su paso de granos, forrajes, bestias de carga y otros bienes para el sostenimiento del ejército en tiempo de guerra. Este Derecho de Presa equivalía a un tributo extraordinario, ya que el Monarca no tenía obligación de indemnizar a sus súbditos por tales aprovisionamientos.

Hoy en día, la mayoría de las constituciones, como una medida cautelar al derecho de propiedad, admiten que puede restringirse el derecho de propiedad en tiempo de guerra, como caso de excepción, a causa de la requisita militar. En efecto, el Artículo 26 de nuestra Constitución 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, bagages, alimentos y otras prestaciones, en los términos que establezca la Ley Marcial correspondiente."

El primer antecedente constitucional de la requisita militar lo encontramos en la Constitución de 1857, bajo el mismo numeral de la actual, básicamente con la misma redacción.

Las anteriores constituciones no previeron de manera expresa la requisita militar por considerar que en todo caso el derecho de propiedad sólo podía ser afectado, limitado o restringido, mediante el procedimiento de suspensión de garantías, a causa de situaciones graves o urgentes que alteraran o perturbaran la paz, la seguridad interior o exterior, la economía, el orden social o económico o cualquier otro hecho o acto que, en general, desestabilizara el orden constitucional. Los congresos constituyentes anteriores al de 1857, no consideraron necesario prever la requisita militar, pues sólo ésta procede en situaciones anormales, básicamente derivadas de la guerra, que en todo caso daría lugar a situaciones extraordinarias que serían combatidas mediante disposiciones de excepción en tiempo de guerra.

A nivel constitucional sólo se prevé la requisita militar y no la civil, circunstancia, como más adelante lo mencionaremos, que da lugar a la inconstitucionalidad de las disposiciones legales contenidas en diversos ordenamientos jurídicos secundarios que se refieren a la requisita civil. En algunos casos, sin embargo, ciertos actos de privación del goce temporal de bienes previstos en algunas leyes, no constituyen propiamente actos de requisita, sino que corresponden, por su naturaleza jurídica, a lo que en Doctrina se conoce con el nombre de "Ocupación Temporal"; en otros casos, francamente estamos en presencia de disposiciones abiertamente inconstitucionales por falta de apoyo y fundamento en nuestra Carta Magna.

#### IV. La requisita y otras instituciones jurídicas afines

La requisita se incluye, junto con otras instituciones jurídicas,<sup>2</sup> dentro del rubro de modos de adquisición de derecho público. Empero, algunos tratadistas extranjeros en sus tratados incluyen a tal institución dentro del rubro de limitaciones a la propiedad privada en interés público.

Como la requisita resulta ser una privación total o temporal de bienes muebles, inmuebles o semovientes, se presenta el problema de distinguirla de otras instituciones jurídicas que también tienen por objeto la privación de bienes de

<sup>2</sup> Nacionalización, expropiación, decomiso, confiscación, esquilmos y ocupación temporal.

propiedad privada, pero teniendo una causa o motivo diverso; de ahí que es necesario distinguir la requisita de la ocupación temporal, de la expropiación, de la nacionalización, del decomiso y de la confiscación.

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

Del anterior concepto se desprende que se priva al particular sólo de uno de los atributos de la propiedad: el uso y goce, por un tiempo determinado. Precisamente, por eso se le llama "Ocupación Temporal". Por ejemplo, puede darse tal fenómeno para hacer instalaciones temporales, como campamentos para la construcción de una obra pública; para fines de producción agrícola, como es el caso contemplado en el Capítulo Primero del Título Quinto de la Ley de Fomento Agropecuario, relativo a la producción agrícola de tierras declaradas ociosas; igualmente el caso previsto por la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia Minera en que la autoridad administrativa está facultada para otorgar concesión a un particular para realizar trabajos de exploración en terreno de un tercero, lo cual implica la ocupación del mismo por un plazo limitado. La concesión de exploración para el descubrimiento de minerales importa la ocupación de la superficie para almacenes de depósito de materiales, camiones, máquinas, etc.

De lo que acabamos de señalar surgen las características propias de esta institución jurídica que se pueden resumir en las siguientes:

a) Es temporal, a diferencia de la expropiación, servidumbres y restricciones administrativas a la propiedad, que son permanentes y definitivas;

b) Se refiere únicamente a bienes inmuebles, en tanto que en la requisita puede incluir bienes muebles y hasta servicios personales. Igualmente, la expropiación no sólo se limita a bienes inmuebles, sino también a bienes muebles; y

c) Priva del uso y goce del bien inmueble, en tanto que la expropiación es una privación total de la propiedad.

De lo anterior se advierte claramente que la Ocupación Temporal se distingue de la expropiación, ya que en la primera el titular de la cosa continua siendo el propietario en sentido jurídico, en tanto que en la expropiación la cosa cambia de titular. Por otro lado, el objeto de la expropiación puede recaer sobre cosas muebles e inmuebles, mientras que la Ocupación Temporal solamente se restringe a bienes inmuebles.

La Ocupación Temporal se distingue de la requisita, aun cuando ambas figuras jurídicas son muy semejantes y suelen confundirse, en que la requisita no sólo se refiere a prestaciones de bienes sino también a servicios personales y, además, la requisita puede referirse a cosas muebles e inmuebles. Por su causa o motivo la Ocupación Temporal, al igual que la expropiación, se presenta en condiciones normales como instituciones permanentes encaminadas a la reali-

zación de las atribuciones del Estado; en cambio, la requisa se presenta en situaciones anormales, sea en tiempo de paz o de guerra, para hacer frente a situaciones o circunstancias de gravedad o que ponen en peligro la seguridad nacional, la economía o el orden social.

Las tres instituciones tienen en común que el afectado debe ser indemnizado.

En nuestro derecho la Ocupación Temporal está prevista en el Artículo 30 de la Ley de Expropiación que señala: "El Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Estado, Departamento Administrativo o Gobierno de los territorios correspondientes, tramitará el expediente de expropiación, de Ocupación Temporal o de limitación de dominio y, en su caso, hará la declaratoria correspondiente."

La requisa se distingue de la expropiación por razón de su objeto. La expropiación puede recaer sobre bienes muebles e inmuebles, en tanto que la requisa no sólo afecta a bienes del particular, sino también puede traer aparejada la obligación de prestaciones de servicios o de actividades personales. En la expropiación siempre hay una privación de la propiedad mientras que en la requisa puede haber sólo la afectación al derecho de uso o goce de los bienes, como en el caso de alojamiento. Por razón de su fin, para que pueda tener lugar la expropiación es necesario que se declare la causa de utilidad pública prevista en la ley; en cambio, en la requisa la causa que da lugar a su aplicación no sólo es de utilidad pública sino en casos de urgencia o extrema gravedad para el país.

Se distingue la requisa de la nacionalización, en que en este último caso el Estado, mediante reforma constitucional, se reserva la facultad exclusiva de llevar a cabo una actividad excluyendo a los particulares de su intervención, o bien, la declaratoria a nivel constitucional de que determinados bienes son del exclusivo dominio directo del Estado, y por ende, su aprovechamiento y explotación sólo pueden llevarse a cabo por el propio Estado. De lo anterior, se colige que la nacionalización es absoluta y permanente, en tanto que la requisa es temporal, por su propia naturaleza, ya que subsiste mientras permanezca la situación anormal que hubiere dado lugar a su aplicación.

La requisa se distingue del decomiso en que en este último caso se trata de una sanción que establece la ley consistente en la pérdida de los instrumentos con los cuales se comete un delito intencional, o bien, la pérdida de los bienes que son objeto del delito. En este sentido el decomiso es una sanción, y por ende, el sujeto desposeído de los bienes no tiene derecho a una indemnización. El decomiso o comiso como suele conocerse también en la Doctrina extranjera, está contemplado en el Artículo 40 del Código Penal para el Distrito Federal en materia común y de aplicación en toda la República en materia federal.

Aun cuando casi todas las constituciones del mundo prohíben tajantemente la confiscación, sólo por mera referencia doctrinal haremos la distinción entre dicha figura jurídica y la requisa. La confiscación es la privación de los bienes muebles e inmuebles de una persona, sin mediar indemnización alguna y sin que el afectado hubiere dado lugar, con actos propios, a tal privación. La

confiscación corresponde a una institución jurídica casi extinguida que obedeció estrictamente a actos de abuso o exceso de poder.

Por último, la requisa se distingue de las modalidades a la propiedad privada, en que en este último caso no se priva a un particular de su bien, sino que se le imponen restricciones o limitaciones al ejercicio del derecho de propiedad; importa un régimen general y permanente que comprende la condición, término y modo de ejercitarse el derecho de propiedad con un fin social; es decir, la modalidad, aunque difícil de precisar comprende la extensión, contenido y forma de ejercicio del derecho de propiedad, por lo que no implica la extinción de ésta, situación que sí ocurre en la requisa y en la expropiación. La modalidad a la propiedad modifica la forma y términos de ejercerse el derecho mas no se traduce en la supresión de algunos de los derechos de la propiedad. Por la modalidad a la propiedad se puede afectar la libre disposición de la cosa, como es el caso de los concesionarios de las vías generales de comunicación en que a pesar de ser propietarios de los bienes afectos a la concesión tienen la limitación de la disponibilidad de los bienes, en los términos previstos en la Ley de Vías Generales de Comunicación. Por la modalidad se puede afectar su uso y destino, como es el caso contemplado por la Ley General de Asentamientos Humanos y las Leyes de Desarrollo Urbano Estatales, en que el propietario del bien no puede destinarlo para cualquier fin sino el previsto en el plan director y en los planes parciales respectivos. Igualmente, puede imponerse modalidad al usufructo o aprovechamiento del bien como es la obligación del propietario de un terreno agrícola de aprovecharlo y explotarlo y no tenerlo ocioso, tal como se contempla en la Ley de Fomento Agropecuario. En síntesis, las modalidades a la propiedad importan medidas de policía administrativa que restringen la libre y absoluta disposición o uso del bien por razones de orden, de seguridad, de salubridad o por razones urbanísticas, económicas, etc.

Hay autores que pretenden distinguir las modalidades de las limitaciones a la propiedad privada, y aunque no es materia de este trabajo, vale concluir que las modalidades a la propiedad privada sea el género, en tanto que sus limitaciones o restricciones corresponden a una de sus especies.

#### V. La requisa militar

Como decíamos en el Capítulo correspondiente, en sus orígenes la requisa tuvo como objeto satisfacer urgentes necesidades de la guerra. Su antecedente es castrense y constituía un procedimiento exclusivamente militar. La requisa militar importa, de una u otra forma, una privación o afectación del derecho de propiedad y, contra ella, se ha establecido una prohibición fundada en un principio general, consagrado en el Artículo 26 Constitucional, 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, bagages, alimento y otras prestaciones en los términos que establezca la Ley Marcial correspondiente".

La Constitución ha querido, en el citado precepto, asegurar en términos generales una garantía inherente al derecho de propiedad. Sin embargo, debe entenderse limitada en caso de estado de necesidad y tal prohibición, no obstante su carácter general, solamente es aplicable en tiempo de guerra, previa declaratoria que de ella haga el Congreso de la Unión en los términos del Artículo 73, Fracción XII de la Constitución relacionado con el Artículo 89, Fracción VIII, del propio ordenamiento. Pero también cabe la requisita militar cuando hubiere no sólo una guerra (entendiendo por ésta la contienda bélica con otros Estados), sino también por cualquier situación que perturbe la paz y tranquilidad interiores; en tal caso la requisita militar podría proceder siguiendo el procedimiento de suspensión de las garantías individuales contemplado por el Artículo 29 Constitucional, previo cumplimiento de las formalidades que dicha disposición señala.

La requisita militar es la destinada a satisfacer las necesidades de los miembros del ejército, determinadas o creadas con motivo de la guerra. Para que proceda tiene que haber previamente la declaratoria de guerra y la expedición de una Ley Marcial que señale la forma, términos y condiciones en que proceda la requisita y la indemnización correspondiente a los afectados por ella. Por tratarse de situaciones anormales, admite que la requisita se lleve válidamente a cabo sin un acatamiento riguroso o estricto a las reglas del debido proceso legal contemplado en el Artículo 14 Constitucional. Por razón de los sujetos que pueden requisar, en materia militar es aplicable a todo miembro del ejército, entendiéndose por tal no sólo al ejército regular y permanente encargado de salvaguardar el orden y tranquilidad interior y exterior, sino también puede ser miembro del ejército, para los efectos del Artículo 26 Constitucional, la guardia nacional cuando ésta fuera usada o utilizada para hacer frente al Estado de Guerra. Pero además, para que proceda la requisita militar tal como lo exige el Artículo 26 Constitucional, debe existir una Ley Marcial que delimite las facultades de la autoridad militar y, en cuanto a la materia de la requisita tendrá que especificar los bienes que pueden ser objeto o materia de requisita, sujetos, período y forma de cubrirse la indemnización a los afectados. En conclusión, ninguna requisita es procedente sin ley que la autorice. La requisita militar, como excepción a la inviolabilidad de la propiedad privada, se propone evitar los abusos en forma de saqueo o de pillaje por parte de las fuerzas armadas en tiempo de guerra.

#### VI. La requisita civil

Hay que distinguir entre requisición militar y civil y, a su vez, dentro de esta última hacer una nueva distinción basada en la causa y en la finalidad de la requisición.

Como veíamos en el Capítulo anterior, la requisita militar no es otra cosa

más que la manifestación de los poderes de guerra, previa declaratoria de ésta en los términos que prescriben las disposiciones constitucionales atinentes a la materia. Doctrinalmente, la requisita civil tiene por finalidad la satisfacción de una necesidad urgente y apremiante, como casos de excepción al régimen normal del ejercicio de las atribuciones del Estado. La requisita civil no está prevista en nuestro sistema constitucional y, por ende, no cabe estructurarla e institucionalizarla mediante ordenamientos jurídicos secundarios que carecen de fundamento constitucional. Por el procedimiento genérico derivado del estado de necesidad, en los casos del Artículo 29 Constitucional, cabe comprender la requisita civil pero en tal situación habría que satisfacer las formalidades y requisitos que tal disposición legal señala. En consecuencia, salvo el caso de suspensión de garantías y siempre y cuando las prevenciones generales que al efecto se dicten prevean expresamente la requisita civil, no cabe instituir la en ordenamientos jurídicos secundarios como institución permanente.

En el derecho extranjero, principalmente en el Argentino, la requisita civil comprende medios para combatir el agio y la especulación; como por ejemplo, obligar a fábricas a elaborar determinados productos dentro del sistema mínimo de producción. La incautación de bienes o las medidas para prevenir el agio, o bien, para aumentar la producción, en cierta manera están previstos en la Ley de Atribuciones del Ejecutivo en Materia Económica y en la Ley de Fomento Agropecuario, pero como veremos en el siguiente capítulo en tales casos técnicamente no estamos en presencia de una requisita civil, sino de una Ocupación Temporal que está comprendida dentro de la Ley de Expropiación que a su vez tiene su fundamento en el artículo 27 Constitucional. Vale la pena enfatizar que toda requisita por su causa tiene por objeto hacer frente a situaciones urgentes, graves y apremiantes, en tanto que la expropiación y Ocupación Temporal, tal como lo vimos en su oportunidad (ver Capítulo IV), se presentan en situaciones normales como instituciones permanentes.

#### VII. Casos de requisición administrativa, a causa de situaciones urgentes, previstos en el derecho positivo mexicano

Tal como lo señala el Dr. Andrés Serra Rojas<sup>3</sup> es necesario distinguir las diferentes hipótesis que pueden dar origen, en tiempo de paz, al procedimiento de requisición. En efecto, el Dr. Serra Rojas distingue tres diferentes hipótesis, por razón del objeto de la requisición: "a) El procedimiento de requisición que implica la prestación forzosa de servicios personales; b) La requisición de bienes inmuebles o uso de inmuebles; y c) La requisición de bienes muebles".

En cuanto al primer supuesto, o sea la prestación obligatoria de servicios personales, es necesario indicar que los únicos casos que expresamente están autorizados por nuestra constitución son los previstos en el Artículo 5º relativos al desempeño de cargos consejiles, electorales, censales y los atinentes a los

<sup>3</sup> Derecho Administrativo, tomo II, pp. 263 y ss. Editorial Porrúa, S. A., Sexta edición.

servicios profesionales de índole social. Fuera de dichos casos, y salvo que tal garantía fuere suspendida en los términos del Artículo 29 Constitucional, los servicios personales obligatorios contemplados en algunos ordenamientos jurídicos, a nuestro juicio, son inconstitucionales. En efecto, los Artículos 10, 25, 26 y 27 del Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos, imponen servicios personales a los particulares cuando se trate de medidas tendientes a combatir el alcoholismo, control de substancias que intoxican al individuo o dañan a la especie humana, epidemia de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades transmisibles en el país. Para hacer frente a tales situaciones, que corresponden a situaciones extraordinarias, señala expresamente el Artículo 27, Fracción I del referido ordenamiento legal que la Secretaría de Salubridad y Asistencia puede encomendar no sólo a las autoridades federales, estatales y municipales, sino también a profesionales, técnicos y auxiliares que desempeñen las actividades que estimen necesarias y obtener para ese fin la participación de particulares.

En el caso señalado, la prestación del servicio personal obligatorio resulta inconstitucional pues no obstante que el Consejo General de Salubridad tiene facultades para imponer medidas necesarias para hacer frente a tales calamidades, según lo autoriza el Artículo 73, Fracción XVI, incisos 3 y 4 de la Constitución, no menos lo es que no puede extender su facultad para obligar a los particulares a formar brigadas tendientes a combatir o a hacer frente a tales situaciones. Si las acciones extraordinarias en materia de salubridad para tales situaciones, incluyen la participación de particulares, será necesario proceder en los términos del Artículo 29 Constitucional para que en todo caso sea factible que los particulares estén obligados a participar en tales casos. Por sí misma la disposición constitucional de referencia no concede atribuciones al Estado, por conducto del Consejo General de Salubridad, para imponer servicios personales obligatorios, sin que medie la suspensión de la garantía prevista en el Artículo 5º Constitucional; de tal suerte que la requisa civil, en los casos urgentes en tiempo de paz a que se refiere el Código Sanitario, resulta inconstitucional.

Hay otro caso que es el contemplado por el Artículo 43 de la Ley Forestal que a la letra dice: "En caso de incendio de la vegetación forestal todas las autoridades civiles y militares, así como las organizaciones oficiales o particulares, y en general, todos los habitantes físicamente aptos, están obligados a prestar su cooperación con los elementos adecuados de que disponga para extinguirlos."

De acuerdo con la opinión del Dr. Andrés Serra Rojas, tal precepto tiene su apoyo en el Artículo 27, Párrafo Tercero de la Constitución. En nuestra opinión la disposición constitucional de ninguna manera puede entenderse hasta el extremo de obligar a los particulares a prestar su cooperación en el caso contemplado por el Artículo 43 de la Ley Forestal, pues un servicio forzoso y obligatorio, como el caso que se analiza, sólo puede tener lugar, por vía de excepción, mediante el procedimiento de suspensión de garantías.

Por muy grave que sea el incendio, supone que el Estado mediante los ingresos que obtiene a través de las contribuciones de los particulares debe contar,

como exigencia racional y lógica, con los medios y recursos humanos y materiales adecuados e idóneos para hacer frente a tal situación. Naturalmente que si la calamidad fuere extrema pudiera, en todo caso, exigirse la colaboración forzosa de los particulares, pero para ese caso de situación de necesidad, cuenta el Estado con el instrumento de suspensión de garantías del Artículo 29 Constitucional. Por lo tanto, el Artículo 43 de la Ley Forestal que se comenta es claramente inconstitucional. En todo caso, como sugiere el propio Dr. Serra Rojas, para evitar el procedimiento del Artículo 29 Constitucional sería pertinente adicionar el Artículo 5º con los casos excepcionales y urgentes cuando así lo reclame el interés general de acuerdo con una ley que precise dicha colaboración social de los particulares, sobre todo dice el Dr. Serra Rojas: "...para evitar aquellos casos injustos como las "levas" de la época del porfiriato que se obligaba a servir al Gobierno".

En cuanto a la requisición civil de bienes inmuebles existen diversos ordenamientos jurídicos que contemplan tal posibilidad. El caso que más se ha usado a últimas fechas, especialmente tratándose de bienes que tienen como fin la prestación de servicios públicos, es el previsto en el Artículo 112 de la Ley de Vías Generales de Comunicación que ordena: "En caso de guerra internacional, de gran 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 el 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 o dependencias, bienes muebles e inmuebles y de disponer de todo ello como lo juzgue conveniente. El Gobierno podrá igualmente, utilizar el personal que estuviere al servicio de la vía de que se trate cuando lo considere necesario. En ese caso, la nación indemnizará a los interesados pagando los daños por su valor real y los perjuicios con el cincuenta por ciento de descuento. Si no hubiere avenimiento sobre el monto de la indemnización, los daños se fijarán por peritos nombrados por ambas partes, y los perjuicios, tomando como base el promedio del ingreso neto en los años anteriores y posteriores a la incautación. Los gastos del procedimiento pericial serán por cuenta de la nación. En el caso de guerra internacional a que se refiere este artículo, la nación no estará obligada a cubrir indemnización alguna."

Con base en tal disposición legal el Gobierno Federal en varias ocasiones,<sup>4</sup> por conducto de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, ha requisado todos los bienes de las empresas denominadas Teléfonos de México, S. A. (Empresa de Participación Estatal Mayoritaria) y Compañía Mexicana de Aviación, S. A., entre otras.

<sup>4</sup> Acuerdo publicado en el Diario Oficial del 2 de noviembre de 1977, mediante el cual se requisaron los bienes de la Compañía Mexicana de Aviación, S. A.; Acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación del 12 de junio de 1978, mediante el cual el Gobierno Federal requisó los bienes de la empresa denominada Transportes Dos Huastecos, S. A.; Acuerdo publicado el 26 de abril de 1979, por medio del cual se requisaron los bienes de Teléfonos de México, S. A.; Acuerdo publicado el 12 de marzo de 1982, por medio del cual el Gobierno Federal requisó los bienes de Teléfonos de México, S. A.

El Dr. Andrés Serra Rojas pretende justificar la requisita civil prevista en tal disposición legal, argumentado al efecto que reglamenta en parte el Artículo 29 de la Constitución y que encuentra su fundamento en el Artículo 73, Fracción XVII de la misma. Cabe señalar que por ningún concepto puede reglamentarse de manera permanente el Artículo 29 Constitucional, puesto que, en primer lugar, no se cumplieron con las formalidades previstas en tal disposición legal, y además, el supuesto del Artículo 29 es la existencia de la perturbación o alteración de la paz o del orden público, en cuyos casos dadas tales situaciones nace la posibilidad, de acuerdo con la gravedad de las circunstancias, de tomar las medidas o prevenciones generales cumpliendo con las formalidades del Artículo 29 Constitucional, para hacer frente a dichas situaciones. Por lo tanto, no cabe una reglamentación permanente del Artículo 29 Constitucional, pues éste se presenta sólo para casos extraordinarios. Los casos en que el Gobierno Federal ha utilizado la requisita civil, con base en el Artículo 112 de la Ley de Vías Generales de Comunicación, han sido básicamente con motivo de huelga en los servicios públicos de las empresas en cuestión. Para tal efecto, remitimos al análisis que sobre el particular hicimos de la huelga en los servicios públicos en nuestro trabajo "Elementos y Caracteres de Servicio Público y su Ubicación en el Derecho Positivo Mexicano".<sup>5</sup>

Otro caso de requisición de bienes inmuebles, es el previsto en el Título Quinto de la Ley de Fomento Agropecuario relativo a la facultad del Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, para declarar tierras ociosas los terrenos aptos para la producción agrícola que se encuentren sin explotación. En tales casos la Secretaría podrá encomendar la explotación de tales tierras a una entidad legalmente autorizada del Sector Público, solamente por el término de un ciclo agrícola, mediante indemnización que se le cubra al propietario o poseedor de la tierra ociosa que hubiere sufrido el acto de Ocupación Temporal.

Técnicamente hablando el caso contemplado en la Ley de Fomento Agropecuario no es una requisita civil, sino una Ocupación Temporal, ya que no se trata de situaciones anormales, de peligro o urgentes. Precisamente, cuando veíamos la distinción entre la Ocupación Temporal y la requisita, señalábamos entre sus características distintivas que en la Ocupación Temporal se trata de privación a un sujeto del uso y goce temporal de sus bienes, por razones de utilidad pública o de interés general. En el caso particular, es constitucional la Ocupación Temporal, mediante indemnización, basada en el Artículo 27 Constitucional ya que si tal disposición constitucional faculta al Estado para expropiar (privación de la propiedad) por causa de utilidad pública, también puede privar del uso y goce temporal por la misma causa, ya que el que puede lo más puede lo menos, toda vez que si el Estado puede privar de la propiedad también puede privar de uno de sus atributos como es el uso o goce, para satisfacer una necesidad pública. Por ende, por las circunstancias de que no

<sup>5</sup> Revista de Investigaciones Jurídicas de la Escuela Libre de Derecho, año 3, número 3, 1979, pp. 271 y ss.

se trata de una situación urgente o anormal no estamos en presencia técnicamente hablando de una requisita, y por lo tanto, es constitucional a nuestro parecer el caso previsto por la Ley de Fomento Agropecuario.

Otro caso similar al contemplado por la Ley de Fomento Agropecuario, es el previsto por el Artículo 12 de la Ley de Atribuciones del Ejecutivo Federal en materia Económica que señala: "El Ejecutivo Federal podrá decretar la Ocupación Temporal de negociaciones industriales cuando ello sea indispensable para mantener e incrementar la producción de las mercancías que se declaren comprendidas en el Artículo 1º de esta Ley."

Sobre el análisis de tal disposición legal cabe distinguir dos diferentes hipótesis.

a) Si la situación que motiva la intervención del Estado es por razones urgentes o anormales estaremos en presencia de la requisita civil, la cual sería inconstitucional, toda vez que tendría que seguirse el procedimiento del Artículo 29 Constitucional; y

b) Si la Ocupación Temporal deriva de un procedimiento ordinario, pero no en extremo grave o anormal, en cuyo caso sería constitucional la Ocupación Temporal, siempre y cuando medie indemnización.

La apreciación de la constitucionalidad o inconstitucionalidad del acto de Ocupación Temporal tendría que analizarse en cada caso en particular, para estar en condiciones de determinar si estamos en presencia de una Ocupación Temporal o de una requisita civil. Según la investigación que hemos realizado, a la fecha el Gobierno no ha hecho uso de la facultad prevista en el Artículo 12 de la referida ley. Desde luego, en el presente caso no se analiza la constitucionalidad de la propia Ley de Atribuciones del Ejecutivo en Materia Económica que sería en todo caso materia de un estudio aparte.

Por último, en cuanto a la requisición de bienes muebles sólo procede en los casos del Artículo 26 Constitucional, en tiempo de guerra, tal como lo analizamos en su oportunidad al hablar de la requisita militar. El Dr. Serra Rojas pretende encontrar fundamento constitucional de la requisita de bienes muebles en el Artículo 27 Constitucional, párrafo tercero, en que se faculta al Estado a imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público. Desde luego, que tal párrafo de ninguna manera puede imponer la requisita sobre bienes muebles, pues claramente quedó señalado al hacer la diferencia entre modalidad a la propiedad privada y la requisita (ver Capítulo IV de este trabajo) que la modalidad no es supresión o eliminación de la propiedad sino es modificación o limitación a su ejercicio, por lo que no existe fundamento constitucional para la requisita de bienes muebles, en tiempo de paz, aún tratándose de situaciones urgentes o apremiantes, salvo que, como ya lo hemos reiterado a través de este trabajo, se use como medida extrema la suspensión de garantías en los términos del Artículo 29 Constitucional.

# EL REGLAMENTO DE TRABAJO DE LOS EMPLEADOS DE LAS INSTITUCIONES DE CREDITO Y DE LAS ORGANIZACIONES AUXILIARES Y EL DERECHO DE HUELGA

LIC. JUAN FRANCISCO ROCHA BANDALA

## 1. *Presentación*

A partir de la publicación del Primer Reglamento de Trabajo de los Empleados de las Instituciones de Crédito y de las Organizaciones Auxiliares en el año de 1937, han existido grandes debates sobre su validez formal, es decir, sobre su constitucionalidad.

El presente estudio se enfoca sobre la supuesta prohibición para que este tipo de empleados (trabajadores) formen asociaciones y sindicatos y consecuentemente, ejerzan el Derecho de Huelga. Este ha sido el tema total de las discusiones referentes al contenido del Reglamento, por las implicaciones políticas y sociales que se le atribuyen; pero como se dejará demostrado sin lugar a dudas, jurídicamente la prohibición no existe, independientemente de la inconstitucionalidad del Reglamento.

## 2. *Antecedentes*

Siendo Presidente de la República el General Lázaro Cárdenas y a sólo 6 años de haberse expedido la Primera Ley Federal del Trabajo (28 de agosto de 1931), se publicó en el Diario Oficial de 29 de noviembre de 1937 el Reglamento de Trabajo de los Empleados de las Instituciones de Crédito y Auxiliares.

El Reglamento constaba de 26 Artículos, sin Títulos o Capítulos específicos y sin Artículos Transitorios. Su estructura era muy sencilla y establecía los Derechos y Obligaciones de tipo laboral, social y económico que les correspondía a este tipo de empleados.

Dicho Reglamento fue sustituido por el publicado por el Presidente Adolfo Ruiz Cortines en el Diario Oficial de 30 de diciembre de 1953 (Fe de Erratas del 2 de marzo de 1954).

El nuevo Reglamento de Trabajo de los Empleados de las Instituciones de Crédito y las Organizaciones Auxiliares consta de 42 Artículos comprendidos en 8 Capítulos y 3 Artículos Transitorios.\*

\* Los capítulos se refieren a: Capítulo I del Personal de las Instituciones de Crédito y Or-