

LA REQUISICIÓN ADMINISTRATIVA*

SUMARIO: I. *Administración coactiva*. II. *Expropiación*. III. *Vía económica coactiva*. IV. *Confiscación*. V. *Rescate administrativo*. VI. *Nacionalización*. VII. *Requisición*. VIII. *Requisición mexicana*. IX. *Otras requisiciones civiles*.

I. ADMINISTRACIÓN COACTIVA

Normales son las actividades en general de la administración pública federal en la atención de tareas fundamentales como son obras públicas, servicios públicos, recaudación de ingresos, conservación de bienes de su propiedad, preservación del ambiente. Son acciones además que se llevan a cabo en contacto o relación frecuente o permanente con los particulares, con la sociedad a la que sirven. Cada una de tales actividades tiene su propio camino o procedimiento marcados por la legislación, la que garantiza la legalidad de su realización.

Busca la autoridad en repetidas ocasiones la voluntad, el consentimiento, la colaboración, el convenio con los particulares para el logro de sus tareas, a fin de alcanzar los objetivos de éstas que tienen un común denominador: satisfacer las necesidades de la colectividad. Así se da la vida pública de la administración, con regularidad, entre los apoyos que ésta requiere de los particulares y lo que éstos piden, reclaman o exigen de aquélla.

II. EXPROPIACIÓN

Una obra pública se realiza por la administración, con sus recursos propios, técnicos, financieros, personales y entonces se habla de un sistema por administración directa. Pero en la práctica son numerosos los casos en que la administración convoca a los particulares para realizar la

* Publicado en *Revista de Estudios de Derecho. Justicia Administrativa en México e Iberoamérica*, Nava Negrete, Alfonso *et al.* (coords.), México, núm. 1, diciembre de 2001.

obra bajo licitaciones públicas que previene e impone el artículo 134 de la Constitución, y que se finalizan con la celebración de contratos administrativos de obra pública. Son diversos los motivos o factores que llevan u obligan a la autoridad para contratar la obra, el financiamiento que cuando es externo se vuelve imperativo contratarla; la tecnología, especial, avanzada, única, de que carece la autoridad; experiencia; maquinaria; equipo; materiales, etcétera.

Obras públicas extraordinarias como presas —para riego o generación de energía eléctrica—, sistemas ferroviarios para el transporte de bienes o personas, aeropuertos internacionales, puertos marítimos, carreteras, puentes, hospitales, museos, etcétera, requieren además de una contratación especializada —como sucedió con el sistema de transporte colectivo llamado Metro y con el drenaje profundo de desagüe, ambos en la ciudad de México— de otros recursos o medios. En todas estas obras se demanda la adquisición de bienes inmuebles propiedad de los particulares, pero si éstos se niegan a enajenarlos a la administración ésta se ve en la necesidad de utilizar procedimientos coactivos, como es la expropiación pública autorizada por el párrafo 2 del artículo 27 constitucional, y por su ley reglamentaria, la Ley de Expropiación. Dice el mencionado artículo: “Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización”.

Cuando se construyeron el Viaducto, el Circuito Interior, los ejes viales en la ciudad de México, la herramienta legal cotidianamente utilizada por el gobierno del Distrito Federal fue la expropiación, lo ha sido también en materia agraria y en otros campos federales. No es la expropiación un procedimiento administrativo de excepción, su naturaleza de simple limitación a la propiedad privada se torna casi modalidad a esa propiedad por su frecuente uso.

III. VÍA ECONÓMICA COACTIVA

Si se trata de la recaudación fiscal, en ésta se presenta la coactividad de la administración. Entre el fisco y el contribuyente se da la relación jurídica tributaria en forma regular, ordinaria; se diría en forma pacífica, mientras ambos cumplen con sus obligaciones dentro del marco de la ley. Sin embargo, bien se sabe que es rutinario el incumplimiento de la ley tributaria, principalmente si el contribuyente no cumple con su obligación de pago de las contribuciones a su cargo o de los créditos fiscales que adeuda.

Ante ese fenómeno no casual de incumplimiento o violación de la ley tributaria, el fisco no permanece pasivo, desarrolla varias acciones entre las cuales destacan dos: visitas domiciliaria que autoriza el artículo 16, párrafo 11, de la Constitución y el requerimiento de pago que da inicio a la vía económica coactiva o procedimiento administrativo de ejecución que prevé y regula el Código Fiscal de la Federación. Con la primera el fisco busca la certeza sobre el cumplimiento de la ley fiscal por el contribuyente, éste se asusta, se preocupa, se siente agredido por las acciones imperativas que practican los visitadores; es grave la presunción de adeudo que recae sobre el contribuyente. Pesada, costosa, molesta y casi siempre con desenlace desfavorable para el visitado; la visita fiscal es administrativa coactiva innegable.

Es cuando se lee el grueso expediente formado en el juicio de nulidad fiscal, que se confirma la fuerza coactiva que lleva a cabo la autoridad hacendaria federal en una visita fiscal, y que el visitado permanece prácticamente a la expectativa esperando resultados.

Bajo la hipótesis del acto de requerimiento de pago, el contribuyente aún puede ponerse a salvo de la coacción fiscal si paga, de lo contrario, se hace efectiva la advertencia o amenaza que contiene ese acto de embargar y rematar bienes del requerido y de aquí cobrarse el adeudo. Se hace justicia por propia mano el fisco, a pesar de lo prevenido en el artículo 17 de la Constitución: “*Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma...*”; Ignacio L. Vallarta lo justificó para el cobro de los impuestos en su *Estudio sobre la facultad económico coactiva*, en el siglo XIX, pero no para los numerosos ingresos o créditos fiscales que registra el artículo 4o. del Código Fiscal de la Federación, y que se cobran por tal vía como lo autoriza el artículo 145: “Las autoridades fiscales exigirán el pago de los créditos fiscales que no hubieren sido cubiertos o garantizados dentro de los plazos señalados por la ley, mediante el procedimiento administrativo de ejecución”.

IV. CONFISCACIÓN

A la visita fiscal gravosa, a la coactiva acción de justicia por sí y para sí mismo, el fisco suma otra acción punitiva que le obsequia la Constitución en el artículo 22, la *confiscación*. Consiste en la aplicación total o parcial de los bienes de una persona hecha por la autoridad judicial para

el pago de impuestos o multas, por fortuna aligera esta situación el citado Código (artículo 157), que no permite el embargo y remate de ciertos bienes de los contribuyentes, escapan a la confiscación que la norma constitucional le niega este nombre pero que lo es. El decomiso es similar pero sólo recae sobre bienes muebles, está previsto en la ley fiscal, es otro peso que soporta el contribuyente cuando introduce o saca mercancías del país sin pagar los impuestos respectivos.

V. RESCATE ADMINISTRATIVO

En el campo amplísimo de los servicios públicos, prestados directamente por el gobierno federal, o por los particulares, a través de concesiones administrativas o simples permisos administrativos, también se hace ostensible la administración coactiva. Antes de que llegaran al gobierno los presidentes neoliberalistas, la mayor parte y los más importantes servicios públicos administrativos, industriales y comerciales, estaban en manos del gobierno, eran raras las concesiones y permisos. Los usuarios los solicitaban o la ley se los imponía por su trascendencia social o colectiva (en salubridad pública, ecología, por ejemplo). Muchos de estos servicios prestados por secretarías de Estado, por organismos descentralizados o por empresas de participación estatal, acudieron a la expropiación pública para la adquisición de inmuebles propiedad de particulares que eran indispensables para la prestación del servicio público carretero, ferroviario, marítimo, aéreo, producción y venta de petróleo, gas, electricidad, correo, salud, educación, etcétera.

Tanto la ley de expropiación como las leyes administrativas federales previenen como causa de utilidad pública ciertas acciones de la autoridad pública, y se aplica corrientemente para la adquisición de bienes inmuebles que los particulares se han negado a vender por amor a sus tierras y paisajes, por el precio bajísimo que recibe como indemnización, pero que a la administración le interesa para poder establecer o ampliar un aeropuerto y se haga posible el servido público aéreo; para la red carretera nueva, de ampliación o de mantenimiento para el insustituible transporte público carretero; para el sistema ferroviario necesariamente creciente y de permanente mejoramiento; para la construcción de puertos —en proceso de su privatización total— para la viabilidad del servicio público marítimo, es posible que los nuevos puertos marítimos privados se aco-

jan al sistema de las concesiones mineras que se expropiaban bienes no ya para la administración, sino para beneficio de particulares empresarios. Y qué decir de las expropiaciones para la vida de plantas hidroeléctricas; para dar paso a nuevos o mayores pozos petroleros que no sólo vencen la voluntad de los propietarios de terrenos, sino a la misma naturaleza destruyendo el ambiente; para hospitales, escuelas que prestan servicios públicos vitales.

Vinculada al campo de las concesiones de obras y servicios está la figura administrativa singular, que es el rescate administrativo previsto por la Ley General de Bienes Nacionales y que es otro caso de coactividad administrativa. Está prevista en el artículo 26, párrafo 1, y dice: “Las concesiones sobre bienes de dominio público podrán rescatarse por causa de utilidad pública e interés público, mediante indemnización, cuyo monto será fijado por perito”. El precepto se integra por otros tres párrafos, pero en ninguno se aclara o precisa en qué consiste la causa llamada de utilidad pública o el porqué es de interés público tal decisión, simplemente se invocan, se aplica la coacción y los efectos son inmediatos.

Es de pleno autoritarismo el rescate, pero se justifica, pues se trata de que regrese el derecho de explotación a la Federación sobre bienes dados en concesión, bienes que no han salido de la propiedad pública. Desea el gobierno por “razones” de utilidad pública o interés público quitarle la concesión a su explotador y tal vez hacerlo él o darla a otra persona. Se causa daño al concesionario por la sorpresiva decisión y por eso el precepto en cita previene una indemnización al mismo. Es parecido el rescate a la expropiación, sólo que en ésta el gobierno adquiere un bien y en aquél solo recupera el derecho de explotación sobre uno suyo, en aquélla la indemnización es el precio del bien perdido y en el otro es la reparación del daño.

No es una institución de uso frecuente, casi siempre se escoge a buenos concesionarios y el financiamiento se asegura plenamente al margen de fluctuaciones inesperadas. Sorprendió por esto mucho el llamado rescate carretero en el gobierno federal pasado, porque no se ajustó a los supuestos del rescate previsto por la ley, fue más bien un rescate de concesionarios en evidente quiebra financiera, rescate ilegal y costosísimo para el erario nacional y para el pueblo que con los impuestos que paga se cubren tales decisiones.

VI. NACIONALIZACIÓN

De todos los ejemplos vistos de administración coactiva hay otro que tal vez sea el más severo y coaccionante: la nacionalización de bienes. Es considerada como el mayor atentando al derecho de la propiedad, es decir, al sagrado derecho de propiedad, son casi irreconciliables. Es un fenómeno jurídico-político en que un Estado priva a particulares nacionales, pero especialmente extranjeros, de todos sus bienes generalmente empresas, por tener interés que estén bajo su control directo. En la ley de nacionalización de cada país es común que se prevenga la indemnización para el particular afectado. Bien dice el profesor de la Universidad de París II, Henri Batiffol: “Hace falta aclarar el rechazo o extender los efectos de la nacionalización de empresas a los bienes de aquellas que están situadas fuera de este territorio. Ciertamente, el Estado que nacionaliza no tiene el poder de coerción fuera de sus fronteras”.¹

Terminada la Segunda Guerra Mundial, entre los efectos que se produjeron fue el temor de una tercera guerra y todos los países prestos, muy prestos, tomaron todas las medidas de seguridad y así brotó la nacionalización de empresas como un bien necesario y urgente para que el Estado se adueñara de todos los medios, recursos o fuerzas, y formar un frente de poder del que pudieran disponer en cualquier momento bélico. Pasaron a propiedad del Estado empresas de transporte: aéreas, marítimas, ferroviarias, redes de transporte carretero; grandes industrias estratégicas: carbón, petróleo, gas, metalurgia, electricidad, minería, cemento, textil, alimentaria, etcétera, bancos, fábricas de vehículos, productos petroquímicos, etcétera.

Ola de nacionalizaciones en toda Europa —célebres fueron las británicas y las francesas, y en especial las austriacas, porque lo esencial era que el gran capital invertido en Austria era alemán—, que por motivos de seguridad nacional extranjeros perdieron grandes empresas, inmensas fortunas, haciéndose responsable del cambio la figura de la empresa pública, inclusive empresas de nacionales fueron nacionalizadas, como las empresas francesas de vehículos —Renault y Peugeot— por traicionar a su gobierno. Volvieron, pero por motivos o razones muy diversas, fuertes corrientes de nacionalizaciones en pleno siglo XX, especialmente entre países que proclamaron su independencia para salir de largos coloniajes

¹ Berger, Levraut, *L'acte de nationalisation*, 1979, p. 10.

impuestos por países europeos principalmente. Asia y África impulsaron estas nuevas nacionalizaciones apoyadas en la política natural de reclamar su derecho soberano para explotar sus propias riquezas y recursos naturales. Cuba, pueblos árabes, países asiáticos como la India, la inmensa mayoría de los países africanos que en la década de los sesenta lograron su independencia de ingleses, franceses, portugueses, italianos, alemanes, etcétera, vieron natural su derecho para explotar por sí y para sí sus grandes riquezas forestales, faunísticas, minerales, petróleo, etcétera, como lo vivió más tarde Sudáfrica. Todas estas últimas nacionalizaciones encuentran una justificación distinta a las europeas, y lo resume bien Abbel-Kader Boye,²

Según las tesis nuevas acerca del valor y el alcance del derecho de los Estados a nacionalizar, estos países tienen derecho a exigir a que se admita por la comunidad internacional que este derecho encuentra su fundamento en aquél de los pueblos a disponer de sus riquezas y recursos naturales, derecho soberano que todo Estado tiene la obligación de respetar.³

Estas nacionalizaciones son de un tipo de las muchas que ha habido en el curso del siglo XX en todo el mundo y justamente por la diversidad que de éstas se produjeron en Austria es que a aquéllas las califica Edmond Langer⁴ de nacionalización “nacionalista”.

Europa generalmente las aplicó como confiscación, sanción, a veces como control de gestión, estatización o socialización. Muchos casos de control o gestión se dieron en Francia, como lo analiza Georges Lescuyer en su obra *Le contrôle de l'Etat sur les entreprises nationalisées*.⁵ En la India la nacionalización del Banco Imperial de la India, en diciembre de 1954, se hizo con una orientación socialista por el primer ministro Nehru, como lo comenta Nguyen Huo-Tru (doctor del Instituto Universitario de Altos Estudios Internacionales de Ginebra).⁶ Para el tratadista la nacionalización se entiende

² Director del Centro de Investigaciones de Estudios y de Documentación sobre las Instituciones y Legislaciones Africanas, Senegal, Facultad de Ciencias Jurídicas y Económicas de Dakar.

³ Boye, A. K., *L'acte de nationalisations*, p. 14.

⁴ Langer, Edmond, *Les nationalisations en Autriche*, La Haya, Facultad de Derecho, Liège et Martinus Nijhoff, 1964, p. 52.

⁵ París, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1962.

⁶ *Les nationalisations dans quelques pays d'Asie de tradition britannique: Inde-Sri Lanka-Birmanie*, Bruxelles, Bruylant, 1984, vol. I, p. 40.

...sea la transferencia de la propiedad por vía obligatoria para el Estado de bienes privados (nacionalización de bienes), sea la monopolización en provecho exclusivo del Estado de actividades económicas u otras (nacionalización de actividades), efectuadas en vista de objetivos económicos u otros que procedan de una concepción específica del papel del Estado en la vida nacional.

En México, en todo el siglo XX no existió una ley de nacionalización de estas especies vistas, sólo la Ley de Nacionalización de Bienes Eclesiásticos, que buscaba objetivos muy ajenos a los reseñados. El gobierno federal se ha valido, para conseguir la propiedad de bienes de extranjeros o nacionales de la expropiación pública que guarda un gran parentesco con la nacionalización. Empresas extranjeras: petroleras y ferroviarias con expropiaciones; empresas extranjeras de electricidad con compra de acciones; bancos de capital extranjero y mexicano, expropiación; empresas o bienes de mexicanos para la realización de obras públicas o servicios públicos expropiación o compraventas.

VII. REQUISICIÓN

En las Constituciones y legislaciones de los países europeos, asiáticos, africanos y de latinoamérica, existen reguladas las instituciones administrativas vistas y otras, manifestaciones de una administración coactiva necesaria para que el Estado logre sus fines sociales, económicos y políticos. Es decir, son acciones que se suceden dentro del texto legal, no son arbitrarias por más que así parezcan por su enorme fuerza coercible y frente a la minúscula fuerza de los particulares. El interés público siempre estará por encima del interés individual.

Forma parte de las instituciones examinadas en el boceto la requisición, que también es una administración coactiva. Y por más que las Constituciones tienen a los derechos del hombre o a las garantías individuales como supremo patrimonio de los individuos o personas, ellas mismas las moldean con limitaciones, restricciones o modalidades que les restan amplitud como a la libertad del pensamiento, o lo "sagrado" como al derecho de la propiedad o como la inviolabilidad a la libertad de trabajo.

En sus orígenes la requisición fue utilizada para casos de guerra, de crisis militares, su naturaleza y objeto eran inequívocos, era una institución militar por excelencia y de carácter excepcional. Pero sucede que el Estado vive en frecuentes crisis de otra índole, como son las económicas

y sociales, y la requisición tuvo que evolucionar y llenarse de otros supuestos para su aplicación, todos por ser de interés público, de interés urgente para el Estado y así surge la requisición administrativa o para épocas de paz o no militares.

Con su evolución la requisición entró en confrontación con la expropiación —también de origen antiguo—, pues ambas instituciones proporcionaban al Estado los mismos bienes y servicios, con carácter excepcional. Más tarde, la nacionalización agravaría la tarea de separarlos, de deslindar su naturaleza, objeto y fines. Autores y leyes vivieron y siguen viviendo en la misma confusión o duda.

Pero hay algo cierto, cada país ha construido a esas y otras instituciones de fuerza coactiva con los perfiles contenidos y fines que interesan y convienen al Estado. Cuenta cada Estado con su arsenal propio, a fin de obtener obligatoriamente de las personas los recursos que necesitan en momentos de excepción y ahora contemporáneamente hasta para momentos ordinarios. La expropiación es acción común, familiar en la actividad administrativa, como lo son igual la coacción fiscal, la confiscación, el decomiso, no así por fortuna la nacionalización —*de facto*—, el rescate administrativo y menos aún la requisición. Cierto que ya son numerosos los casos de requisición, pero en áreas muy delimitadas, teléfonos y transporte aéreo, siempre con el interés del Estado de asegurar la prestación de un servicio público que repercute en la economía del país con sacrificio del derecho de huelga, tan vitoreado en los discursos oficiales.

Justamente la definición que da sobre la requisición el doctor francés Robert Ducos-Ader, en su magnífica obra *Le droit de requisition*, da idea de la dimensión que puede alcanzar ésta, dice:

Una operación por la cual la autoridad administrativa, en forma unilateral obliga a particulares —personas físicas o morales— a suministrar, sea a ella misma, sea a terceros, las prestaciones de servicios, el uso de bienes inmobiliarios o la propiedad o el uso de bienes muebles, para la satisfacción de necesidades excepcionales y temporales reconocidas de interés general en las condiciones definidas por la ley.⁷

Como se observa, el campo definido es amplísimo, no se limita a ninguna área administrativa, las comprende a todas, a diferencia de nuestra requisición administrativa como la que prevé el citado artículo 112 de la Ley de Vías Generales de Comunicación que resulta de mínimo tamaño.

⁷ París, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1956, p. 83.

Aquella definición se acomoda más bien a la longitud de los derechos que alcanza el gobierno en el supuesto de “suspensión de garantías individuales” a que se refiere el artículo 29 de nuestra Constitución. Nacida para fines militares, la requisición civil o administrativa vino después. Para el profesor de derecho público de la Universidad de Ciencias Sociales de Grenoble, Gustave Peiser, la requisición “es un procedimiento coactivo que permite a la administración se procure la propiedad y el uso de bienes muebles, el uso de bienes inmuebles, el servicio de empresas o de personas”.⁸ Es una requisición civil, dice el autor, creada por Decreto Ley del 11 de julio de 1938, en tanto que las militares se rigen por la Ley del 3 de julio de 1977. Pero la civil ha sido objeto de varias ordenanzas que han extendido su objeto, se aplica a numerosas hipótesis: movilización, agresión manifiesta, periodo de tensión exterior cuando las circunstancias lo exigen, en casos de estado de urgencia, “ella puede ser empleada para la satisfacción de las necesidades del país”.

Una opinión interesante sobre la requisición, porque es aplicable al caso de México, es la del profesor emérito de la Universidad Panthéon-Assas (París II), René Chapus. Para él es una técnica a que la fuerza pública puede recurrir para tener recursos que se imponen a los miembros de la colectividad, como son las prestaciones exigidas por interés general, las cuales tienen objetos múltiples: servicios personales, uso o propiedad de bienes muebles, uso de bienes inmuebles o de empresas (conjunto de medios, locales, materiales y personales permitiendo la explotación). En caso de la requisición civil, que vienen desde la ley del 11 de julio de 1938, ha sido completada por la Ordenanza del 6 de enero de 1959: requisición de bienes y servicios, y por el Decreto del 16 de marzo de 1962, que permite la requisición del personal en huelga en las empresas privadas y los servicios públicos, e inclusive pueden ser declaradas en forma general “para asegurar las necesidades del país”. Aún más, por Decreto del 8 de agosto de 1974 se autorizó la requisición de empresas de ciertos sectores de la economía; por Decretos del 14 y 17 de enero de 1991 se aplicó —por las necesidades de la “Guerra del Golfo”— a compañías aéreas francesas y de personal de compañías francesas de armamento marítimo. Y concluye, de una manera general, que las requisiciones no son prácticas habituales de la fuerza pública.⁹ Comenta el autor:

⁸ Peiser, Gustave, *Droit administratif*, 9a. ed., París, Mementos Dalloz, 1989, p. 104.

⁹ Chapus, René, *Droit administratif général*, 10a. ed., París, Montchrestien, 1997, t. 2, pp. 641 -643.

El gobierno tiene por otra parte el derecho de romper la huelga (en las empresas privadas como en los servicios públicos) igual si ella es regular (Ley de 11 de julio de 1938). Pero después de 1961 el recurso de la requisición no se ha juzgado legal a menos que la huelga sea de tal naturaleza que implique un atentado suficientemente grave a la satisfacción de las necesidades de la población.¹⁰

Parece así que la aplicación de la requisición —coactiva en sí— puede ser objetada legalmente en las condiciones que fije la ley para que proceda, la calificación o apreciación del gobierno sobre el daño que cause una huelga al servicio público, que preste una sola empresa de las varias existentes, no resulta tan grave, ni tan atentatoria al usuario del servicio.

Con referencia a la huelga de los empleados públicos en Francia, Guy Braibant y Bernard Stirn afirman que:

La huelga puede ser prohibida o limitada para ciertas categorías en interés de la continuidad del servicio público... Ciertos servicios públicos deben ser asegurados en cualquier estado de causa, y el ejercicio del derecho de huelga puede ser limitado a este fin, lo mismo que para las necesidades del orden público, y resulta que debe asegurarse un servicio “mínimo”.¹¹

Finalizan: “...el derecho de huelga de los funcionarios ha sido igualmente limitado por una Ley de 31 de julio de 1963, que se aplica a los agentes del Estado, de las colectividades locales las más importantes, los establecimientos públicos y las organizaciones privadas encargadas de la administración de servicios públicos”.

VIII. REQUISICIÓN MEXICANA

Francia es el país de las requisiciones, México país de las expropiaciones, cierto, sin embargo, que este último cuenta con importante bagaje de requisiciones, pero sin comparación con los del país europeo cuyas militares tienen un largo historial en todo el siglo XX y además de las civiles o administrativas, que son numerosas.

¹⁰ *Ibidem*, p. 269.

¹¹ Braibant, Guy y Stirn, Bernard, *Le droit administratif français*, 4a. ed., París, Presses des Sciences PO et Dalloz, p. 424.

Expresa el texto del artículo 112 acerca de la requisición:

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, la defensa economía o tranquilidad del país, de las vías generales de comunicación, de los medios de transporte, de sus servicios auxiliares, accesorios y dependencia, bienes muebles e inmuebles y de disponer de todo ello como juzgue conveniente. El gobierno podrá igualmente utilizar el personal que estuviere al servicio de la vía de que se trate cuando lo considere necesario.

El precepto no acaba aquí pero con lo transcrito se da el concepto de requisición.

En primer término, el precepto comprende a la requisición militar: “en caso de guerra internacional”, innecesaria inclusión porque para tamaña hipótesis está lo previsto en el último párrafo del artículo 16 constitucional, típica requisición militar, o mejor aún recurrir al caso de suspensión de garantías individuales de la que habla el artículo 29 constitucional.

Todas las hipótesis que prevé la norma para que impulsen al gobierno a ejercer su derecho de requisición: grave alteración del orden público, peligro inminente para la paz interior, etcétera, son de absoluta y libre apreciación del propio gobierno cuando se dé en un caso concreto, él decidirá si es o no momento de tal ejercicio. Desde ahora consideramos que tal apreciación puesta en el decreto presidencial de requisición es rebatible por los afectados ante los tribunales: el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa o a través del juicio de amparo. Las decisiones del presidente y de sus secretarios si es estrictamente técnica —no política— puede estar equivocada en la dimensión o gravedad de los hechos.

A la empresa privada le conviene la requisición, ella sigue operando frente a la frustración de los huelguistas; al gobierno le complace que el servicio público continúe prestándose callando las protestas de los usuarios, pero los trabajadores con todo y su huelga legalmente reconocida, no obtienen más provecho que una mesa de diálogo patron-trabajadores, en la que finalmente el salario no se logra por los trabajadores. Sorprende esta práctica de la requisición, porque ésta no satisface una necesidad directa del Estado, sí debe proteger la economía nacional y se vale por esto en cada caso de la fórmula ya consuetudinaria: “se pone en peligro la economía nacional”, “se pone en inminente peligro la economía nacional”, “se pone

el peligro la seguridad y la economía del país”, es un auténtico cliché casi para todas las requisiciones. Nadie pone en duda si en todas las hipótesis se pone verdaderamente en peligro la economía nacional.

Sí es la huelga de los trabajadores la que invalida o hace inocua la requisición, la que causa daños económicos a la empresa y a los mismos usuarios, si se trata de un servicio público así paralizado, pero también estamos seguros que no impacta en toda la economía nacional. La huelga es el único camino legal efectivo para que los trabajadores obtengan una mejoría en sus salarios y prestaciones sociales; invalidarla, inutilizarla por la requisición es tanto como prohibirla y este supuesto por importante que sea no lo previene el artículo 123 de la Constitución, norma suprema de los trabajadores. Pero hay algo más trascendental: la requisición civil o administrativa no está prevista en la ley fundamental, no tiene base constitucional. La tiene la requisición militar en el artículo 16, último párrafo, que dice:

En tiempo de paz ningún miembro del Ejército podrá alojarse en casa particular contra la voluntad del dueño, ni imponer prestación alguna. En tiempo de guerra los militares podrán exigir alojamiento, bagajes, alimentos y otras prestaciones en los términos que establezca la ley marcial correspondiente.

El artículo 112 de la Ley de Vías carece de texto constitucional de apoyo, y por esto mismo existe razón más fuerte para discutir en el juicio de amparo las bases en que se sustenta el decreto presidencial de requisición. Si todas las empresas de transporte aéreo o terrestre o marítimo fueran objeto de huelga, será obvio el daño que se causaría a la economía nacional, pero no así por alguna de ellas. Una huelga minera general de Francia provocó la requisición, pero los mineros requisados se negaron a seguir trabajando y el gobierno los sancionó penalmente, pero esto último fracasó: no hubo cárcel para poder encerrar a miles de mineros ni tampoco miles de nuevos mineros que los sustituyeran, la requisición y la sanción quedaron en el papel y la huelga triunfó.

Parece por la trayectoria de las requisiciones civiles en México que han sido como herramienta política para romper huelgas que sean en contra de empresas prestadoras de servicios públicos y que curiosamente el peligro inminente, la seguridad de nuestra economía se salva cuando los líderes de los trabajadores y el patrón se ponen de acuerdo en un salario muy cercano en monto al que indica el secretario del Trabajo.

Ha sido prudente, políticamente, el gobierno para no usar la requisición en toda la dimensión que se contiene en el citado artículo 112, la huelga entonces de los trabajadores de las grandes empresas sería virtual, formalidad o simple letra constitucional, y llegamos a las siguientes conclusiones:

- a) La requisición civil o administrativa debe estar prevista en la Constitución.
- b) La propia Constitución debe fijar los límites razonables de la requisición. Equilibrar el interés del Estado en la continuidad de un servicio público prestado por una empresa o por todas las del sector.
- c) La ley reglamentaria debe fijar las situaciones concretas que cubran necesidades del Estado o de la colectividad, y justifique la aplicación de la requisición.
- d) La huelga de los trabajadores debe respetarse por la requisición y debe proceder sólo como caso de excepción.

IX. OTRAS REQUISICIONES CIVILES

Antigua —1940 año de la Ley de Vías Generales de Comunicación, artículo 112—, la requisición civil es también la casi única practicada por el gobierno federal. Pero leyes administrativas posteriores han acogido dicha acción coactiva: la Ley Federal de Telecomunicaciones de 1995 (*Diario Oficial* del 7 de junio de 1995) y la Ley del Registro Nacional de Vehículos de 1998 (*Diario Oficial* del 2 de junio de 1998).

De rara aplicación la primera, su artículo 66 previene la requisa, el texto copia al artículo 112 precitado; su transcripción es reveladora:

En caso de desastre natural, de guerra, de grave alteración del orden público o cuando se prevea algún peligro inminente para la seguridad nacional, la paz interior del país o para la economía nacional, el gobierno federal por conducto de la Secretaría (de Comunicaciones y Transportes) podrá hacer la requisa de las vías generales de comunicación a que se refiere esta ley y de los bienes muebles e inmuebles necesarios para operar dichas vías y disponer de todo ello como lo juzgue conveniente. El gobierno federal podrá igualmente utilizar el personal que estuviere al servicio de la vía requisada cuando lo considere necesario. La requisa se mantendrá mientras subsistan las condiciones que la mantuvieron.

El gobierno federal, salvo en el caso de guerra, indemnizará a los interesados, pagando los daños y perjuicios a su valor real. Si no hubiere acuerdo sobre el momento de la indemnización, los daños se fijaran por peritos nombrados por ambas partes, y en el caso de los perjuicios, se tomará como base el promedio del ingreso neto en el año anterior a la requisita. Cada una de las partes cubrirá la mitad de los gastos que se originen por el peritaje. Los derechos de los trabajadores se respetarán conforme a la ley de la materia.

Resulta paradójico lo que dice el precepto al finalizar el texto, en el tenor de respetar los derechos de los trabajadores, cuando es la requisita misma la que no lo hace desvirtuando así el derecho de huelga.

De reciente aplicación la segunda, en el caso de la empresa concesionaria Renave, S. A. de C. V., previene la requisición en el artículo 35, en forma muy semejante a la que siguen las dos leyes de requisita comentadas. Expresa:

En caso de algún peligro inminente para la seguridad nacional, la paz interior del país o para la economía nacional, la Secretaría (de Economía) podrá realizar la requisita del centro de operaciones y demás instalaciones, inmuebles, muebles y equipo destinados para la operación del registro. La Secretaría podrá igualmente utilizar el personal que estuviere al servicio de las empresas operadoras de que se trate cuando los considere necesario. La requisita se mantendrá mientras subsistan las condiciones que la motivaron. Asimismo la Secretaría podrá ocupar temporalmente el servicio público e intervenir en su administración en caso de huelga o cualquier circunstancia que impida al concesionario mantener la óptima operación del servicio. En este caso no habrá indemnización.

Sin duda, la requisita o requisición prevista en esta ley otorga a la autoridad un amplísimo poder discrecional para su aplicación. Olvida en su regulación al requisado, no previene una oportunidad o derecho para que se pueda defender antes o después de la acción coactiva la que puede resultar ilegal. Igual acontece con el usuario del servicio público de registro, se le ignora completamente, cuando su opinión podría ser básica acerca de la prestación óptima o no del servicio.

Por principio, la autoridad tendrá que acreditar o razonar lo suficiente que en un caso se dan los motivos o los hechos que apoyan la aplicación de la requisita y, por lo mismo, que el servicio público de registro mal prestado pone en “peligro inminente”: la seguridad nacional, la paz inte-

rior del país o la economía nacional. Es de tal importancia para la ley la buena prestación del servicio que juzga que de no ser así se producirá alguna de las tres hipótesis o consecuencias graves que apunta. No basta a nuestro juicio que la autoridad, al hacer tal aplicación, se limite a declarar que en el caso se está en tales supuestos.

Con fecha 15 de septiembre de 1999, el gobierno federal otorgó a Renave, S. A. de C. V., la concesión para operar o prestar el servicio público de Registro Nacional de Vehículos (el título se publicó en *Diario Oficial* del 11 de mayo de 2000). Se dio previa licitación pública en la que participaron varias empresas, se tuvo en consecuencia la oportunidad para la autoridad convocante de escoger y asegurar a la mejor, de investigar la capacidad técnica, profesional, experiencia e idoneidad de recursos que garantizan la prestación del servicio. Sin embargo, el 27 de junio de 2001 se publica en el *Diario Oficial* el acuerdo del titular de la Secretaría de Economía que requisa el servicio público de operación del Registro Nacional de Vehículos concesionado a Renave, S. A. de C. V., con base en la ley en comentario.

Por información dada por los medios de comunicación, radio, televisión y prensa, el servicio no podía seguir operando bien porque el director de la empresa tenía graves antecedentes penales, los cuales no hacían confiable a la empresa y, por ende, el registro. Se reconoció por el acuerdo que el registro garantiza la protección de los derechos de propiedad vehicular de los mexicanos y que su deterioro pone en peligro la seguridad nacional.

Esos antecedentes penales del director del Renave —que no se invocan en el acuerdo de requisa— movieron serias investigaciones que los constataron y que llevó a la Secretaría a dictar acuerdo que declaró la intervención técnica del servicio público, en el fondo a la empresa en ciernes, publicado en el *Diario Oficial* del 29 de agosto de 2000, decisión tibia, débil, miedosa. Inconforme la opinión pública, respaldada por los medios de comunicación, de un registro ya no confiable, la misma autoridad bastante presionada dio un segundo paso, más firme dictó acuerdo —publicado en el *Diario Oficial* del 15 de septiembre de 2000— que declaró la intervención administrativa del servicio, o sea, de la empresa por el mismo motivo central: deficiente prestación del servicio, que en realidad era de no contabilidad del registro y consecuentemente no se daba la necesaria confidencialidad de la información registrada.

Fue la requisa el tercer paso de la autoridad. Se compromete a llevar a cabo las acciones que corrijan malas prácticas y que reorienten la operación del servicio, que hace pensar en una sustitución temporal del pésimo concesionario y en su momento —la requisa es temporal— devolverle al concesionario un servicio público sano, una empresa eficiente y eficaz. Esto último que resulta del acuerdo de requisa nos parece un camino equivocado. El origen del asunto no fue la mala prestación del servicio, con todo y lo oneroso que era, fueron aquellos antecedentes penales que naturalmente volvieron no confiable el registro.

Debió ser el rescate administrativo de la concesión y no la requisición el utilizado, para así quitar el derecho de la concesión a una empresa que éticamente no era idónea, no dejar vivas a la misma concesión y a la misma empresa llamada Renave de triste recuerdo institucional.