

IV. EL DERECHO ADMINISTRATIVO

- 21** LA LIBERTAD DE COMERCIO NO EXISTE EN FORMA ABSOLUTA, PUES LO QUE LA CONSTITUCION INDICA ES UNA ECONOMIA DIRIGIDA
- 35** SE IMPONE LA OBLIGACION A LOS VECINOS DE UN PUEBLO DE OAXACA QUE CONTRIBUYAN CON SU TRABAJO A CONSTRUIR UN CAMINO
- 37** LA JUBILACION NO ES UNA GRACIA SINO UNA OBLIGACION DEL ESTADO CUANDO ESTA ESTABLECIDA EN UNA LEY

APENDICE DOCUMENTAL
II

EL DERECHO ADMINISTRATIVO

LA LIBERTAD DE COMERCIO NO EXISTE EN FORMA ABSOLUTA,
PUES LO QUE LA CONSTITUCION INDICA ES UNA ECONOMIA DIRIGIDA.*

Sesión de 25 de enero de 1935.

ASUNTO: FRANCISCO GONZALEZ.

EL C. SECRETARIO: Amparo No. 1692, de 1934, Primera Oficialía Mayor. “Vistos y resultando: 1o. Ante el Juzgado Cuarto de Distrito del Distrito Federal, Francisco González promovió, por escrito presentado el 20 de febrero del año próximo pasado, amparo contra actos del Jefe del Departamento del Distrito Federal, y de la Oficina de Licencias e Inspección del mismo Departamento, consistentes en la... (Leyó el proyecto de sentencia).

EL M. PRESIDENTE: A discusión el proyecto.

EL M. TRUCHUELO: Voy a impugnar el proyecto, porque aquí tenemos que fijar de una vez la interpretación constitucional a estas disposiciones, y para ello pido, primero, que se dé lectura a los informes de las autoridades responsables, a la sentencia del Juez de Distrito que concedió el amparo, y al escrito de revisión, así como al proyecto que presenta otro de los señores Ministros, el Lic. Aguirre Garza, respecto de otro artículo también de primera necesidad, como es el carbón, con objeto de fijar esos puntos de vista, para que se vea que no solamente yo opino que no es anticonstitucional una ley reglamentaria; y también que se dé lectura al artículo 9o.

EL M. PRESIDENTE: En el orden manifestado por el Sr. Ministro Truchuelo, sírvase la Secretaría proceder a la lectura.

EL C. SECRETARIO: Informe con justificación rendido por el Oficial Mayor del Departamento del Distrito Federal. “Rindiendo el informe con justificación que se sirvió usted pedir con motivo del amparo...” (Leyó).

Sentencia. ¿Leo toda la sentencia o solamente la parte considerativa?

EL M. TRUCHUELO: La parte considerativa.

EL C. SECRETARIO: “Considerando primero. Que con el informe rendido por las autoridades...” (Leyó).

Agravios. “No estando conformes las autoridades responsables con dicha resolución, vengo, en nombre de ellas, ...” (Leyó).

EL M. TRUCHUELO.- Quisiera que se leyera la demanda de amparo y que se informara qué pruebas se habían rendido en la audiencia.

EL M. PRESIDENTE.- Sírvase obsequiar la petición del señor Ministro Truchuelo, señor Secretario.

EL C. SECRETARIO.- “Señor Juez Cuarto de Distrito.- Francisco González, con domicilio en la casa número ...” (Leyó).

EL M. TRUCHUELO.- Las pruebas.

EL C. SECRETARIO.- Acompañó con su demanda una copia en que solicita la licencia, en la que dice “que deseando abrir un expendio de pan en el local que está en la Dirección que ya indica...” (Leyó). Y una copia certificada en que se inserta la negativa de licencia, que dice: “México, 13 de febrero de 1934.- Señor Francisco González.- Santa María la Redonda.- Ciudad.- Su ocurso de 2 del actual, en que solicita licencia para establecer expendio de pan...” (Leyó). No aparece haberse rendido más pruebas.

EL M. TRUCHUELO.- En la audiencia, ¿qué dice?

EL C. SECRETARIO.- En la Ciudad de México, el día doce de agosto de mil novecientos treinta y cuatro... (Leyó).

EL M. TRUCHUELO.- Entonces lea usted el proyecto.

EL C. SECRETARIO.- “Amparo en revisión número 1063-34, Sección II.- Proyecto del señor Ministro Aguirre Garza. Dice: En revisión el juicio de amparo promovido

* Versión Taquigráfica de la Segunda Sala. Enero de 1935.

por Loreto Segura de López ante el Juez Segundo de Distrito del Distrito Federal contra actos del Departamento Central del mismo Distrito por violación de los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal; y Resultando...(Leyó).

EL M. TRUCHUELO.- He querido que se presente el caso concreto para que nosotros entremos al estudio del artículo 9o., que pido se le dé lectura.

EL C. SECRETARIO.- “Artículo 9o. reformado.- Los expendios que se instalen o trasladen de conformidad con las disposiciones de este Reglamento...” (Leyó). El artículo reformado establecía una distancia de trescientos metros.

EL M. TRUCHUELO.- Ahora son ciento cincuenta.

EL C. SECRETARIO.- Sí, ciento cincuenta. De modo que está dentro de la ley.

EL M. TRUCHUELO.- Como consta en autos ninguna prueba se ha rendido para demostrar que con el artículo del Reglamento se causa un monopolio. Aquí se ha venido empleando esta palabra en un sentido de emotividad para buscar impresión en el público, sin ninguna base científica y sin ningún apego a la interpretación recta del artículo 28 constitucional. Monopolio, según las definiciones que se dan de él, es el aprovechamiento exclusivo de alguna clase, industria o comercio, bien provenga de un privilegio, bien de otra causa cualquiera.

También se entiende por monopolio la venta reservada a una sola persona, y por último se define como la restricción de la oferta y la demanda o un obstáculo que detiene o añade y en ocasiones impide la libre concurrencia en el mercado. Nada de esto puede encontrarse en que la autoridad fije una distancia de ciento cincuenta metros para que se establezcan los expendios de pan, porque todo esto es en beneficio del público. La base esencial para que pueda considerarse algún acto como monopolio, es que impida los derechos del público.

El artículo 28 constitucional dice de una manera clara y terminante: “En los Estados Unidos Mexicanos no habrá monopolios ni estancos de ninguna clase; ni exención de impuestos, ni prohibiciones a título de protección a la industria; exceptuándose únicamente los relativos a la acuñación de moneda, a los correos, telégrafos y radiotelegrafía, a la emisión de billetes por medio de un solo banco que controlará el Gobierno Federal, y a los privilegios que por determinado tiempo se conceda a los autores y artistas para la reproducción de sus obras, y a los que, para el uso exclusivo de sus inventos, se otorgue a los inventores y perfeccionadores de alguna mejora.

En consecuencia, la ley castigará severamente, y las autoridades perseguirán con eficacia, toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos de artículos de consumo necesario, y que tengan por objeto obtener el alza de los precios; todo acto o procedimiento que evite o tienda a evitar la libre concurrencia en la producción, industria o comercio, o servicios al público; todo de acuerdo o combinación, de cualquiera manera que se haga, de productores, industriales, comerciantes y empresarios de transportes o de algún otro servicio, para evitar la competencia entre sí y obligar a los consumidores a pagar precios exagerados; y, en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de

una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social. No constituyen monopolio las asociaciones” etcétera.

La Ley Reglamentaria del Artículo 28 Constitucional, dice en su artículo 1o.: “Queda prohibido, dentro del territorio nacional, cualquiera de los actos que en seguida se enumeran y que constituyen monopolio: I.- Toda concentración o acaparamiento, en una o pocas manos, de artículos de consumo necesario, y que tenga por objeto obtener el alza de los precios; II.- Todo acto o procedimiento que evite o tienda a evitar la libre concurrencia en la producción, industria o comercio, o servicios al público; III.- Todo acuerdo o combinación, de cualquiera manera que se haga, de productores, industriales, comerciantes y empresarios de transportes o de algún otro servicio para evitar la competencia entre sí y obligar a los consumidores a pagar precios exagerados; IV.- Todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas, y con perjuicio del público en general o de alguna clase social.”

De tal suerte que ya tenemos un punto de partida en la Constitución, no una apreciación arbitraria, ni una apreciación sentimental, equivocada generalmente en todos estos casos, por la cual se trata de presentar como víctimas a personas que no quieren respetar la ley, en perjuicio del público y en perjuicio hasta de ellos mismos. ¿Cuál es lo que pudiera considerarse como un acto tendiente a favorecer el monopolio o la libre concurrencia? Que éstos serían los únicos aspectos que pudieran tener relación con el artículo 9o.; lo demás es inútil, porque no hay privilegio a determinadas personas, ni ningún acto de esa naturaleza para favorecer a unos con perjuicio de otros.

La misma Ley anterior señalaba la distancia de trescientos metros; después de estudiar esas Leyes, en uso de las facultades que tienen los que deben reglamentarlas, y no por la Corte, porque no es esa su misión de hacer los reglamentos y de dictar resoluciones sobre puntos opinables, en el sentido de si pueden ser útiles para la sociedad o no lo son, en casos donde manifiestamente se protejan los derechos del público, ese mismo artículo, digo, se reformó en el sentido de fijar la distancia de ciento cincuenta metros. ¿Por eso se impide la libre concurrencia del comercio? No necesitaríamos no hacer argumentaciones, sino nada más recurrir a casos enteramente conocidos prácticos, y teniendo presente el principio que dice que lo notorio no necesita probarse, que es apotegma jurídico. Aquí lo vemos en el caso actual, o en un caso cualquiera.

Supongamos una droguería, una botica, que también están reglamentadas, también hay un reglamento como lo hay respecto del carbón, respecto del pan y de otros artículos indispensables; y las boticas son expendios de artículos tan indispensables y que deben considerarse a tal grado importantes, que las Legislaciones obreras obligan a los mismos patronos a ministrar todos esos servicios como una obligación ineludible, que está de acuerdo con las tendencias del derecho moderno y de los preceptos de nuestros Códigos. Artículo 123 constitucional.

Pues vamos a suponer, como lo vemos diariamente, que en la Botica de Regina, por ejemplo, se da alguna medicina a

un precio más bajo que en otras boticas; botica que está establecida a una distancia enorme; se emprende un viaje, y tal vez alguno de los señores Ministros lo haya hecho, y yo confieso que lo he realizado, para obtener aquel artículo, a una distancia, no digamos mayor de trescientos metros, ni de trescientos cincuenta, sino mayor de quinientos. ¿Tengo yo imposibilidad para ir a comprar esos artículos en esa Botica, porque antes haya una establecida a ciento cincuenta metros de distancia, o porque la autoridad haya prohibido que se establezca una botica a una distancia de esa naturaleza? Pues evidentemente que no; luego eso de decir que por fijar una distancia de ciento cincuenta metros se estorba la libre concurrencia en el comercio, es sencillamente un absurdo, es un argumento que carece de seriedad y de toda verdad práctica.

No se impide a ningún establecimiento, a ninguna industria de pan que se establezca en la ciudad, de tal suerte que esa es la base. Si se dijera: no tienen derecho más que a establecer expendios de pan los señores Fulano, Zutano y Mengano, de nacionalidad extranjera, que es lo que pretende hacer creer para causar una impresión que venga a desorientar el criterio de la Corte para no seguir los lineamientos constitucionales, en ese caso sí habría un monopolio; pero aquí se deja una libertad amplísima a todo el comercio, todo el mundo puede dedicarse a panadero nada más con que cumpla con esos requisitos esenciales, generales, que no afectan a ninguna persona y que lo mismo protegen a un individuo establecido con poco capital, que a un individuo de fortuna mediana, a un individuo de fortuna escasa que a alguno que esté abundando en dinero; no hay ninguna preferencia para nadie, es disposición de carácter general y es de carácter reglamentario, que únicamente beneficia al público. ¿Por qué razón? porque establece esas distancias. Evidentemente que los mismos barrios pobres tendrán oportunidad, en vista de que ya no pueden establecerse todas las panaderías en el centro de la ciudad, tendrán la posibilidad de a los pocos metros tener un expendio de pan donde puedan ellos realizar sus compras.

Vamos a suponer que en esos expendios de pan situados a las distancias reglamentarias se quisiera cobrar una cantidad exagerada, que no fuera el precio aceptado en la generalidad de la ciudad, pues entonces pasaría en el resto de la ciudad lo que pasa en el caso que puse de la Botica de Regina; que lo he puesto de ejemplo por ser el caso notorio: que emprenderían el viaje pasando dos o tres calles o más para encontrar el expendio donde pudiera venderse el artículo a precio más cómodo.

Debe aclarar como un hecho práctico, para no hacer una discusión estéril, que las calles de la ciudad tienen aproximadamente ciento veinte metros; de tal suerte que esa distancia que se dice no es sencillamente impedirles que dentro de la ciudad o dentro de determinado barrio haya esas panaderías, sino que es una distancia que no puede tener más objeto que favorecer al público, por una parte, porque de esa manera tendrán los mismos consumidores en pequeña escala un lugar más fácil de acceso y se favorecerá a los mismos pequeños propietarios establecidos en los suburbios de la población, que tendrán la garantía de que no una empresa

poderosa vaya a poner una negociación a la otra puerta, con objeto de procurar destruirlos con la buena presentación y con las facilidades que tenga para dar ese artículo más barato, con objeto de causarles un desequilibrio económico.

De tal suerte que, bajo cualquiera que sea el aspecto en que se examine esta cuestión, no tiene importancia desde el punto de vista constitucional, para ameritar la concesión de un amparo, ni menos de leyes que se están reformando, según las mismas necesidades de la población. De modo que yo no encuentro por qué se diga que este precepto es anticonstitucional. Con interés pedí que se leyeran esas pruebas, para ver si había una sola que confirmara aquellas palabras que se dicen y que se repiten en varios tonos, como si, efectivamente, por el hecho de decir: se va a combatir un monopolio, ya se llegara a una realidad; no hay ninguna, son simples palabras que no tienen absolutamente ningún sentido jurídico ni real; como acabo de decir, por lo que acabo de decir, no hay ninguna prueba. Estas disposiciones, como se ve, no favorecen a nadie. Está un pequeño comerciante establecido y sencillamente se cambia este reglamento y no puede un comerciante al por mayor establecer allí un comercio de esa naturaleza, sino respetando cierta distancia. ¿A quién favorece, repito, si efectivamente se dan en él precios demasiado bajos? El pueblo caminará no 250 metros, sino mucho más, como en el ejemplo que he dado, para obtener ese artículo barato.

Estamos viendo de manera clara lo que pasa diariamente con el Mercado de la Merced: la mayor parte de las personas de la Colonia Roma hacen sus peregrinaciones al mismo Mercado de la Merced, en donde consiguen los artículos más baratos, porque allí entran los introductores, para hacer sus compras. No tiene importancia, no sólo la distancia de 150 metros, sino ni la de 1,500 metros, para poder adquirir, con toda libertad y amplitud esos artículos que se expenden a más de 1,500 metros para esas casas desde donde se hacen las peregrinaciones. Pues contra esos hechos fehacientes y claros, no puede aducirse ninguna prueba sobre que se estorbe la libertad de comercio; de tal suerte que no haya ninguna interpretación que pudiéramos dar al artículo 28 constitucional, para impedir que la autoridad tuviera derecho de reglamentar los diversos establecimientos que están bajo el control de las autoridades que substituyeron a las municipales, con el objeto de proteger mejor los derechos de todos, para evitar el desorden que hay en el mismo comercio y los abusos que podrían venir precisamente de parte de los poderosos.

Vamos a poner el caso desde otro punto de vista, para ver los peligros que vendrían de conceder el amparo por la distancia de los 150 metros fijada. Vamos a suponer que la Ley que fijó primero 300 metros, fija 50 metros, ya que había modificado a 150 metros; o que otra disposición viene diciendo: por decoro de la Ciudad, por el buen aspecto de la misma, por la facilidad para su aseo y demás condiciones, quedan prohibidos los puestos en las banquetas o en las esquinas, porque interrumpen el tráfico.

Entonces viene a pedirse otro amparo y se nos dice: en la esquina está un comercio poderoso, allí tiene muchos

obreros, pero estos obreros están comprometidos en una convención con los líderes o con el propietario, etc.; y esta disposición es anticonstitucional, porque yo siempre he tenido derecho para vender en esta esquina. La Corte tendría entonces, siguiendo este criterio, la obligación de conceder el amparo, impidiendo la reglamentación de la autoridad, en beneficio del público. Tendría que decir la Corte, que sigan las molestias para el tránsito, que siga el aspecto verdaderamente reprochable de poblaciones que son capitales de república, convirtiéndose nada menos que en mercado de pueblo etc. etc. ¿Por qué? Porque se diga que se beneficia la libre concurrencia del comercio, por tal o cual petición. Evidentemente que no podemos llegar a todos estos detalles que impiden el funcionamiento de las demás autoridades, porque entonces substituiríamos nuestro criterio, sin fundamento constitucional alguno, al de otras autoridades, para imponerles arbitrariamente a esas autoridades encargadas de reglamentar esas funciones, el deber de modificar esos reglamentos, cuando no responden a esas necesidades sociales que, naturalmente, se van combatiendo.

Pero si no hay ningún perjuicio para el público en que tenga repartidas a esa distancia los expendios, que, como repito es calle y media de un expendio a otro, ¿con qué facultades, en qué principios nos fundamos para impedir esto? Solamente por unas frases sin ningún sentido jurídico, ¿vamos a decir que esto estorba la libre concurrencia del comercio? que esto impide que los demás ejerzan el comercio; que esto hace que llegue a manos de los monopolizadores etc. etc. Esto no es así.

Precisamente con motivo de algunas ideas que expuse sobre el particular y a propósito de los requisitos establecidos por la misma autoridad, para fijar las condiciones en que debe expendirse el pan, en beneficio del público, provoqué dos tendencias distintas, porque muchas personas no hacen más que acumular frases, para mantener en constante atención a algunas agrupaciones. Entonces el Sindicato de Obreros de Panaderías, Casa del Pueblo, Bolívar 152, me dirigió una comunicación acompañada de multitud de detalles y comprobantes que aquí están, sobre el motivo y la manera como se han hecho estos reglamentos; firman personas enteramente distintas y también en nombre de los obreros. Dice así la comunicación: "C. Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, José María Truchuelo —y lo trajo una comisión de obreros— : El Sindicato de Obreros, Panaderos, Biscocheros y Reposteros del Distrito Federal, con la representación de más de seis mil trabajadores, vienen a hacer a usted presente que no ha pasado desapercibido..."

EL M. PRESIDENTE: Con todo respeto manifiesto al señor Ministro Truchuelo que este escrito ya lo tenemos aquí, en copia, y ya lo conocemos, por lo que, continuaremos la discusión del asunto, para ver la manera de aprovechar el tiempo, para las demás competencias.

EL M. TRUCHUELO: En vista de esto, habrán notado que mandan todas las pruebas y todos los detalles de la manera como se ha venido estudiando la reglamentación, pues tiene todo esto. Bien, de tal suerte que multitud de obreros están interesados en esos problemas; no es algo que

pueda tratarse solamente desde un punto de vista individual; de tal suerte que hay agrupaciones enteras interesadas sobre el particular y, por lo mismo, es necesario estudiar esos derechos de la colectividad desde el punto de vista del artículo 28 de la Constitución; porque este artículo 28 no se refiere a esos derechos individuales sometidos, como se dice bien en el proyecto cuya lectura pedí, a todos estos beneficios colectivos. En consecuencia, la interpretación fundamental del artículo 28 es precisamente el interés que debe tomarse por la colectividad y por la sociedad y estando en estas condiciones, tenemos que apreciar solamente el caso concreto. Esto otro lo trataba de manera accidental, porque no se trata de todos estos detalles, para ver cómo se hace y cómo marcha esa industria, sino solamente el punto concreto que es el artículo 9o. de la Ley Reglamentaria. El artículo 9o. de la Ley Reglamentaria no causa ningún perjuicio contra nadie, desde el momento en que a pequeños propietarios establecidos en un lugar se les protege contra una competencia, es decir, estas son como medidas para evitar molestias o actos de los mismos grandes propietarios, para ir a atacar sus comercios en las condiciones que merecen la protección a la industria por parte del Gobierno y del Comercio.

Ahora bien, si se hubiera dicho que se había invadido la libre concurrencia, es decir, si el hecho de reglamentar una industria en beneficio de la colectividad para dar lugar (porque son problemas complejos) a que se establezcan determinadas condiciones para proteger a los obreros y para proteger al público, evidentemente que no se lesionaría ningún precepto constitucional, porque no hay prohibición para nadie absolutamente, para ejercer aquí ese comercio, no hay ninguna restricción en la materia, para negarse a dar licencias si se sujetan a las bases constitucionales establecidas por la ley, no hay ninguna consideración fuerte que pudiera hacerse valer, para decir que los expendios de pan se instalarán, como dice el artículo 9o. del reglamento, a una distancia no menor de ciento cincuenta metros de otros expendios de pan ya establecidos. ¿Cómo, entonces concluiríamos que este artículo era anticonstitucional y concluiríamos que debía ser a la distancia de cincuenta metros, a la de veinte, o que no se fijara ninguna, o que pudiera en la banqueta misma o al frente de cualquiera negociación establecerse un comercio, y no poder la autoridad reglamentar el tráfico porque se trata de libre concurrencia? Llegaríamos a esa conclusión. Indudablemente que no habría ningún precepto constitucional en que fundarse para decir que este artículo 9o. del Reglamento es contrario a la Constitución y que favorece al monopolio. Porque lo esencial en los monopolios es que resulte un perjuicio de tercero para la sociedad con motivo del alza de los precios de esos artículos. Así es que no hay ningún acaparamiento de consideración en manos de nadie. Por lo mismo, en esas condiciones, teniendo facultades para hacer esa reglamentación, no podemos nosotros decir que éste pugne con el artículo 4o. y con el 28 constitucionales.

No con el Cuarto, porque no se impide a nadie la libertad de dedicarse al comercio o a la industria, absolutamente, no es ningún monopolio porque no se establece que esta distancia constituya el derecho de vender a precios ventajoso-

sos. Indudablemente que, como lo dije desde un principio, cuando estas circunstancias pudieran hacer creer a los propietarios de panaderías que tienen derecho de aumentar los precios, esto sería un derecho ilusorio, porque calle y media se recorre con facilidad, el público buscará la mejor calidad al mejor precio, y la distancia no cambia la calidad del pan.

Indudablemente que todo esto es en beneficio de los comerciantes en pequeño, cuyos expendios son menores de los que tienen los que se dicen revendedores. De manera que no hay acaparamiento, porque tienen ellos derechos adquiridos y hasta se quejan para exigir aumento de sueldos, mejoras, etc. En estas condiciones esto sería otro problema sobre los requisitos de peso del pan, aumento de precio, reglamentación de esto que está en las facultades de las autoridades. Por lo mismo yo no estoy de acuerdo con ese proyecto, porque sentaríamos una base injusta acerca de lo que es un monopolio, contra las facultades de reglamentar que tienen las autoridades encargadas de ello y contra la misma justicia a favor del pueblo que tiene derecho de tener esos centros de consumo a diferentes distancias, distribuidos en toda la ciudad. Por tanto no encuentro ninguna violación de este artículo constitucional, no encontraría ninguna base para conceder el amparo por reglamentaciones que se están modificando a cada momento, según los intereses, las necesidades de la sociedad, y según la ley.

EL M. AZNAR MENDOZA: Yo presenté el proyecto con la mejor buena fe y creyendo que estaba defendiendo la Constitución, porque yo protesté defender la Constitución. He oído la larga disertación del señor Ministro Truchuelo, y aunque ha expuesto argumentos, ninguno es jurídico. Tanto es así que cuando empuñó su discurso y leyó el artículo 28 constitucional y el 4o., y el reglamento, creía yo que iba a hablar en pro; pero recordé que antes había dicho que iba a votar en contra, y me dije: vamos a ver cómo va a cambiar las disposiciones del artículo 28 constitucional. Ante todo debo decir una cosa, que en otros amparos, el que sobreesimos el otro día con motivo de un proyecto presentado por el señor Ministro Garza Cabello, me parece que fué el de María Gómez, es un amparo enteramente diferente a esto, no se refería a distancia ni a la negativa de un permiso, sino que esta señora propietaria de una panadería daba el pan a tres por cinco centavos, lo que está prohibido por el Reglamento; pero esa prohibición tiene un fundamento, que es que constituye un monopolio, mientras que la apertura de una panadería no constituye monopolio, y voy a decir por qué. Los argumentos contrarios al amparo son que si un individuo tiene una panadería y otro abre una a una distancia pequeña, pues uno de los dos quiebra, y que esto facilita el monopolio. Yo no sé en que forma va a quebrar. La autoridad tiene perfecto derecho en prohibir que el pan se venda a precio mayor o menor, porque esto sí constituye una competencia, competencia temporal a lo menos porque un industrial con poco capital no puede competir con otro que tenga capital suficiente y que puede, por esto, dar en un principio a precios bajos, para después subir los precios, cuando haya quebrado el competidor: todo esto con perjuicio del público.

Pero no es el caso a discusión, ahora se trata de un permiso para abrir una panadería o un expendio de pan. ¿En qué puede perjudicar esto la libre competencia? ¿En qué puede perjudicar al público que haya una panadería de cien metros de distancia de otra panadería? Los dueños tienen que sujetarse a tamaño y precio del pan: y el público irá a donde se venda mejor pan ¿qué importa la distancia si el precio es mejor? La Ley Reglamentaria dice que está prohibido en toda la República, entre otras cosas, evitar el acaparamiento y evitar la libre concurrencia, pero reglamentar el peso no puede evitar la libre concurrencia. ¿Por qué prohibir que se abran expendios de pan. Indudablemente que esto sí impide la libre concurrencia, porque impide a un individuo dedicarse al oficio de la panadería, de expender el pan, le impide el libre ejercicio de este comercio o de la industria. Entiendo yo, y con toda buena fe creo que porque una panadería esté cerca de otra no se facilita, no se otorga el monopolio, esto no es cierto.

Ya dije yo y repito una vez más, que el monopolio no sólo no se procura, no sólo no se le dan facilidades por medio de la apertura de panaderías, sino que al contrario, se le destruye de esa manera. El artículo 4o. constitucional dice: "A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero o por resolución gubernativa dictada en los términos que marque la Ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Nadie puede ser privado del producto de su trabajo sino por resolución judicial". Ya he dicho que la apertura de un expendio de un artículo de primera necesidad como es el pan, el maíz, el frijol, de todas esas cosas que tanto se consumen sobre todo por las clases menesterosas, no ataca los derechos de la sociedad; atacaría los derechos de la sociedad si a consecuencia de esta apertura o de esta industria, se viniera a provocar ciertos movimientos de alza de precios que obligaran al pueblo y especialmente a las clases menesterosas a erogar mayor cantidad de su peculio para satisfacer sus necesidades ingentes. Cuando estudiamos el otro día el proyecto presentado por el señor Ministro Garza Cabello, nos pudimos dar cuenta de que el acto reclamado en el amparo pedido por la señora María Gómez, lo hizo consistir en las órdenes dictadas por el Jefe del Departamento del Distrito Federal y por el Jefe del Departamento de Licencias dependiente de aquél, para que los Inspectores vigilaran el expendio que tenía la quejosa en el número 41 de las Calles de Artículo 123 de esta ciudad, levantando infracciones si encontraban que vendía pan a menos de cinco centavos por cada dos piezas. Es decir, a esta señora no se le estaba prohibiendo que vendiera el pan: se le prohibió que vendiera pan a tres piezas por cinco centavos, porque se estimó que esto sí es perjudicial para el consumidor.

Sigue diciendo el acto reclamado: en las dos infracciones que le habían levantado los inspectores y en las multas que como consecuencia de aquéllas le habían sido impuestas, así como en las órdenes giradas por el Tesorero para que se hicieran efectivas las multas o el arresto correspondiente

o para que se clausurara el establecimiento caso de que no fueran cubiertas las repetidas multas. Es decir, no es el caso igual al que estamos discutiendo. Por el consiguiente no tenemos que seguirnos refiriendo a esto. Hoy sólo nos referimos a la cuestión de las distancias. El artículo 28 constitucional que ya leyó el señor Ministro Truchuelo, dice que no habrá monopolio en los Estados Unidos Mexicanos ni estancos de ninguna clase; ni exención de impuestos ni prohibiciones a título de protección a la industria; exceptuándose únicamente los relativos, etc., ni prohibiciones a títulos de protección a la industria. Eso es precisamente lo que prohíbe este artículo. Esta prohibición que se está haciendo a título de proteger la industria del pan, es decir, de proteger, porque prohibir que se abra una panadería cerca de otra, es proteger al que tiene otro establecimiento cerca de aquélla, si es una prohibición a título de protección, que no es admitida por el artículo 28. De manera que una prohibición para abrir una panadería, es favorecer a otra persona que tiene otro establecimiento en lugar cercano, pero no favorecer al público.

Favorecer al público quiere decir: no des a este precio, es decir que todos den al mismo precio el mismo artículo; eso es no perjudicar al consumidor; pero prohibir que se abra una panadería cerca de otra es proteger al dueño de la que ya está establecida; y tenemos aquí un caso práctico. Nosotros tenemos muchos Reglamentos. Podemos probar que es el nuestro uno de los países más caros del mundo para su alimentación, en relación con el tipo de nuestra moneda y con lo que ganan los trabajadores. En México tenemos la leche a veintitantos centavos el litro. En los Estados Unidos y en otros lugares del mundo se vende a ocho centavos oro, pero no hay que entender que decir ocho, equivale a decir 30, porque el trabajador americano y el cubano reciben su paga en dólares; de manera que el trabajador cubano recibe dos dólares y por ocho centavos compra una botella de leche; en tanto que el mexicano recibe \$ 1.50 ó \$ 2,00 y tiene que pagar 25 centavos por una botella de leche, es decir la paga al doble.

De suerte que no hay tal baratura en este país; es un país enteramente caro. Nosotros tenemos que procurar el abaratamiento del pan. Esto no se puede lograr prohibiendo que se abran panaderías si no es mediante determinada distancia. De suerte que, repito, éste es un país caro en artículos de primera necesidad. Nosotros compramos, por ejemplo, un par de zapatos hechos en México, en diez y ocho pesos, siendo nuestro sueldo de diez pesos diarios, vamos a suponer, o nuestras entradas. El mismo americano o cubano, o el inglés, que compra un par de zapatos, lo adquiere en tres dólares, y gana los mismos diez pesos diarios, diez dólares, pero no tenemos que hacer relación del precio de la moneda o del tipo de cambio, sino de lo que el individuo gana y de lo que gasta. De manera que esta digresión que hago es para decir que el país es caro.

Ahora, volviendo al punto debatido, para ver si es o no es constitucional el prohibir abrir panaderías, debo decir, una vez más, que no es lo mismo fijar procedimientos y condiciones de elaboración de pan, porque en esto están interesados los mismos obreros y las clases sociales, que prohibir que

pueda establecerse un expendio de artículos de primera necesidad a mayor o menor distancia. Lo primero no impide la libre concurrencia, no provoca el monopolio: al contrario, respeta el derecho de todos, de dedicarse al ejercicio del trabajo o la profesión que más le acomode, garantizado por el Art. 4o. constitucional.

En cambio, sabemos muy bien que estas prohibiciones conducen al monopolio. ¿Cuántos expendios de carbón hay en la Ciudad de México? Ustedes saben que hay individuos que tienen hasta cincuenta expendios de carbón. ¿No es eso una especie de monopolio? No es monopolio en la acepción lata de la palabra, porque el monopolio consiste en el acaparamiento por una sola persona o una sola sociedad, es decir, el derecho que pudiera atribuirse a una sola persona o sociedad para vender determinados artículos, sin que ninguna otra los pueda vender.

Por ejemplo, el procedimiento llamado antiguamente estanco del tabaco, de la sal, de los fósforos, y de otras cosas, como existe en Europa, aquí no. Pues esa prohibición de abrir expendios provoca el acaparamiento en pocas manos, de todos los expendios. Ya digo, yo conozco un individuo bastante joven, que tiene cuarenta expendios de carbón. Este individuo podría conformarse con manejar diez o veinte expendios, y otras personas que no tienen trabajo podrían tener los demás.

Cada expendio le deja dos o tres pesos diarios. De manera que este hombre se ha hecho rico al amparo de la prohibición de que otra persona pueda ir a vender carbón dentro de una distancia que me parece es de 150 metros. Este individuo sabe que tiene gente trabajando con él, que percibe un salario de un peso cincuenta centavos al día, y él no tiene más que pasar a recoger el total que produce un trabajo que no desempeña. ¿Donde está, pregunto yo, el beneficio de la clase menesterosa? Yo no lo veo. No quiero hablar mal de los extranjeros; soy amigo de los extranjeros trabajadores. Nosotros sabemos muy bien que el negocio de panaderías está en manos de unos cuantos. Respecto del azúcar, vamos a ver a cómo se vende. ¿Saben ustedes a cómo se vende la libra de azúcar en Cuba? A centavo. El azúcar refinado vale en cualquier parte cuatro o cinco centavos, y aquí la estamos pagando a treinta centavos. ¿Esta es la baratura?

¿En qué se favorece al pueblo, a los pobres, con prohibiciones, con cierta clase de prohibiciones, como he dicho? De manera que no hay que atacar el monopolio con las prohibiciones que se están estableciendo. Estas razones que tenemos nosotros (nosotros estamos todos de acuerdo en la libertad de comercio), el punto sobre el cual existe la discusión —porque no puede ser otro— es si desde luego se ve a primera vista que la prohibición de abrir una panadería a determinada distancia ataca aparentemente el artículo 4o. Tenemos que estudiar nosotros si realmente lo ataca o no.

La defensa de los que sostienen la prohibición consiste en decir que esto impide el monopolio, y que la libre concurrencia de ventas, de expendios de artículos de primera necesidad, provoca el monopolio, lo hace más fácil, provoca el acaparamiento en unas cuantas manos; y eso es lo único que tenemos que resolver nosotros: estudiar ante la lógica,

ante los hechos que conocemos todos y que no necesitan prueba, porque el señor Ministro Truchuelo exigía prueba, quería que el quejoso probara en primera instancia que el hecho de prohibírsele vender en determinado lugar provocaba el acaparamiento y que ese hecho ataca la libre concurrencia. Estas son cosas que no es posible probar, porque son de apreciación que no pueden estar sujetas a prueba. Son cosas en que hay una gran parte de teorías, observaciones y de realidades, se puede decir. El punto sobre el cual la Sala debe fijar su atención, es éste: ¿Al amparo de la prohibición de establecer una panadería a menos de trescientos metros de otra, se provoca el monopolio? ¿Al amparo de la libertad de establecer una panadería a menos de trescientos metros se provoca también el monopolio e impide la libre competencia, la libre concurrencia? Este es el punto de mi argumentación. Si entiende la Sala que no se favorece el monopolio con la prohibición, esa prohibición es legítima; pero si entiende que sí se favorece el acaparamiento prohibido por la ley en el artículo 28 y en la ley reglamentaria del artículo 28, si entiende que sí se provoca el acaparamiento en unas cuantas manos en los expendios de pan y panaderías, entonces ese artículo 9o. del reglamento que prohíbe el establecimiento de las panaderías a menos de trescientos metros, es anticonstitucional, porque provoca el acaparamiento prohibido por el artículo 28, ataca la libertad de comercio garantizada por el artículo 4o.

Así que debemos resolver este punto. Yo, con toda buena fe, deseo favorecer a las clases menesterosas, de las que siempre he sido amigo y he dado pruebas; creo que no impide el monopolio la prohibición. No impide el monopolio y sí es garantía de la libertad de comercio. Deseo oír las opiniones de los señores Ministros, no me encierro en el castillo de mis ideas; yo quiero lo que sea legal: defender la Constitución y nada más, no importa quién sea el promovente, quién sea el quejoso; simplemente deseo defender la Constitución.

Por consiguiente, si yo presenté el proyecto de sentencia tal como está redactado, que me parece es en términos perfectamente claros y no absurdos ni confusos, porque expresa perfectamente cuál es el acto reclamado, cuál es el acto violatorio, y por qué debe concederse el amparo, es porque hasta este momento estoy absolutamente convencido de que se ataca la libertad de comercio sin favorecerse al pueblo y sin evitar el acaparamiento de los artículos de primera necesidad prohibido por la Constitución.

Aquí hay una ejecutoria que me parece que es bueno tener en cuenta, porque no es novedoso el asunto. Al hablar de la reglamentación de la industria del pan, en el informe rendido por la Corte el último año, en la compilación de las tesis más notables sustentadas en las ejecutorias pronunciadas por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación durante el período comprendido de 1929 a 1933, al hablar del reglamento de la industria del pan, dice así con motivo de un amparo promovido por Carlota Rodríguez de Sánchez: "Monopolio.—La negativa del permiso que solicitó la quejosa para explotar una panadería en virtud de existir otra fábrica de pan a distancia menor de trescientos metros, se encuentra comprendida en las prohibiciones que

contiene el artículo 28 de la Constitución, porque mediante ella se impide la competencia en el comercio de un artículo de primera necesidad y se favorece así un monopolio; y el Reglamento de la Industria del Pan en el Distrito Federal, y el artículo 5o. del decreto de 19 de septiembre de 1932, que lo modificó, son contrarios al precepto constitucional aludido, porque prácticamente aseguran el monopolio del comercio de que se trata, en favor de quien ya tiene establecida una panadería, dentro del radio de acción de 300 metros, a que se refiere dicho artículo 5o., al impedir que se establezca otra dentro de ese mismo radio". De manera que la tesis que sustenta el proyecto no es una cosa novedosa, sino que la Corte, en una ejecutoria relativamente reciente, no tiene más que año y medio justamente, ha resuelto que esos artículos que limitan esas distancias son contrarias al precepto constitucional, porque prácticamente aseguran el monopolio en el caso de que se trate en favor de quien tiene ya establecida una panadería. Por estas pequeñas y breves razones que acabo de exponer, creo que mi proyecto está fundado e insisto en que sea aprobado.

EL M. AGUIRRE GARZA.— Yo estoy con el señor Ministro Truchuelo en su argumentación y por lo mismo en contra del proyecto a discusión. Solamente que difiero del modo de pensar del señor Ministro Truchuelo porque yo no considero que la Corte deba entrar a discutir los aspectos social, económico o político de la cuestión, sino simplemente el aspecto jurídico, es decir, la Corte sólo debe ocuparse de decidir si la medida reclamada en el amparo ha sido tomada por una autoridad capacitada para ello, competente conforme a la ley. Si esa autoridad tiene facultades constitucionales para dictar la medida que se discute. Buena o mala esa medida la Corte sólo debe resolver si estuvo en su derecho al decretarla. Nosotros no debemos apreciar los conceptos de orden político o de orden social o de orden económico que la autoridad ejecutiva tuvo para decretar esa medida; esos aspectos son de la libre apreciación de esa autoridad ejecutiva: no de la Corte. Si nosotros nos ponemos a discutir esos aspectos, nos convertimos en un cuerpo colegiado político y es indudable que quien dictó el reglamento sobre la industria del pan tuvo facultades para hacerlo, porque lo hizo de acuerdo con la ley reglamentaria del artículo 28 constitucional y porque la ley reglamentaria del artículo 28 constitucional en materia de monopolios, también fué expedida por el Ejecutivo Federal con facultades que para el efecto le concedió el Congreso de la Unión. El Congreso de la Unión también tuvo facultades para conceder esas facultades como las tiene para legislar sobre la reglamentación de los artículos constitucionales. Luego si el Departamento Central, al expedir el reglamento sobre la industria del pan, lo hizo con facultades que le confirió al efecto la Ley Orgánica del Distrito Federal, y esta ley se encuentra dentro de los cánones de las leyes constitucionales, el Departamento Central del Distrito Federal, al dictar esas medidas, particularmente la del artículo 9o. del reglamento de la industria del pan, estuvo en su derecho.

Nosotros no debemos apreciar las consideraciones que el Departamento Central haya tenido para dictar esas medidas, sino únicamente la intención del Departamento Central, in-

tención que indudablemente fué la de colocarse dentro de los cánones legales.

Es incuestionable que el principio básico de liberalismo de dejar hacer no debe considerarse consagrado por la Constitución de 1917, Constitución que contiene los artículos 27, el mismo artículo 28 de cuya aplicación se trata y el artículo 123, que son de carácter meramente socialista y, por lo mismo, de carácter opuesto al liberalismo.

La libertad absoluta de comercio en que se apoya el quejoso, indudablemente debe considerarse abolida por la Constitución que nos rige, para dejar paso a la teoría de la economía dirigida, en que están inspirados los artículos 27, 28 y 123.

Es incuestionable, por otra parte, que la autoridad pública, el Poder Ejecutivo tiene facultades legales para organizar los servicios públicos, y en uso de esa facultad ha expedido el Reglamento sobre la Industria del Pan, y ha estimado esa autoridad que es en contra o, mejor dicho, que es colocándose dentro del espíritu del artículo 28 constitucional, en materia de monopolios, que es necesario, digo, limitar, como ha limitado en el artículo 9o. de ese Reglamento, la ilimitada, la absoluta libre concurrencia del comercio. Ante esto, y para no hacer muy larga esta discusión, sólo me voy a concretar a dar lectura a algunos párrafos de la obra sobre Derecho Administrativo de Gastón Jéze, profesor de la Universidad de Derecho de París, a dar lectura a una parte de la exposición de motivos de la Ley Orgánica del artículo 28 constitucional y a dar lectura a algunas ejecutorias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En el Tomo 30 del *Semanario Judicial de la Federación* se encuentra esta tesis, que dice: "PANADERIAS EN EL DISTRITO FEDERAL.—El artículo 38 de la Ley Reglamentaria del 28 constitucional, dió soberanía al Jefe del Departamento Central del Distrito, para regular el comercio del pan dentro de su jurisdicción, y en ejercicio de aquélla, dicho Jefe expidió el Reglamento de la Industria del Pan, estableciendo taxativas respecto de las distancias que deben guardar entre sí las panaderías, y el artículo 5o., del citado Reglamento, no es violatorio de garantía individual alguna, puesto que persigue el fin de evitar posibles monopolios, y por lo mismo, no puede considerarse contrario al artículo 4o. de la Constitución".

Después esta tesis de la Suprema Corte de Justicia, dictada por conducto de esta Sala, se modificó por medio de la tesis contraria que acaba de leer el señor Ministro Aznar Mendoza. ¿A qué se debe, digo yo, esta anarquía de la Segunda Sala al tratar un mismo punto? Indudablemente se debe a que la Segunda Sala ha tratado este punto bajo el aspecto político, bajo el aspecto económico o bajo el aspecto social, que no son de su incumbencia.

Si la Segunda Sala se hubiera concretado desde un principio a tratar esta cuestión desde el punto de vista jurídico, para determinar solamente si el Departamento Central, al expedir el Reglamento sobre el pan lo hizo en uso de facultades constitucionales o no, la Suprema Corte habría dicho, desde un principio, que este artículo 9o. que se viene impugnando por los quejosos Francisco González y otros, es perfectamente

constitucional, porque la autoridad que expidió esta reglamentación lo hizo en uso de facultades constitucionales y atentadas las necesidades de orden político, de orden económico y de orden social que debió tener en cuenta, dado el momento. Y es así que en la exposición de motivos del artículo 28 constitucional se lee: "La orientación general de la nueva ley, aparece francamente inspirada en la tendencia a evitar y suprimir todas aquellas situaciones económicas que redunden en perjuicio del público, siguiendo así el concepto más genérico que puede encontrarse en el artículo 28 de la Constitución, pues si bien es cierto que este texto en sus orígenes históricos es de raigambre liberal, ya en 1917, al introducirse las modificaciones que en él figuran, o sean todos los preceptos del segundo párrafo de dicho artículo, predomina un criterio de protección de los intereses sociales preferentemente a los intereses particulares. Es verdad que el Constituyente de 1917 proscribió los actos o procedimientos que evitan o tienden a evitar la concurrencia en la producción, industria, comercio o en la prestación de servicios al público, pero tal disposición no fué establecida con objeto de garantizar la ilimitada libertad de comercio, sino en tanto que el ataque a la libre concurrencia pudiera considerarse perjudicial para el público o para alguna clase social. Esta interpretación se comprobará si se observan con atención los términos en que el artículo constitucional aparece redactado, pues todos los actos que menciona en su segundo párrafo tienen un carácter enunciativo y no limitativo, quedando establecido como criterio genérico, como elemento que se supone presente en cada una de las situaciones prohibidas, el concepto de perjuicio social, en que se basa el Constituyente". Ahora bien, el autor que acabo de citar dice, respecto de la organización de los servicios públicos y de a quien compete esa organización, lo siguiente: "En todos los países civilizados satisface la Administración necesidades de interés general. No quiere esto, sin embargo, decir que satisfaga todas las necesidades de interés general; la alimentación, por ejemplo, no cae hoy bajo su competencia, ni el servicio médico, ni el servicio de farmacia, etc. Todo esto está encomendado en el sentido actual" —es decir, en 1906— "a la actividad de los particulares".

Y nosotros agregamos: el Estado Mexicano si ya ha extendido los servicios de interés público a la alimentación, a la farmacia, por medio del Departamento de Salubridad, al ejercicio del comercio, a las profesiones y, por lo mismo, sus órganos están capacitados para reglamentar esos servicios públicos.

Sigue diciendo el autor: "Decir que en un determinado caso existe un servicio público, es decir, que para dar satisfacción regular y continua a cierta categoría de necesidades de interés general existe un régimen jurídico especial y que este régimen puede ser en todo instante modificado por las leyes y reglamentos".

Nosotros, digo yo, ya contamos con un régimen jurídico especial, el que establece la Ley reglamentaria del artículo 28 constitucional y las leyes reglamentarias de esa Ley.

"En todo servicio público, propiamente dicho, obsérvese la existencia de 'reglas jurídicas especiales', que tienen

por objeto facilitar el funcionamiento regular y continuo del mismo, de dar, lo más rápida y completamente posible, satisfacción a las necesidades de interés general. Estas reglas, por estas mismas razones son susceptibles de modificación en todo instante. Se puede definir el servicio público como un servicio que se presta al público de una manera regular y continua, para la satisfacción de una necesidad pública y por una organización pública.

“¿Cómo se reconoce la existencia de un servicio público? Es de gran importancia la cuestión de saber si en un caso determinado existe realmente un servicio público. ¿Qué circunstancias deberán tenerse en cuenta? A nuestro entender —dice Jéze— procede averiguar únicamente la intención de los gobernantes en lo concerniente a la actividad administrativa de que se trate. Son única y exclusivamente servicios públicos aquellas necesidades de interés general que los gobernantes en cierto país y en una época determinada han resuelto satisfacer por el procedimiento del servicio público. Sólo importa considerar la intención de los gobernantes. La opinión de los tratadistas carece de interés. El criterio personal del jurista que resuelve la dificultad es indiferente. El jurista no está obligado a averiguar si el legislador procedió o no acertadamente. No es ésta la cuestión. Puede ocurrir que el jurista aprecie excelentes razones políticas, económicas o sociales para que no se satisfaga cierta necesidad de interés general por el procedimiento del servicio público. En este caso dirá que es lamentable que el régimen del servicio público haya sido prescrito por los gobernantes. Pero, repitámoslo: el interés que pueda existir en saber si a X, jurista de renombre, le satisface o no dicha resolución, si los gobernantes acertaron o no en aquella medida, no tiene absolutamente nada que ver con la cuestión jurídica. Por ejemplo, en Francia, en una época determinada, la religión constituyó un servicio público; en otros términos, las necesidades religiosas del país eran atendidas por el procedimiento del servicio público. Regía a dicho servicio un régimen jurídico especial. Unos se lamentan, y otros, por el contrario, se felicitan de que en 1905 Francia haya prescindido del procedimiento del servicio público respecto a la religión. Pero nada de esto tiene interés desde el punto de vista jurídico. Lo que ningún jurista puede negar es que en el instante actual las necesidades religiosas del país no se satisfacen ya según el sistema del servicio público. ¿Y por qué es así? Pues porque la ley de 9 de diciembre de 1905, en su art. 2o. proclama solemnemente la voluntad de los gobernantes franceses de que la religión deje de ser un servicio público. “La República no reconoce, sostiene, ni subvenciona culto alguno”. “Los motivos que han impulsado a los gobernantes a adoptar dicha solución no son de orden jurídico”.

Y aquí, podemos poner nosotros otro caso relacionado con nuestra legislatura. La Constitución dió facultades a las Legislaturas de los Estados para legislar sobre religión, estableciendo el número de ministros que debían actuar en cada una de esas jurisdicciones; y cada Estado dictó su ley reglamentaria del artículo relativo, y estableció que por cada cien mil habitantes habría solamente un ministro de culto. En otro Estado se estableció que habría por cada cincuenta

mil habitantes un ministro; en otro Estado se estableció que habría un ministro por cada veinticinco mil habitantes.

Estas son cuestiones de orden social, orden político y de orden económico, que cada una de las Legislaturas tuvo en cuenta. No compete, pues a la Suprema Corte resolver si ha habido constitucionalidad o inconstitucionalidad al decretar la Legislatura de un Estado que sólo debe haber un ministro por cada determinado número de habitantes.

Si nos viniera un amparo con relación a esa limitación, la Suprema Corte de Justicia sólo debería concretarse, como debe concretarse en el caso a estudio, a establecer si la Legislatura tuvo o no facultad para hacer esa limitación; pero no tiene facultades la Suprema Corte para decir a la Legislatura del Estado de Veracruz o la de Tamaulipas, que hizo mal con limitar a cincuenta mil el número de habitantes a que correspondería un ministro del culto. Así pues, en el caso presente la Sala sólo debe ocuparse de estudiar si el Departamento Central del Distrito Federal estuvo o no dentro de la ley al expedir el reglamento, y si su intención al limitar las panaderías, o las carbonerías, estuvo inspirada en el artículo 28 constitucional que dice, entre otras cosas, que la ley castigará severamente y las autoridades perseguirán con eficacia toda concentración o acaparamiento, en una o pocas manos, de artículos de consumo necesario, y que tenga por objeto el alza de los precios, y, en general, de todo lo que constituya una ventaja exclusiva, indebida, en favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social.

Si el Departamento Central al decretar ese reglamento y el Congreso de la Unión al expedir la Ley Reglamentaria u orgánica del artículo 25 constitucional, estuvieron inspirados en estos principios, como lo estuvieron, por la exposición de motivos de esas leyes, la Suprema Corte no tiene que calificar si hicieron bien o mal en limitar el número de panaderías o de carbonerías, porque ésta es cuestión que sólo a ellos compete.

Sigue diciendo Gastón Jéze: “Crear un servicio público, es decir, que una determinada necesidad de interés general sea satisfecha mediante el procedimiento del servicio público. Organizar un servicio público es formular las reglas generales según las que se regirá la actividad de ciertas personas o deberán ser administrados ciertos bienes. Organizar, es también determinar si el servicio público habrá de ser explotado por administración directa, por administración interesada o por concesión; es, además, disponer que dicho servicio se sustraiga a la actividad concurrente de los particulares (monopolio) o se abandona al régimen de libertad, así como formular las reglas generales que habrán de aplicarse a los recursos o a las cosas afectas al servicio, dado caso de que esta afección se hubiese dispuesto. La naturaleza jurídica de los actos de creación, organización y supresión es idéntica. La creación, organización y supresión de un servicio público se sintetizan en el establecimiento de reglas generales obligatorias; el acto que crea, que organiza o que suprime un servicio público, es, pues una ley en el sentido material de la palabra. Las únicas autoridades competentes para crear, organizar o suprimir un servicio público lo son las autoridades públicas

que pueden formular reglas de derecho, es decir, leyes. Este principio no suscita dificultad alguna. En el instante actual, las autoridades que en Francia gozan de la facultad de formular esta clase de reglas, son: 1o. el Parlamento; 2o. las autoridades administrativas.”

Y podemos decir que en México, el Estado esta regido por los mismos principios. Las autoridades que en México gozan del poder de formular reglas sobre organización de servicios públicos, son, o el Poder Legislativo o el Poder Administrativo, no el Poder Judicial.

“El Parlamento, sigue diciendo Jéze, goza de un poder discrecional de apreciación tocante al empleo del procedimiento del servicio público. Constituye este extremo un asunto político. Bajo el exclusivo control de la opinión pública, determina el Parlamento si las circunstancias económicas, sociales o políticas, aconsejan o no la adopción de dicho procedimiento. El Parlamento puede crear un determinado servicio público disponiendo que cierta exigencia de interés social sea obligatoriamente atendida por el procedimiento del servicio público. La organización de un servicio público es la ordenación que supone el empleo del procedimiento del servicio público. No domina esta materia el principio general que rige la creación de un servicio público. El parlamento no es la única autoridad competente para formular las reglas generales relativas a esta ordenación. Es tradición en Francia que las autoridades administrativas tengan también competencia en este extremo”.

En consecuencia, yo insisto en que debe reformarse el proyecto a discusión, negándose el amparo de la Justicia Federal a Francisco González. De esta manera nosotros nos habremos puesto en consonancia con otra tesis que no ha mucho sentó la Suprema Corte de Justicia, y que dice: “Libertad de comercio. Esta libertad está restringida por el mismo precepto que la otorga, el cual establece que cuando el ejercicio de ella ofenda los derechos de la sociedad, ese ejercicio podrá ser vedado por resolución gubernativa dictada en los términos que marca la ley”.

En conclusión, yo pido a la Sala que se sienta esta regla o esta tesis si se quiere: La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 28 ordena que la ley castigará y faculta a las autoridades a perseguir con eficacia toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos, de artículos de consumo necesario y que tengan por objeto el alza de los precios y en general todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social; y en ejercicio de esa facultad se han dictado la Ley Orgánica del artículo 28 de la Constitución General de la República en materia de monopolios y el Reglamento de esta Ley, estableciendo taxativas respecto a las distancias que deben guardar entre sí ciertos establecimientos que expendan artículos de primera necesidad, y en consecuencia, esas taxativas no deben estimarse violatorias de las garantías individuales, porque han sido establecidas en beneficio de la colectividad y por autoridad que tiene facultad para ello.

EL M. AZNAR MENDOZA: Pido la palabra para hacer solamente dos aclaraciones. El proyecto de sentencia no está

fundado en la absoluta libertad de comercio, porque esa absoluta libertad hace mucho tiempo que está desconocida. Los comerciantes tienen que sujetarse a las disposiciones que dicte la autoridad para el beneficio social. Por consiguiente, no está fundado en la absoluta libertad puesto que este individuo, si se le concediera el permiso para establecer su panadería, tendría que sujetarse a todas las demás condiciones del Reglamento que no ataquen las garantías constitucionales: peso, precio, todas las condiciones para la elaboración, horas trabajo, horas de expendio, etc. Esto que antes era de libertad absoluta, ahora no lo es porque no se puede hacer con perjuicio de los demás; pero quiero hacer hincapié en una cosa que el señor Ministro Aguirre Garza ha dicho. El sostiene aparentemente que por el hecho de que la Ley o el Reglamento se dieron en virtud de facultades constitucionales por quienes estaban facultados para ello, ya sean constitucionales, y eso no. Si cualquiera autoridad está facultada a dar un Reglamento, por la Constitución y por el Congreso, en ese Reglamento puede incluir algunas disposiciones constitucionales; pero el que tenga esa facultad no quiere decir que se hubiere ceñido a la Constitución. Esas dos aclaraciones quería yo hacer porque el asunto está bastante tratado ya y es sólo cuestión de apreciación.

EL M. AGUIRRE GARZA: Pido la palabra sólo para aclarar mi argumentación que ha sido mal interpretada por el señor Ministro Aznar Mendoza. Yo he dicho que es constitucional la medida por dos conceptos: porque la autoridad que la dictó tiene facultades constitucionales para hacerlo y porque está inspirada en la Constitución, es decir, en llevar a la sociedad un servicio público; y esa autoridad que dictó esa medida es la capacitada para apreciar las condiciones políticas, económicas y sociales que deben tomarse en cuenta para dictar la medida.

EL M. TRUCHUELO: Intencionalmente hice yo al principio uso de la palabra en forma amplia llegando hasta poner ejemplos, a fin de que se vea que no hay tal violación a los artículos 4o., 14, 16, 21 y 28 constitucionales. Y quiero nada más llamar la atención sobre este punto preciso, ceñirnos al único caso concreto que tenemos a estudio, o sea el artículo 9o. Se ha dicho que se viola el artículo 4o. de la Constitución porque se ofenden los derechos de la sociedad al permitirle al quejoso que pasando por encima de un reglamento exija que se respete únicamente su voluntad. No es esto así. El artículo 4o. Constitucional dice lo siguiente: “A ninguna persona podrá impedírsele que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad”. De tal suerte que éste es un caso enteramente diferente.

He querido precisar que no se impide por el artículo 9o. del reglamento el ejercicio del comercio del pan; tiene absoluta libertad el quejoso para dedicarse a ese comercio, no se lo ha prohibido ni el artículo 9o., que dice que los expendios que se instalen o trasladen después de la vigencia del reglamento, no podrán estar a una distancia menor de

ciento cincuenta metros. ¿Es esto evitar el ejercicio del comercio del pan? Indiscutiblemente que no se ofenden los derechos de la sociedad, porque llegaríamos a este caso verdaderamente anómalo: existe un precepto constitucional; todos los preceptos constitucionales deben ser reglamentados; es imposible que con un simple postulado elevado a la categoría de ley estén resueltos todos los diferentes casos, estén tomadas las medidas en detalle para cumplimentar ese principio. Si nosotros interpretamos como el quejoso este artículo en los términos tan amplios que pueda hacer lo que le parezca, pasar por encima del reglamento: evidentemente que atacamos de una manera fundamental a la sociedad, al respeto que se debe a la sociedad, respeto manifestado en el acatamiento de las propias leyes.

Indiscutiblemente, lo dice la Constitución, que las autoridades están facultadas —yo digo “obligadas”— a reglamentar todas las leyes para el ejercicio perfecto de todos esos principios consignados en las prevenciones constitucionales. ¿Qué sería entonces el reglamento de una ley? ¿Está repitiendo el artículo 4o. una, dos, tres o más veces cuáles son los preceptos y cómo se aplican en relación con las necesidades sociales? Evidentemente que no. Ciertamente que no por el hecho de que exista un precepto constitucional y de que se reglamente, ese reglamento debe considerarse como constitucional; pero también es verdad que ese reglamento, para considerarse como constitucional, no debe infringir su espíritu. De otra suerte tendríamos que decir que las disposiciones relativas a salubridad son contrarias al artículo 4o. y aun agregaríamos que también era un monopolio. Salubridad exige —supongamos esto por vía de doctrina— que un expendio reúna determinadas condiciones de aseo, amplitud, ventilación, etc.; entonces el quejoso podrá decir: “A mí se me impide la libertad de comercio, porque no estoy en condiciones, sino nada más los ricos, de poder hacer obras para acondicionar mi local a las exigencias del Departamento de Salubridad. Es, pues, atentatorio este principio, ya que conculca mi derecho de libertad al exigirme sujetarme a él; yo no me sujeto más que a mi capricho; no hago caso del reglamento ni hago caso de las disposiciones de la autoridad, por correctas y bien intencionadas que sean y encaminadas al bien público. A mí no me interesa —seguiría diciendo el comerciante— el interés social ni me importa que nuestras instituciones confieran facultades a las autoridades para reglamentar la sociedad. Yo exijo que se me permita establecerme en este lugar y no acepto las condiciones que marca Salubridad ni las condiciones que fijan los reglamentos expedidos por autoridades competentes. Esto es conculcatorio de mis derechos y por lo mismo ocurro al amparo. Por otra parte —agregaría— como en el caso, ésta es la base de un monopolio porque quiere decir que nada más en la clase que cuente con determinados requisitos para acondicionar sus locales a estas exigencias de Salubridad o de cualquiera otra autoridad que obre cumpliendo los preceptos constitucionales del reglamento, nada más a ellos se les concede la libertad de comercio. Por consiguiente también esto tiende al monopolio.” Respecto de este punto debo decir —me refiero al monopolio— que no es una sola disposición la que quiere impedir que haya monopolios.

Aquí vamos a tener algunos otros amparos por haberse limitado el número de molinos de nixtamal y por haberse limitado el derecho de cada propietario para establecerlos. Va a venir una argumentación en el mismo sentido. Si yo tengo libertad de comercio puedo establecer veinte, treinta, cien expendios. ¿Por qué se me ataca la libertad consagrada en el artículo 4o. constitucional? Entonces la autoridad, fundándose en el artículo 28, sentará el mismo principio que hemos consignado en el artículo 28 constitucional que está por encima de los intereses particulares interpretados “ad hoc”, por encima de estos intereses están los intereses generales de la sociedad y de las disposiciones que existen en varias leyes reglamentarias sobre que los propietarios no deben tener más que un determinado número de expendios y tienden a cumplir precisamente con el requisito del artículo 28 constitucional, a evitar el monopolio; porque de otra manera pasaría, como sucedió con un rico acaudalado del norte, que estableció molinos de nixtamal en todas las plazas de la República, haciendo uso, según él, del artículo 4o., impedía que algunos otros propietarios pudieran establecer casas de esa naturaleza, porque por estar él ejercitando el comercio en esa amplitud de forma, seguramente que nadie podía competirle. Perfectamente bien. Vino la aplicación correcta del artículo 28 constitucional.

Lo mismo se dice respecto de este caso al proteger los derechos existentes de las personas que tienen establecimientos en determinados lugares; se les impide que vayan, sencillamente, al monopolio, a plantar también sus establecimientos en toda la ciudad sin ninguna consideración a los derechos adquiridos por los mismos expendedores en pequeño del pan. Esta es la finalidad de la autoridad administrativa para reglamentar este precepto, y esto no está en pugna ni con el artículo 4o. ni con el artículo 28 constitucional, porque sujetándose a estas condiciones legales hay libertad de comercio, libertad absoluta para todos los que se quieran dedicar a la industria del pan solamente acatando las leyes que son de interés público. Por lo mismo al no acatarlas, se infringe el derecho de la sociedad. ¿Cuál es el derecho más grande que puede tener una sociedad si no es que se respeten las leyes constitucionales y reglamentos cuando no están en pugna con el texto y el sentido de esa misma ley constitucional? Luego no habrá, pues, ningún fundamento en qué apoyarse para decir que este artículo está en pugna con la Constitución, únicamente porque tuvo dificultades el interesado, porque no fué complacido, propiamente hablando, para que se le concediera la licencia de abrir un expendio en determinado lugar, a sabiendas de que existía un reglamento que no perjudica sus derechos de libre comercio y que precisamente estaba encaminada, como una de tantas medidas complementarias, a evitar el monopolio, porque estos preceptos están en relación también con las facultades que tiene el mismo poder público para limitar el número de establecimientos de determinada naturaleza que puedan existir en alguna ciudad precisamente para evitar el monopolio.

Pero estas medidas no son de garantía constitucional; son de derecho público, y por lo mismo no hay que desnaturalizar esos actos al pretender que la Suprema Corte, invadiendo las

facultades de las autoridades que tiene derecho para ello con fundamento en preceptos constitucionales, se les quite esa libertad para que queden sujetos a una apreciación particular sin existir ninguna prueba de lo contrario. Es por ello por lo que pedí que se leyera qué clase de pruebas existían para demostrar si efectivamente se había conculcado el texto de algún precepto constitucional invocado, porque esta prueba sí es indispensable y sí es necesaria para poder tener una base con objeto de juzgar la constitucionalidad o inconstitucionalidad del reglamento expedido en uso de facultades concedidas por la propia Constitución. No existiendo, como ha dicho el mismo señor Ministro ponente, más que apreciaciones, eso mismo da derecho para que no se conceda un amparo desnaturalizando estos preceptos constitucionales y atacando un artículo por una mera apreciación y no porque exista una violación comprobada de los artículos 4o. y 8o.

Por esas razones insisto en sostener mi voto y fallaré en contra del proyecto, negando el amparo que solicita el quejoso.

EL M. PRESIDENTE: Por lo avanzado de la hora me permito suplicar a la Honorable Asamblea diga si se considera suficientemente discutido el asunto.

Suficientemente discutido, sírvase el señor Secretario tomar la votación.

EL M. TRUCHUELO: Niego.

EL M. AZNAR MENDOZA: Concedo.

EL M. GARZA CABELLO: Yo concedo, por estimar que el Reglamento es anticonstitucional, por ser contrario tanto al artículo 4o. como al 28 de la Constitución.

EL M. AGUIRRE GARZA: Niego.

EL M. PRESIDENTE: Niego el amparo.

EL C. SECRETARIO: HAY MAYORIA DE TRES VOTOS NEGANDO EL AMPARO, CONTRA DOS QUE LO CONCEDEN.

EL M. PRESIDENTE: En consecuencia, SE DECLARA QUE SE NIEGA EL AMPARO EN EL CASO A DISCUSION; y, por consiguiente, se comisiona al señor Ministro Aguirre Garza para redactar la forma en que tendrá que quedar en definitiva la resolución que se acaba de dictar.

Estando agotado el tiempo de trabajo, SE LEVANTA LA SESION y se cita para mañana a las diez horas.

(Se levantó la sesión a las 13.33).

VISTOS; y, RESULTANDO:

Primero.- Ante el Juzgado Cuarto de Distrito del Distrito Federal, Francisco González promovió, por escrito presentado el 20 veinte de febrero del año próximo pasado, amparo contra actos del Jefe del Departamento del Distrito Federal y la Oficina de Licencias e Inspección del mismo Departamento, consistentes: en la resolución dictada por la Oficina de Licencias e Inspección, por la que se niega al quejoso licencia para abrir una panadería en la casa número 220 doscientos veinte, letra "A" accesoria "B" de las calles de Santa María la Redonda; el Reglamento de la Industria del Pan, por cuanto contiene la disposición del artículo 9o. noveno que prohíbe establecer una panadería a distancia menor

de 300 trescientos metros de otra; y el decreto expedido por el Jefe del Departamento del Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 13 trece de octubre de 1933 mil novecientos treinta y tres, por cuanto a su cumplimiento y observancia, y que se aplica al quejoso, a pesar de su anticonstitucionalidad; actos que el promovente estima violatorios de las garantías que le otorgan los artículos 4o. cuarto, 14 catorce, 16 diez y seis, 28 veintiocho y 21 veintiuno de la Constitución General de la República, por cuanto que al negársele la licencia que solicitó para establecer una panadería bajo el pretexto de que no reúne el requisito de la distancia de 300 trescientos metros de la panadería más próxima, a que se contrae el artículo 9o. noveno del Reglamento respectivo, se le coarta la libertad de comercio, impidiéndosele dedicarse al trabajo que le acomoda, no obstante que se trata de un objeto lícito, permitido por la Ley y que no ofende los derechos de la sociedad, y se le priva también, consiguientemente, del producto de dicha industria; porque se le priva de sus derechos sin que hubieran sido observadas las formalidades esenciales del procedimiento; porque se le molesta en su derecho, domicilio y posesiones, sin que se funde ni motive la causa legal del procedimiento; porque con los actos reclamados y su ejecución, sólo se logra favorecer el monopolio del pan en beneficio de unos pocos grandes capitalistas productores de él a quienes no conviene ninguna competencia lícita, a fin de acaparar la misma industria, con perjuicio de las clases menesterosas, y porque en el caso de abrir la aludida panadería, sin la licencia de que se trata, se impondrían al quejoso arrestos y multas trascendentales e inusitadas.

Segundo.- Se admitió la demanda y se mandó pedir a las autoridades señaladas como responsables, sus informes con justificación, las que lo rindieron manifestando: que la demanda es improcedente, porque debió interponerse dentro de los 15 quince días siguientes a la fecha en que entró en vigor el Reglamento de la Industria del Pan en el Distrito Federal, pues su artículo 9o. noveno era de aplicación inmediata a todos los establecimientos comprendidos en el caso previsto en el citado precepto; de suerte que la falta de interposición del amparo en tiempo oportuno hace improcedente el juicio de garantías; que, por otra parte, la Suprema Corte en las ejecutorias que aparecen en las páginas 614 seiscientos catorce del Tomo XVIII, diez y ocho, 503 quinientos tres y 1663 un mil seiscientos sesenta y tres del Tomo XXX treinta del Semanario Judicial de la Federación sentó la tesis de que las taxativas respecto a las distancias que establecen los reglamentos respectivos no son violatorias de garantía individual alguna pues con ellas se persigue el fin de evitar posibles monopolios, lo que demuestra que el Reglamento de la Industria del Pan que reclama el quejoso no sólo no es violatorio del artículo 4o. cuarto, de la Constitución Política del País, sino que es constitucional en todos sus aspectos, y, consiguientemente tampoco el artículo 28 veintiocho de la misma Constitución; que por lo expuesto procedía negarse al quejoso la protección de la Justicia Federal.

Tercero.- El Juez de Distrito en la audiencia de derecho que verificó el 2 dos de agosto de 1934 mil novecientos treinta

y cuatro, dictó su fallo negando sobreseer el juicio por la causa invocada por las autoridades responsables, porque el Reglamento de la Industria del Pan no podía aplicarse al quejoso ni causarle ningún perjuicio real en tanto no pretendiese abrir una panadería en local que no reuniese los requisitos del mismo Reglamento; por lo que, si el amparo se promovió dentro de los 15 quince días siguientes a la denegación de la licencia respectiva, que es el acto de aplicación del Reglamento y que causa el perjuicio real al quejoso, el amparo no era extemporáneo; y otorgó la protección federal solicitada, por estimar procedentes los agravios invocados en la demanda de amparo, pues efectivamente no puede decirse que con la libre competencia del comercio del pan, se ofendan los derechos de la sociedad, de tal manera que el artículo 9o. noveno del Reglamento y su aplicación pudieran considerarse como constitucionales; y por otra parte, se infringe el artículo 28 veintiocho al aplicarse al quejoso el referido artículo 9o. noveno Reglamentario que establece el requisito de distancia entre las panaderías, ya que la Suprema Corte de Justicia en diversas ejecutorias sustentó la tesis sobre que los requisitos de distancias entre las panaderías infringe el aludido precepto constitucional, porque se impide la competencia en el comercio de un artículo de primera necesidad y se favorece el monopolio.

Cuarto.- Inconformes las autoridades responsables interpusieron, en tiempo y forma, revisión, sosteniendo en su escrito de agravios, por las mismas razones expuestas en su informe con justificación, la constitucionalidad de sus actos, agregando que es elemental en materia económica, que la libre concurrencia, abandonada a los intereses particulares, conduce inevitablemente al monopolio, por el incontrastable predominio de los capitalistas más fuertes, siendo el único remedio, para evitar ese fenómeno, la intervención del Estado que, equilibrando las condiciones de la concurrencia la hagan efectiva y libre; y es así como paradójicamente la libre concurrencia sin intervención del Estado conduce al monopolio con la concurrencia regulada por el Estado, la que forzosamente tiene que entrañar algunas limitaciones, evita o por lo menos tiende a evitar la formación de los monopolios. Admitida la revisión el Agente del Ministerio Público designado por la Procuraduría General, aceptando la tesis sustentada por las autoridades responsables, es de parecer que procede revocarse la sentencia que se revisa y negarse al quejoso la protección de la Justicia Federal; y

CONSIDERANDO:

Primero.- Esta ejecutoria solamente se ocupará del segundo punto resolutivo del fallo de primera instancia por el que se otorgó al quejoso Francisco González la protección federal contra actos del Jefe del Departamento del Distrito Federal y de la Oficina de Licencias e Inspección, consistentes en la aplicación del Reglamento de la Industria del Pan en su artículo 9o. noveno y la resolución de 13 trece de febrero del año próximo pasado, por la cual se negó licencia al quejoso para establecer una panadería en la casa número 220 doscientos veinte letra "A", accesoria "B" de las calles de

Santa María la Redonda, en virtud de que aun cuando las autoridades responsables invocaron en su informe con justificación la improcedencia de la demanda de amparo, alegando la extemporaneidad de la misma, y el Juez de Distrito negó sobreseer el juicio por conceptuar inexacta dicha causa, las aludidas autoridades no expresan en su escrito de revisión ningún agravio relacionado con la cuestión de que se trata.

Segundo.- El quejoso sostiene en su demanda que con la negativa de licencia que reclama se viola en su perjuicio la garantía que le otorga el artículo 4o. cuarto constitucional, porque se le priva de la libertad de dedicarse a una industria lícita, que no ofende los derechos de la sociedad ni de tercero, y que al pretender el artículo 9o. noveno del Reglamento de la Industria del Pan que las panaderías deban guardar determinadas distancias, equivale a favorecer el monopolio del pan en beneficio de unos pocos capitalistas productores, a quienes no conviene ninguna competencia lícita, a fin de acaparar la misma industria, con perjuicio de las clases menesterosas, lo que también infringe el artículo 28 veintiocho constitucional.

El Juez de Distrito estima en su fallo que el citado artículo 9o. noveno reglamentario está en contradicción con los artículos 4o. cuarto y 28 veintiocho constitucionales, porque tiende a favorecer la formación de monopolios.

Por último, las autoridades responsables adujeron en su escrito de agravios, substancialmente, que el requisito de distancia establecido por la citada Ley Reglamentaria, contra la tesis que apoya el fallo de primera instancia, trata precisamente de favorecer la libre concurrencia y de evitar el monopolio mediante la intervención del Estado, equilibradora de las condiciones de la concurrencia, pues ésta, abandonada a los intereses particulares conduce inevitablemente al monopolio.

Ahora bien, esta Sala ha estimado en diversas ejecutorias, que las leyes o reglamentos que prohíben que un comercio se establezca a menor distancia de otro que la señalada en esas mismas leyes o reglamentos, tienden a la formación de monopolios, en virtud de que aseguran a los comerciantes establecidos el control de la zona en que se encuentran e impiden la libre concurrencia en contravención de los artículos 4o. cuarto y 28 veintiocho constitucionales, que no establecen más límites a esa concurrencia que el no ofender derechos de la sociedad, taxativa que manifiestamente no concurre en el caso; y además, la medida reclamada notoriamente impide la concurrencia en el mercado de una fábrica de pan, que es artículo de primera necesidad en perjuicio de las clases menesterosas, las que, por falta de competencia lícita se ven obligadas a adquirir mercancías a alto costo con beneficio exclusivo de los acaparadores; por tanto, dicha medida es inconstitucional. En esta virtud, procede confirmarse el segundo punto resolutivo del fallo recurrido, único que vino en revisión, otorgándose el amparo al quejoso.

Por lo expuesto, con fundamento, además, en los artículos 86 ochenta y seis, 88 ochenta y ocho y 115 ciento

quince a 120 ciento veinte de la Ley Reglamentaria del Juicio de Garantías, se resuelve:

Primero.- Se confirma el segundo punto resolutive del fallo de primera instancia a que este Toca se refiere.

Segundo.- La Justicia de la Unión ampara y protege a Francisco González contra los actos que reclama del Jefe del Departamento del Distrito Federal y de la Oficina de Licencias e Inspección del mismo Departamento, consistentes en la resolución por la que se niega al quejoso la licencia para

abrir una panadería en la casa número 220 doscientos veinte letra "A" accesoria "B", de las calles de Santa María la Redonda de esta ciudad y que las citadas autoridades apoyan en el artículo 9o. noveno del Reglamento de la Industria del Pan.

Tercero.- Notifíquese; publíquese; con testimonio de esta resolución devuélvase los autos al Juzgado de su origen, y, en su oportunidad, archívese el Toca.

SE IMPONE LA OBLIGACION A LOS VECINOS DE UN PUEBLO DE OAXACA
QUE CONTRIBUYAN CON SU TRABAJO A CONSTRUIR UN CAMINO.*

Sesión de 23 de abril de 1935.

México, Distrito Federal. Segunda Sala. Acuerdo del día.

Vistos; y,

RESULTANDO:

Primero.- Los señores Angel D. Barrita, Angel Pablo, Francisco, Julio, y Eпитacio Avendaño, Maurilio Altamirano, Basilio, Santiago, Severiano, Benito, Juan, Andrés, Aurelio, Procopio, Abraham Teófilo, Remigio, Manuel V., Fortino, Alejandro Tranquilino, Alfonso, Saturnino, Simón y Emilio Barrita, José y Melitón Cruz, Martín S. Díaz, Rafael y Onofre García, Felipe González, Silverio Simitrio, Nicolás, Justo, Amado, Prisciliano y Emilio López, Angel, Juan y Francisco Dueñas, Nemesio y Francisco Martínez, Margarito Ortiz, Leandro, Miguel, Francisco, Juan, Bartolo, Baldomero y Braulio Pacheco, Juan Pacheco Barrita, Bartolo, José, Adrián, Máximo, Sixto y Juan Ruiz, Alfonso, Carlos, Gregorio, Juan, Manuel y Angel Ramírez, Teodoro, Isidro, Nicolás, Inocente, Angel, Esteban y Timoteo Reyes, Ignacio, Benito y Perfecto Ruiz, Genaro, Roberto, Félix, Marcelino, Venancio y Pedro Santos, Donaciano Sierra, Tomás Sánchez, Joaquín Bernabé y Alfonso Silva, Francisco Santos, Daniel Vargas, Luis Vázquez y Ciriaco Ventura, solicitaron amparo ante el Juez de Distrito en el Estado de Oaxaca, contra actos del Presidente Municipal, que desempeña al mismo tiempo el cargo de Presidente de la Junta Regional de Caminos, del Comandante de la Policía y del Jefe de la Sección Cuarta, todos

ellos de la ciudad de Ejutla de Crespo, consistentes en que sin haber cometido ningún delito se trata de aprehenderlos, se atenta contra sus vidas y se les exige bajo amenazas que presten un día de "tequio" o trabajo personal obligatorio, en las obras de la carretera, o de lo contrario se les impondrá multa y prisión y que además se les cobra un impuesto personal o de capitación. Señalan como garantías violadas las de los artículos 5o., 14, 16 y 21 de la Constitución Federal.

Segundo.- Las autoridades responsables informaron, negando que se tratara de privar a los quejosos de su libertad, ni menos de la vida, sin hacer referencia concretamente a los demás actos reclamados en el juicio; y celebrada la audiencia de derecho, se dictó sentencia sobreseyéndose el juicio por lo que se refiere a las restricciones de la libertad personal de los quejosos y al temor de ser privados de la vida, por no haber quedado comprobada la existencia de estos actos; y por lo que se refiere al Comandante de Policía, porque tampoco se comprobó que tratara de obligar a trabajar a los quejosos en las carreteras, ni a pagar el impuesto de capitación; y se concedió el amparo contra actos del Jefe de la Sección Cuarta y del Presidente Municipal y Presidente de la Junta Regional de Caminos de la ciudad de Ejutla, consistentes en que se trata de obligar a los quejosos a prestar trabajos personales en la carretera sin su consentimiento y que se les cobra impuesto de capitación.

Tercero.- El Presidente Municipal y de la Junta Regional de Caminos interpuso el recurso de revisión, el que fue admitido y en su oportunidad el Ministerio Público Federal pidió ante la Sala la confirmación del fallo que se revisa.

CONSIDERANDO:

El ciudadano Presidente de la Junta Regional de Caminos y Presidente Municipal de Ejutla, en su escrito de revisión,

* Versiones Taquigráficas de la Segunda Sala, Tomo II, abril de 1935.

ataca propiamente el segundo punto resolutivo de la sentencia, en el que se concedió el amparo a los quejosos, fundándose, según se entiende, en que no quedó comprobada la existencia de los actos reclamados contra los que se concedió la protección constitucional, consistentes en obligarlos a prestar trabajos personales en la carretera, sin su consentimiento y en el cobro de un impuesto de capitación; puesto que, se afirma en el mencionado escrito de agravios, en los informes justificados no se admitió la existencia de esos actos y que el certificado presentado como prueba por los quejosos no tiene valor probatorio. Así pues en esta ejecutoria sólo debe resolverse si quedó o no comprobada la existencia de tales actos reclamados. En los informes justificados rendidos por la autoridad citada, en su doble carácter de Presidente Municipal y de Presidente de la Junta Regional de Caminos, no confiesa ni niega en términos precisos los actos de que se trata, aunque admite que con el objeto de mandar reparar el camino de Ejutla a Oaxaca organizó el contingente necesario, tomando en cuenta la espontánea voluntad de todos los vecinos de la municipalidad, e hizo saber al ciudadano Jefe de la Sección Cuarta o Agente de Policía del barrio del Cerro, que presentara como de costumbre el contingente de ese lugar, y que en cuanto al pago del impuesto de inspección pública, niega que los quejosos anden prófugos por esta causa, asegurando que sólo lo afirman así para eludir la obligación de contribuir en algo a las necesidades de aquella Administración.

Se ve pues que en realidad la autoridad informante acepta la existencia de los actos reclamados, o sea la prestación de servicios y el pago de un impuesto, tratando de justificar el primero diciendo que esos servicios se prestan con la espontánea voluntad de los vecinos, lo que no sólo no ha justificado sino que queda desvirtuado con la interposición de este amparo; y en cuanto al pago del impuesto, no señala los fundamentos legales que lo justifiquen; y si no se estimaran los informes en el sentido indicado, debería juzgarse que las autoridades fueron omisas en estos puntos y por lo mismo habría que dar por ciertos los actos de que se trata, con fundamento en la presunción establecida en el último párrafo del artículo 73 setenta y tres de la Ley de Amparo. Así pues, encontrándose ajustada a derecho la sentencia que se revisa, en el punto sujeto a revisión, debe confirmarse por sus propios fundamentos.

Por lo expuesto y con fundamento en los artículos 103, fracción I, y 107, fracción IX, de la Constitución Política de la República, se resuelve:

Primero.- Se confirma la sentencia de fecha 13 trece de mayo de 1932 mil novecientos treinta y dos dictada por el ciudadano Juez de Distrito en el Estado de Oaxaca.

Segundo.- La Justicia de la Unión ampara y protege a Angel L. Barrita, Adalberto Reyes, Miguel Pacheco, Félix Reyes, Angel Pacheco, Juan M. Reyes, Juan Reyes, Basilio Barrita, Francisco Martínez, Angel Pablo, Francisco Avendaño, Julio Avendaño, Epitacio Avendaño, Maurilio Altamirano, Basilio Barrita, Andrés Barrita, Aurelio Barrita, Procopio Barrita, Abraham Barrita, Teófilo Barrita, Nemesio Barrita, Manuel V. Barrita, Fortino Barrita, Alejandro Tranquilino Barrita, Alfonso Barrita, Saturnino Barrita, Simón Barrita, Emilio Barrita, José Cruz, Melitón Cruz, Martín S. Díaz, Rafael García, Onofre García, Felipe González, Silverio López, Simitrio López, Nicolás López, Justo López, Amado López, Prisciliano López, Emilio López, Angel Lucas, Juan Lucas, Francisco Lucas, Nemesio Martínez, Francisco Martínez, Margarito Ortiz, Leandro Pacheco, Miguel Pacheco, Francisco Pacheco, Juan Pacheco, Bartolo Pacheco, Baldomero Pacheco, Braulio Pacheco, Juan Pacheco Barrita, Bartolo Ruiz, José Ruiz, Adrián Ruiz, Máximo Ruiz, Sixto Ruiz, Juan Ruiz, Alfonso Ramírez, Gregorio Ramírez, Juan Ramírez, Manuel Ramírez, Angel Ramírez, Teodoro Reyes, Isidro Reyes, Nicolás Reyes, Inocente Reyes, Angel Esteban Reyes, Timoteo Reyes, Ignacio Ruiz, Benito Ruiz, Perfecto Ruiz, Leandro Santos, Roberto Santos, Félix Santos, Herculano Santos, Venancio Santos, Pedro Santos, Donaciano Sierra, Tomás Sánchez, Joaquín Bernabé Silva, Alfonso Silva, Francisco Santos, Daniel Vargas, Luis Vázquez y Ciriaco Ventura, contra actos del Jefe de la Sección Cuarta y del Presidente Municipal y de la Junta Regional de Caminos de Ejutla, consistentes en que se trata de obligarlos a prestar trabajos personales en la carretera, sin su consentimiento y en que se les cobra un impuesto personal o de capitación.

Tercero.- Notifíquese; publíquese; con testimonio de esta resolución devuélvase los autos al Juzgado de su origen, y en su oportunidad, archívese el toca.

LA JUBILACION NO ES UNA GRACIA SINO UNA OBLIGACION
DEL ESTADO CUANDO ESTA ESTABLECIDA EN UNA LEY.*

Sesión de 12 de mayo de 1935.

QUEJOSO: Saldaña Francisco.

AUTORIDADES RESPONSABLES: la Legislatura y el Gobernador del Estado de Durango.

GARANTIAS RECLAMADAS: las de los artículos 14 y 16 constitucionales.

ACTOS RECLAMADOS: los decretos expedidos por la primera de las autoridades responsables y sancionados por la segunda, reduciendo la jubilación del quejoso, dejando sin efecto otra, que fue concedida al mismo.

(La Suprema Corte confirma la sentencia a revisión y concede la protección federal).

SUMARIO.

JUBILACION, CARACTER DE LA.- No es verdad que sea una gracia la que otorga el Estado a sus servidores al jubilarlos cuando existe una ley concediendo el derecho de jubilación a aquellos que han prestado sus servicios por determinado número de años.

PENSIONES, NATURALEZA DE LA LEY QUE LAS OTORGA A DETERMINADA PERSONA.- Los acuerdos que otorgan o reducen las pensiones de una persona, no deben considerarse como leyes, porque no tienen el carácter de generalidad en su aplicación, que es atributo indispensable en la ley, sino que se refieren a una persona determinada, afectando exclusivamente su situación jurídica.

PENSIONES, ILEGAL NOTIFICACION DE LAS.- Los derechos dictados por el Gobernador o la Legislatura de un Estado, no pueden modificar el derecho de una persona a la jubilación, si ésta se basa en una ley.

Nota.- Se publican sólo los considerandos, por ser suficientemente explícitos.

CONSIDERANDO:

Primero. El ciudadano Juez de Distrito, concedió el amparo por violación de las garantías que otorgan los artículos 14 y 16 constitucionales, por estimar que el quejoso adquirió los derechos que le concedieron los Decretos de dieciocho de mayo y veintinueve de septiembre de mil novecientos treinta y seis, para ser jubilado como Magistrado del Supremo Tribunal de Justicia y como catedrático del Instituto Juárez, de acuerdo, respectivamente, con los artículos 193 y 195 de la Ley Orgánica Reglamentaria de la Administración de Justicia en el Estado, entonces vigente, y con el artículo 45 de la Ley de Instrucción Preparatoria y Profesional del Instituto Juárez, de diecinueve de noviembre de mil novecientos dieciocho, de cuyos derechos fue privado mediante los decretos reclamados, sin haber sido oído en defensa ni condenado por sentencia judicial pronunciada en el juicio contradictorio correspondiente, y sin que la Legislatura del Estado haya justificado, en forma alguna, la expedición de los decretos que constituyen la materia de este amparo, toda vez que no invocó facultad legal alguna para expedirlos.

Segundo. Expone la autoridad recurrente, en su escrito de agravios: que no se tomó en consideración, en el fallo, que no es una obligación la que cumple el Estado al pensionar a una persona, sino que es una mera gracia la que se le concede al pensionado y por lo tanto a éste no le corresponde un derecho, ya que está recibiendo un favor; y que habiendo nacido la pensión de que disfrutaba el quejoso de una ley emanada de un cuerpo legislativo constitucionalmente establecido, otra ley emanada del H. Congreso Constitucional

* *Semanario Judicial*, 5a. Epoca, Tomo LII. Segunda Parte, No. 116.

del Estado y que fue promulgada previos los trámites constitucionales, redujo la pensión que como Magistrado tenía el licenciado Francisco Saldaña y suspendió la que tenía asignada como catedrático del Instituto Juárez, por lo que no puede decirse que se despojó al quejoso de un derecho sin previo juicio.

Es infundado el primer agravio, porque no es verdad que sea una gracia la que otorga el Estado a uno de sus servidores al jubilarlo, cuando, como en el caso, existe una ley concediendo el derecho de jubilación a aquellos que han prestado sus servicios por determinado número de años, pues todo derecho es correlativo de una obligación, y, por lo tanto, al satisfacer el Estado el derecho que conforme a la ley adquiere una persona para ser jubilada, no hace otra cosa que cumplir con la obligación correspondiente. Por lo que respecta a que el derecho a la pensión fue creado mediante una ley y por tal razón otra ley puede dejarlo insubsistente, debe manifestarse, en primer lugar, que no debe darse el nombre de ley a los acuerdos que otorgaron las pensiones del quejoso y a las que redujeron una de dichas pensiones y dejaron insubsistente la otra, porque no tienen el carácter de generalidad en su aplicación que es atributo indispensable de la ley, sino que se refieren a persona determinada afectando exclusivamente su situación jurídica; y, por lo que respecta al fondo del agravio, debe éste desestimarse, porque derivándose el derecho del licenciado Francisco Saldaña, a recibir pensiones no sólo de la declaratoria o decreto que las concedió, sino de leyes de aplicación general como son la Orgánica Reglamentaria de la Administración de Justicia en el Estado de Durango, y la de Instrucción Preparatoria y Profesional del Instituto Juárez, las autoridades responsables no pudieron, mediante decretos,

reducir y dejar sin efecto respectivamente las pensiones de que disfrutaba el quejoso; y al hacerlo de propia autoridad, afectaron los derechos del quejoso sin fundamento legal, incurriendo en violación a la garantía otorgada por el artículo 16 de la Constitución Federal.

Por lo expuesto, siendo infundados los agravios hechos valer, debe confirmarse el fallo recurrido, por lo que se resuelve:

Primero. Se confirma la resolución que se revisa.

Segundo. La Justicia de la Unión ampara y protege al señor licenciado Francisco Saldaña, contra actos de la Legislatura y del Gobierno del Estado de Durango, consistentes en los decretos expedidos por la primera de dichas autoridades y sancionado por la segunda, publicados en el Periódico Oficial del día seis de diciembre de mil novecientos treinta y seis, por lo que se reduce la jubilación del quejoso como Magistrado del Supremo Tribunal de Justicia, de la cantidad de quinientos pesos mensuales a la de ciento cincuenta pesos, y se deja sin efecto la jubilación que fue concedida al mismo por la suma de ciento diecisiete pesos como catedrático del Instituto Juárez.

Tercero. Notifíquese; publíquese; con testimonio de esta resolución, vuelvan los autos al Juzgado de su origen y, en su oportunidad, archívese el toca.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por mayoría de tres votos, contra el del ciudadano Ministro Agustín Aguirre Garza, que negó el amparo, siendo Ministro relator y Presidente accidental el ciudadano Jesús Garza Cabello. Firman los ciudadanos Presidente y demás Ministros que integraron la Sala, con el Secretario que autoriza. Doy fe.- Jesús Garza Cabello.- José M. Truchuelo.- Alonso Aznar.- A. Ag. Gza.-A. Magaña, Secretario.