

IV. EL DERECHO ADMINISTRATIVO

- 39** AMPARO POR VENDER BARATO EL PAN EN EL DISTRITO FEDERAL
- 41** EL PATRON DEBE PAGAR A LOS MAESTROS DE PRIMARIA EN UNAS RANCHERIAS
- 44** DISCUSION SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD DE UNA LEY SOBRE PANADERIAS
- 47** NECESIDAD DE LA INTERVENCION JUDICIAL PARA REVOCAR UN CONTRATO ADMINISTRATIVO

AMPARO POR VENDER BARATO EL PAN EN EL DISTRITO FEDERAL.*

Sesión de 14 de mayo de 1935.

QUEJOSO: Moirón José.

AUTORIDADES RESPONSABLES: el Jefe del Departamento del Distrito Federal, el de Licencias e Inspección, dependiente de aquél, y el Tesorero General del mismo Distrito.

GARANTIAS RECLAMADAS: las de los artículos 4o., 14, 16 y 28 constitucionales.

ACTO RECLAMADO: haber impuesto al quejoso, tres multas de veinticinco pesos, cada una, por expender pan a razón de tres piezas por cinco centavos y con ganancia.

Aplicación de los artículos: 107, fracción IX, de la Constitución Federal, 90, 115 y demás relativos de la Ley de Amparo.

(La Suprema Corte niega la protección federal).

SUMARIO.

PAN, PROHIBICION DE VENDERLO A DETERMINADO PRECIO.- Las multas que se imponen aplicando los artículos 15 y 17 del Reglamento de la Industria del Pan, y el acuerdo del Jefe del Departamento del Distrito Federal, prohibiendo fabricar pan blanco para su venta, a tres piezas por cinco centavos, no son violatorios de garantías, porque dichas leyes y acuerdo se fundan en el artículo 32 de la Ley Reglamentaria del artículo 28 constitucional, en consonancia con la fracción XLVIII del artículo 24 de la Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales; y porque con la citada prohibición y multa, no se trata de impedir al infractor que se dedique al ejercicio de un trabajo, ni de impedirle la

venta de su producto, sino de evitar que lo haga violando una disposición legal.

México, Distrito Federal, Acuerdo del día catorce de mayo de mil novecientos treinta y cinco. Segunda Sala.

Vistos; y,

RESULTANDO,

Primero: Ante el Juzgado Cuarto de Distrito del Distrito Federal y por escrito de ocho de septiembre de mil novecientos treinta y tres, el Sr. José Moirón acudió solicitando amparo contra los actos de los ciudadanos Jefes del Departamento del Distrito Federal, del de Licencias e Inspección, dependiente de aquél y del Tesorero General del mismo Distrito, consistentes: en una orden de los dos primeros funcionarios nombrados para que visiten la panadería del quejoso, ubicada en la calle de Alarcón, número siete, los inspectores dependientes de dichas autoridades y levanten infracciones si encuentran que se vende pan a menos de cinco centavos por dos piezas; en el hecho de haberle levantado tres infracciones; en las multas que se le han impuesto como consecuencia de ellas, por veinticinco pesos cada una y en las órdenes del ciudadano Tesorero para hacer efectivas estas multas o el arresto y para que se le clausure su establecimiento, en caso de no ser cubiertas, considerando que se infringen los artículos 4o., 14, 16 y 28 Constitucionales, porque se le impide dedicarse a la industria, comercio y trabajo de producción y expendio de pan, no obstante ser lícita, y se le priva de su producto sin mediar resolución judicial, ni ofender los derechos de la sociedad; porque también se le priva de sus derechos sin juicio ante los Tribunales en que se cumplan las formalidades del procedimiento; porque se le molesta en su persona, domicilio y posesiones sin fundar y motivar la causa legal del

* *Semanario Judicial*, 5a. Epoca, XLIV, 2a. parte, No. 83.

procedimiento; y porque se favorece el monopolio del pan que se encuentra en manos de los grandes productores.

Segundo: Las autoridades responsables no rindieron informes justificados, pero según lo expresa la sentencia a revisión, de los previos aparece que es cierta la imposición de las tres multas reclamadas, pero no así la orden de arresto ni la clausura del establecimiento de panadería, actos que fueron negados.

Tercero: En la audiencia definitiva, el ciudadano Juez de Distrito sobreseyó por lo que hace a los hechos que se negaron y concedió el amparo en contra de las multas, fundándose en que el Reglamento de la Industria del Pan en el Distrito Federal, es contrario al artículo 28 de la Constitución Federal.

Cuarto: El ciudadano Jefe del Departamento del Distrito interpuso el recurso de revisión, por cuanto en el fallo fue concedido el amparo, sosteniendo la constitucionalidad del Reglamento aplicado; y habiéndose admitido, el ciudadano Agente del Ministerio Público Federal designado para intervenir ante este Alto Cuerpo, pidió que se confirme la resolución.

CONSIDERANDO,

Primero: Como en el escrito de revisión, sólo se recurrió la sentencia del Juzgado de Distrito en el punto en que concedió el amparo de la Justicia de la Unión, contra las multas impuestas al agraviado, por vender pan a razón de tres piezas por cinco centavos y con ganancia, sólo de ese capítulo debe ocuparse la presente ejecutoria. Dicho acto es cierto, por haberlo confesado las autoridades responsables.

Segundo: Esta H. Sala, en la ejecutoria pronunciada en el juicio de amparo promovido por Joaquín Cásares Martínez, toca 2705-1934-3a., con fecha ocho de marzo del año en curso, resolvió que el Reglamento de la Industria del Pan, por cuanto previene que sólo podrá expendirse con el peso,

calidad, precio y demás circunstancias que periódicamente señale el Departamento del Distrito Federal, no establece un monopolio, ni evita la libre concurrencia en la producción de dicho artículo, sino que se concreta a regularizarla en beneficio de la libertad de comercio, razones por las que ha estimado que no es violatorio de las garantías que consagra el artículo 28 Constitucional, siendo innecesario repetir en esta sentencia las razones que se han tenido en cuenta para fundar ese criterio. Por consiguiente, tratándose en este caso el mismo punto jurídico, según resulta del escrito de revisión, es de resolverse que la concesión del amparo no es justificada, porque no se infringen en perjuicio del quejoso, las garantías constitucionales que invoca y en esa virtud, procede revocar el repetido fallo, negando la protección solicitada.

Por lo expuesto, reconociéndose la procedencia de las alegaciones que hizo la autoridad responsable, y con fundamento en los artículos 107, fracción IX, de la Constitución Federal, 90, 115 y demás relativos de la Ley de Amparo, se resuelve:

Primero.- Se revoca el punto segundo resolutivo de la sentencia del inferior.

Segundo.- La Justicia de la Unión no ampara ni protege al señor José Moirón, en contra de los actos que reclamó de los ciudadanos Jefe del Departamento del Distrito Federal, de la Oficina de Licencias e Inspección del mismo y del Tesorero del mismo lugar: en haberle impuesto tres multas de veinticinco pesos cada una por expender pan a razón de tres piezas por cinco centavos y con ganancia.

Tercero.- Notifíquese; publíquese; y, en su oportunidad, devuélvanse los autos al Juzgado de su origen.

Así, por unanimidad de cinco votos, lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Firman los ciudadanos Presidente de la Sala y demás Ministros que la integran, con el Secretario que autoriza. Doy fe.- Genaro V. Vázquez.- José M. Truchuelo.- Alonso Aznar.- Jesús Garza Cabello.- A. Ag. Gza.- A. Magaña, Secretario.

EL PATRON DEBE PAGAR A LOS MAESTROS DE PRIMARIA EN UNAS RANCHERIAS.*

Sesión de 15 de mayo de 1935.

QUEJOSO: Landero José de.

AUTORIDADES RESPONSABLES: el Director de Educación Federal en el Estado de Colima y el Inspector Escolar de la Zona Sur, en el mismo.

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

ACTOS RECLAMADOS: el haber incluido, la primera de las autoridades responsables mencionadas, a las Rancherías denominadas “Las Conchas” y “Rancho Solo”, entre los lugares en que, conforme a la Ley Federal del Trabajo, deben funcionar escuelas, de acuerdo con el artículo 123 constitucional, en cuanto ese acto se traduce en que el quejoso pague el sueldo de los maestros que traban en las mismas escuelas, y la orden dada al quejoso por la otra autoridad, en el sentido de que deberá pagar el sueldo de los maestros que trabajan en las referidas escuelas, en la inteligencia de que, de no hacerlo, se le aplicarán las sanciones respectivas, y la ejecución, por parte de las mencionadas autoridades responsables, de las sanciones que establece la expresada Ley del Trabajo.

(La Suprema Corte niega la protección federal).

SUMARIO.

ESCUELAS RURALES ELEMENTALES.—La Ley Federal del Trabajo, en su artículo 111, fracción VIII, determina que toda persona que tenga en explotación una finca de campo, está obligada a establecer y sostener escuelas elementales en beneficio de los hijos de sus trabajadores, siempre que se trate de centros rurales, situados a más de tres

kilómetros de las poblaciones y cuando el número de niños en edad escolar, es mayor de veinte; y que compete la aplicación de esas disposiciones, a la Secretaría de Educación Pública. De manera que si se acredita que una persona es propietaria de varias rancherías, que se encuentran situadas a más de tres kilómetros de la población más cercana y que el número de niños en edad escolar en cada una de ellas, es mayor de veinte, aun cuando alegue que no tiene el carácter de patrono, sino el de simple arrendatario, en cuya forma hace la explotación, si no lo comprueba debidamente, está obligado a cumplir con lo prevenido por la referida Ley Federal del Trabajo, y ninguna garantía individual se viola en su persona, si se le ordena que lleve a efecto lo preceptuado por la referida Ley.

México, Distrito Federal. Acuerdo del día quince de mayo de mil novecientos treinta y cinco.

Vistos; y,

RESULTANDO:

Miguel de la Madrid, como apoderado de José de Landero, en escrito fechado el seis de agosto de mil novecientos treinta y cuatro, pidió amparo ante el Juez de Distrito del Estado de Colima, contra actos de los ciudadanos Director de Educación Federal en el Estado e Inspector Escolar de la Zona Sur, en el mismo, por estimar violados en su perjuicio los artículos 14 y 16 de la Constitución General de la República. Señala como actos reclamados:

(a).- El haber incluido, el Director de Educación Federal en el Estado, a las Rancherías denominadas “Las Conchas” y “Rancho Solo”, entre los lugares en que, conforme a la Ley Federal del Trabajo, en la fracción VIII del artículo 111, deben funcionar escuelas de las que habla el artículo 123 constitucional, ello en cuanto se traduce en que

* *Semanario Judicial*, 5a. Epoca, XLIV, Segunda Parte, No. 83.

el señor don José de Landero sea quien pague el sueldo de los maestros que trabajan en las mismas y la consideración que entraña de que los habitantes de tales lugares, son trabajadores del quejoso. (b).- La orden dada al señor de Landero, por el Inspector Escolar de la Zona Sur, en el Estado de Colima, en el sentido de que en virtud de los datos que le proporciona el Director de Educación Federal, a partir del primero de septiembre próximo, deberá pagar el sueldo de los maestros que trabajan en las escuelas Federales de “Rancho Solo” y “Las Conchas”, que será de sesenta pesos mensuales por cada uno, en la inteligencia de que de no hacerlo así, se le aplicarán las sanciones que marcan las Leyes respectivas. (c).- La ejecución por parte de las mencionadas autoridades Escolares de tal orden y la aplicación de las sanciones que la Ley del Trabajo señala para los patrones que no acaten la prevención contenida en la fracción VIII del artículo 111 de dicha Ley y (d).- Cualesquiera otros actos que sean consecuencia directa o indirecta de los anteriores y que tienden a privar al señor José de Landero, del derecho que tiene de que no se le den calidades que no posee ni se le obligue a hecho alguno propio de las personas que tengan un carácter de que el quejoso carece, aplicándosele leyes en que no está comprendido.

Las autoridades responsables rindieron sus respectivos informes con justificación, confesando la existencia de estos actos. El Juez del conocimiento, en resolución de diecisiete de agosto de mil novecientos treinta y cuatro, niega el amparo y protección de la Justicia Federal al quejoso. Inconforme éste, interpone el recurso de revisión expresando, en concreto, los agravios que siguen: I.- Que se aplica en sentido contrario la Jurisprudencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, comprendidas en las ejecutorias publicadas en el *Semanario de la Federación*, V Epoca, Tomo XXXIII, página 3540 bajo el Rubro “Artículo 123 Constitucional”, primera voz, porque su poderdante no tiene el carácter de patrón, ya que la Hacienda se maneja a base de arrendamientos eventuales de tierras y pasturas para ganado, teniendo vida independiente las personas avecindadas en dichos lugares. II.- Establecer en el considerando segundo que rige el fallo, que las autoridades responsables sujetaron sus procedimientos a las disposiciones legales relativas aplicables al caso, ya que desde el momento en que se establece en el artículo 111 de la Ley Federal del Trabajo, cuáles son las obligaciones de los patronos, claro está que usa la palabra patrón para aquel que tiene ese carácter y el hecho de que el dueño de una finca tenga arrendatarios, las relaciones que lo ligan a él no son ni pueden ser las de patrón a trabajador, porque el arrendamiento es un contrato civil y el arrendatario no presta al arrendador servicio alguno, y III.- No haber concedido la protección federal a su poderdante, a pesar de la manifiesta violación de garantías individuales que se hicieron valer en la demanda inicial. El Ministerio Público que interviene en el toca a que este juicio se refiere, pide que se confirme la sentencia a revisión; y,

CONSIDERANDO,

Primero: Los actos reclamados quedaron acreditados en estos autos.

Segundo: Debe confirmarse la resolución que se revisa, desechándose los agravios que se hacen valer contra la misma, por las siguientes razones: 1a. Por confesión expresa del quejoso se desprende que el señor José de Landero, tiene en la Hacienda de Sinacamitlán y sus anexas, en el Estado de Colima las rancherías de “Las Conchas” y “Rancho Solo”, en explotación y su administrador el señor Alfredo Romero, se encarga de recolectar las rentas que en especie o en dinero llevan a cabo los vecinos o extraños al lugar que utilizan las tierras o los pastos de la Hacienda de que se trata. Esta explotación de la finca lo obliga a cumplir las prevenciones de la fracción VIII del artículo 111 de la Ley Federal del Trabajo, en el sentido de establecer y sostener escuelas elementales en beneficio de los hijos de sus trabajadores, cuando se trate de centros rurales, situados a más de tres kilómetros de las poblaciones y siempre que el número de niños en edad escolar sea mayor de veinte, y compete la aplicación de las disposiciones de esta Ley a la Secretaría de Educación Pública. Se acredita en autos la circunstancia de que el poderdante del quejoso es propietario de las rancherías mencionadas; que estas fincas se encuentran situadas a más de tres kilómetros de la población más cercana y que el número de niños de edad escolar en cada una de ellas, es mayor de veinte, según aparece de las constancias que con su informe justificado remitió el Director de Educación Federal en el Estado de Colima.

El quejoso alega como conceptos de violación y también como agravios, que no tiene el carácter de patrono, sino de simple arrendador, en cuya forma hace la explotación de su propiedad encomendando a un administrador la recolección de las rentas en especie o en dinero. Esta circunstancia alegada por el quejoso no la acreditó con pruebas suficientes, como hubiera sido los contratos de arrendamiento que hubiera celebrado con los campesinos que cultivan o utilizan las tierras en cuestión. Siendo, pues, evidente por su propia confesión y por las pruebas aportadas por las autoridades responsables, que obtiene un lucro con la explotación de la finca y que ésta se encuentra comprendida dentro de la prescripción octava del artículo 111 de la Ley Federal del Trabajo, deben desecharse los agravios que se hacen valer, confirmándose el punto resolutorio de la sentencia a revisión, resolviéndose:

Primero.- La Justicia de la Unión no ampara ni protege al señor don José de Landero, contra los actos de los ciudadanos Director de Educación Federal en el Estado e Inspector Escolar de la Zona Sur del mismo, consistentes: (a).- El haber incluido, el Director de Educación Federal en el Estado, las Rancherías denominadas “Las Conchas” y “Rancho Solo”, como lugares en que, conforme a la Ley Federal del Trabajo, en la fracción VIII del artículo 111, deben funcionar escuelas de las que habla el artículo 123 constitucional, ello en cuanto se traduce en que el señor Don José de Landero sea quien pague el sueldo de los maestros que trabajan en las mismas, y la consideración que entraña de que los habitantes de tales lugares, son trabajadores del quejoso. (b).- La orden dada al señor de Landero, por el Inspector Escolar de la Zona Sur, en el Estado de Colima, en el sentido de que en virtud de los datos que le proporciona el Director de Educación Federal, a partir del primero de septiembre próximo, deberá pagar el sueldo de los

maestros que trabajan en las escuelas Federales de “Rancho Solo” y “Las Conchas”, que será de sesenta pesos mensuales por cada uno, en la inteligencia de que de no hacerlo así, se le aplicarán las sanciones que marcan las Leyes respectivas. (c).- La ejecución por parte de las mencionadas autoridades Escolares de tal orden y la aplicación de las sanciones que la Ley del Trabajo señala para los patronos que no acaten la prevención contenida en la fracción VIII del artículo 111 de dicha Ley y (d).- Cualesquiera otros actos que sean consecuencia directa o indirecta de los anteriores y que tiendan a privar al señor Don José de Landero, del derecho que tiene de que no se le den calidades que no posee ni se le obligue a hecho alguno propio de las personas que tengan un carácter de que el

quejoso carece, aplicándosele leyes en que no está comprendido.

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

Así, por unanimidad de cuatro votos, por ausencia del ciudadano Presidente Vázquez, asumiendo la Presidencia, el ciudadano Ministro Garza Cabello, lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Firman los ciudadanos Presidente en funciones y demás Ministros, con el Secretario que autoriza. *Doy fe.- Jesús Garza Cabello.- José M. Truchuelo.- Alonso Aznar.- A. Ag. Gza.- A. Magaña, Secretario.*

DISCUSION SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD DE UNA LEY SOBRE PANADERIAS.*

Sesión de 16 de mayo de 1935.

ASUNTO: LORENZA ALVA CONTRA ACTOS DEL JEFE DEL DEPARTAMENTO CENTRAL DEL DISTRITO FEDERAL Y OTRAS AUTORIDADES.

EL C. SECRETARIO: Toca número 3619 de 1934, Sección Tercera.

“**VISTOS; y, RESULTANDO PRIMERO:** La señora Lorenza Alva pidió amparo contra actos de los ciudadanos Jefe del Departamento Central del Distrito Federal...” (Leyó el proyecto de sentencia.)

EL M. PRESIDENTE: Está a discusión el proyecto.

EL M. GARZA CABELLO: Yo no estoy de acuerdo con las tesis que se sustentan al final del considerando primero y en el considerando segundo. Al final del considerando primero se dice: “Y la quejosa no objetó la constitucionalidad de esa Ley, ya que ni en la enumeración de los actos reclamados citó el artículo noveno del Reglamento aplicado, ni al señalar las autoridades responsables citó al C. Presidente de la República que fue el que expidió el citado Reglamento.”

Yo creo que no es necesario para objetar la constitucionalidad de una ley que se cite el artículo en la enumeración que se hace de los actos reclamados; ni lo mismo que se cite, digamos, en esa parte de la demanda, como autoridad responsable al Presidente de la República.

Y la otra tesis se refiere a esto. Dice: “Debe negarse también el amparo, porque esta Suprema Corte en el mes de enero del presente año, en las ejecutorias Loreto Segura de López y Francisco González, modificó la jurisprudencia anterior estableciendo el criterio de que el requisito de distancia fijado en los Reglamentos” etcétera.

La jurisprudencia no se ha modificado todavía; se han dictado algunas resoluciones contrarias a la jurisprudencia establecida, pero la jurisprudencia no está modificada; y el hecho de que haya habido dos ejecutorias en determinado sentido no obliga a la Corte a expresar consideraciones para refutar esas tesis aprobadas en esos casos.

La Ley lo determina para cuando ya se establece la jurisprudencia, y aquí dice que por el hecho de haberse dictado dos resoluciones fundándose en determinadas consideraciones, necesariamente tenemos que atacar esas consideraciones de esas dos ejecutorias, para no faltar al espíritu del artículo 149 de la Ley de Amparo. Lo que en mi concepto no es jurídico; porque, repito, cuando deben objetarse las consideraciones que han tenido en cuenta para otros fallos, es cuando ya existe la jurisprudencia; fuera de ese caso de que exista jurisprudencia no tenemos necesidad de hacer referencia a consideraciones anteriores, si no la queremos hacer. Por lo tanto, yo creo que no debe dejarse sentada esta tesis, porque, en mi concepto, no es jurídica; ni la anterior, que es un punto que ya hemos discutido, relativo a si es necesario o no que se señale en el capítulo relativo a actos reclamados a quien dictó la ley, o si basta con que se exprese en los conceptos de violación que es anticonstitucional la ley, para que se tenga como reclamada.

Así es que yo creo que podrían suprimirse esas partes.

EL M. AGUIRRE GARZA: Pido la palabra.

EL M. AZNAR MENDOZA: Yo le ruego al señor Ministro Aguirre Garza que me permita hacer uso de la palabra primero, porque voy a hacerle objeciones al proyecto, y así él las contestará de una vez.

Se trata de esto: yo tampoco estoy conforme, en los mismos términos que expresa el señor Ministro Garza Cabello, pero yo me extendiendo más. Yo entiendo que hay una confusión en la

* Versión Taquigráfica. 2ª Sala Administrativa. 16 de mayo de 1935.

relación de hechos o en este considerando, porque creo yo, dados los términos de la demanda, que sí está objetada la constitucionalidad del Reglamento.

Ahora voy a suplicar a la Secretaría que lea los párrafos relativos de la demanda, y hago esto porque quiero que la Sala de una vez, si no todos los señores Ministros cuando menos la mayoría, sienta de una vez la tesis de cómo entiéndese objetada la constitucionalidad de una ley. Por estos motivos hemos dictado las dos ejecutorias, en las cuales durante la discusión el señor Ministro Truchuelo, y no recuerdo muy bien si también habló aparte el señor Ministro Aguirre Garza, sostenía que no estaba objetada la constitucionalidad de la ley, en virtud de la forma en que la demanda estaba redactada; y la mayoría resolvió de una manera tácita que sí estaba, porque aprobó el proyecto que yo había formulado. No recuerdo el nombre del quejoso; pero sí recuerdo que la resolución era semejante.

Por eso yo deseo que se lea la parte de la demanda en que se hace referencia a la Ley, para, en mi concepto, demostrar con ello que sí está objetada esa constitucionalidad. Porque, en materia de amparos, hay dos clases, aparte de los de la invasión de las autoridades federales en atribuciones de las otras. Los dos casos que permiten el amparo, son: primero, por leyes o actos de cualquiera autoridad, es decir: son dos los casos: puede ser la ley y puede ser el acto.

Ahora bien, hay casos en que se pide el amparo, se debe pedir o se pide contra la ley misma, contra su expedición y contra su promulgación; caso verdaderamente raro y que casi no existe, y son aquellos en que la ley tiene el carácter de inmediatamente obligatoria, y se hace obligatoria desde su promulgación, y que lesiona, ataca o afecta los derechos de determinada persona, y puede ser violatorio ese ataque; y en ese caso el amparo procede. Pero estos casos son muy raros; por lo regular la ley anticonstitucional no viola la garantía, ni lesiona el derecho del quejoso sino en el momento en que se va a aplicar por cualquiera de las autoridades; por consiguiente, cuando se pide un amparo contra la ejecución de una ley, y ya lo hemos resuelto aquí otra vez, porque esta ley es anticonstitucional, basta pedir el amparo contra la autoridad que trata de aplicarla, señalando como fundamento, como motivo, como concepto de violación la anticonstitucionalidad de la ley.

De manera que basta eso para que se tenga por objetada sin necesidad, como muy acertadamente ha dicho el Sr. Ministro Garza Cabello, de que se señale el artículo o de que se señale como autoridad responsable a la que expidió aquella ley. Yo creo que en este caso de Lorenza Alva, y probablemente en algún otro, porque no he visto las demandas, sí existe una relación semejante a la que dio origen a que tuviéramos en una ejecutoria anterior por alegada esa anticonstitucionalidad, y al efecto pido que la Secretaría de lectura a la parte relativa de la demanda. Yo deseo que se lean los párrafos sexto y séptimo para comprobar que sí está alegada esa anticonstitucionalidad.

EL C. SECRETARIO: "Sexto: Para dictar la resolución de doce de enero..." (Leyó).

EL M. AZNAR MENDOZA: Continúo en el uso de la palabra. Ya sobre esos asuntos respecto de la procedencia o

la ilegalidad del reglamento de pan, que señala distancias, el cual he considerado anticonstitucional y en las últimas ejecutorias la mayoría de la Sala, creo que es inútil que repita mis argumentos porque son del conocimiento de los señores Ministros y están en las versiones taquigráficas, y ya cada uno de los señores Ministros ha defendido su criterio cuando se ha tratado de estas cuestiones y están empapados de los fundamentos que la mayoría y la minoría han expresado, por lo que creo inútil reproducirlos.

Únicamente hago yo especial indicación acerca de que sí está objetada esa constitucionalidad, y que estando objetada la constitucionalidad es decir, atacándose la aplicación del Reglamento por anticonstitucional, debe la Sala, siguiendo el criterio ya establecido, tener por alegada la anticonstitucionalidad y por objetada esa constitucionalidad y expresado el concepto de violación, en virtud de que ha estimado, cuando menos la mayoría, que ese Reglamento que señala las distancias para las panaderías, viola los artículos 14, 16 y 27 de la Constitución, porque impide la libre concurrencia, y pido que no se apruebe el proyecto en la forma presentada, sino que se conceda a la quejosa la protección constitucional, en virtud de que se violan en su perjuicio las garantías que otorgan los artículos 4, 14, 16 y 27 de la Constitución, al negársele la licencia para establecer un expendio de pan en la 4/a. calle del Doctor Olvera.

Creo que los argumentos que ya he expuesto en otras ocasiones, son abundantes, y como considero que hemos hablado mucho sobre el particular, únicamente me permito en este caso especial llamar la atención de los señores Ministros sobre que sí está alegada la anticonstitucionalidad. En consecuencia, debemos ser consecuentes con nuestro criterio y conceder el amparo.

EL M. TRUCHUELO: Pues en este caso sí está atacada de anticonstitucionalidad la ley, y, por lo mismo, como se está en espera de algunos datos por los cuales se han demorado estas controversias, yo desearía que hasta que llegaran al señor Ministro Vázquez esos datos, continuáramos con estas discusiones, porque él había dado su voto en un sentido, pero de acuerdo con los datos que reciba, podrá ver si ratifica o modifica u voto.

Además, podría dar por resultado que estas discusiones se alargaran y acabaríamos probablemente a las cinco de la tarde sin objeto.

EL M. PRESIDENTE: A reserva de lo que disponga la Asamblea, quiero manifestar al Sr. Ministro Truchuelo que, efectivamente, espero los datos que solicité, pero seguramente que esos datos no serían los definitivos para determinar mi criterio que tengo formado sobre este particular. Esos datos seguramente van a tardar mucho todavía. El Sr. Lic. Rodríguez de la Fuente, que estuvo con nosotros la otra vez, me informó que el escrito u oficio que le mandé se extravió, motivo por el cual me vi obligado a entregarle una copia de ese oficio, pero como los datos son estadísticos van a tardar mucho.

Por otra parte, según me ha informado el Oficial Mayor de la Secretaría de la Economía Nacional, están celebrando juntas el Departamento del Distrito y la Secretaría, con objeto

de modificar los Reglamentos que son motivos de estos amparos. Por eso yo creo que, por lo que a mí respecta, no son absolutamente necesarios los datos que tengo solicitados, y que podré yo seguir sosteniendo mi criterio en el sentido de que quede firme la jurisprudencia de la Corte en todos estos asuntos, a reserva de que vengan los nuevos Reglamentos que probablemente podrán resolver estos asuntos y no habrá motivo de discusión.

Si los señores Ministros lo desean, a efecto de no prolongar más estas discusiones, pasaremos a sesión secreta para tratar estos asuntos.

En consecuencia, se suspende la sesión pública y pasamos a sesión secreta.

(Se levantó la sesión a las 13:20.)

NECESIDAD DE LA INTERVENCION JUDICIAL PARA REVOCAR UN CONTRATO ADMINISTRATIVO.*

Sesión de 16 de mayo de 1935.

ASUNTO: CIA. MERCANTIL MEXICANA, S.A.

EL M. GARZA CABELLO: Respecto del asunto relativo a la Cía. Mercantil Mexicana, S.A., los interesados presentaron unos documentos para que se les diera lectura. La Presidencia dirá si les da lectura la Secretaría.

EL M. PRESIDENTE: Sírvase dar lectura a los documentos presentados con motivo de ese asunto, Sr. Secretario.

EL C. SECRETARIO: “H. Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Rubén Contreras...” (Leyó).

EL M. AGUIRRE GARZA: ¿Quién firma la carta y a quién se dirige?

EL C. SECRETARIO: Es del Presidente Municipal de Orizaba al señor Ingeniero Rubén Contreras.

EL M. PRESIDENTE: Continúa la discusión del asunto.

EL M. TRUCHUELO: Pido la palabra. Estos documentos que se han leído me causan satisfacción en el sentido de que confirman la tesis mía de que no es posible andar resolviendo a priori cuestiones de esa naturaleza, que no competen a las autoridades administrativas sino a la autoridad judicial. Ayer iniciaba yo la réplica sobre algunas alusiones personales y algunos hechos erróneamente citados afirmando que no estaba reclamada la violación del artículo 17 constitucional, precepto que debe cumplirse ante todo y en todos los casos porque no tiene ninguna limitación. Los Tribunales son los que están expeditos para administrar justicia y son los que tienen que decidir las controversias y dificultades que se susciten con motivo de la interpretación de un contrato; de una manera amplia, en el párrafo 11 de los puntos de derecho de la demanda que tiene a la vista el señor Ministro ponente, consta ese

agravio citado como base fundamental de la demanda, agravio perfectamente probado y perfectamente jurídico.

Cuando avance nuestro derecho administrativo y se vayan haciendo las demás leyes y Reglamentos necesarios para la expedita administración de justicia como ya hay la tendencia a reformar las leyes civiles, entonces se podrán establecer leyes y procedimientos que indiquen un camino más rápido para la consecución de la resolución de los asuntos contencioso administrativos; pero entre tanto, no tenemos más leyes que las existentes. Si es en el ramo federal, las que están normadas por el Código Federal de Procedimientos Civiles, y si es en el ramo común, las de los respectivos Estados. No tenemos otras disposiciones y es por lo que en los contratos se someten las autoridades y los contratantes en general, a los Tribunales del orden común, regidos por sus leyes. En materia mercantil tenemos ya disposiciones especiales de esa naturaleza pero en materia contencioso administrativa todavía no avanza el derecho actual como ya en algunas otras naciones del mundo, por lo cual se establecen procedimientos apropiados para esclarecer esos derechos, pero siempre son los Tribunales.

Aquí se sostiene en el proyecto un error: Que el plazo del contrato estaba cumplido, y ese error es más grande cuanto que en la cláusula 9a. de ese mismo contrato que ayer leí, se dice de una manera expresa que si por cualquier circunstancia, fuerza mayor, aun huelgas, conflictos con los trabajadores, casos no previstos, etc., se necesitare mayor tiempo, se proveerá a la Compañía del tiempo necesario para hacer esta construcción y se le daría una compensación de tiempo. Ya hemos visto en esa copia certificada del contrato que se le dió mayor plazo o es decir, se le concedieron seis años. Por lo mismo, está clarísimo que la autoridad municipal no podía haber hecho esa declaración. Pero todavía más: En el mismo

* Libro de versiones de la Segunda Sala.

contrato que ayer leí, en su preámbulo y en sus fundamentos anteriores, está el Decreto de la Legislatura del Estado porque la soberanía no existe en los Municipios más que para administrar los bienes, en los términos del artículo 115 de la Constitución, es decir, para distribuir o hacer la aplicación de los caudales que señale la Legislatura, y ese es un Decreto de la Legislatura que está inserto en el mismo contrato, y esta modificación que se acaba de leer en la copia certificada, es también un Decreto. Así la autoridad municipal no podría por sí y ante sí, revocar los Decretos de la Legislatura y sería otra grande irregularidad que se cometería con negar el amparo cuando esto implicara la revocación de actos del superior en este particular, como es la Legislatura; de tal suerte que resultaría una serie de procedimientos que nos pondrían en evidencia porque la misma Legislatura sin haber intervenido y sin haber sido consultada, vería modificados sus Decretos por el Ayuntamiento que no tiene ningunas facultades porque están sujetas a este contrato, primero, y después de esas circunstancias, cuando la misma Legislatura pudiera demostrar que no estaba de acuerdo con esa actitud de algún Ayuntamiento que obrara sin ningunas facultades, resultaría que sus actos quedaban derogados.

Estos son problemas incidentales sobre los que llamo la atención porque nuestra misión es sólo hacer respetar el artículo 17 constitucional señalado como violado. Yo no quiero cansar mucho la atención de los señores Ministros con la lectura de los autores que he traído a la vista, pero sí están a su disposición por si quieren que se lean. Son Fraga, mexicano, y Fleiner, autor alemán interesantísimo, y por ellos se ve que no sólo en contratos sino en concesiones, se pueden hacer estos actos para que no se declare que son nulos de pleno derecho como en una ejecutoria torpe de la Suprema Corte que afortunadamente no hace jurisprudencia porque es una sola, aislada, contra el artículo 17 constitucional, cuando no autoriza ningún autor la declaración de nulidad por las autoridades administrativas sino en aquellos casos en que hay una ley expresa respecto de la caducidad; pero el cumplimiento de contratos voluntarios de esa naturaleza no está absolutamente autorizado. Voy a leer nada más un párrafo del autor Fritz Fleiner, páginas 278 y 279, que dice así: "Sin embargo, la Ley puede permitir a las autoridades administrativas que concedan a un particular el ejercicio de una actividad monopolizada, sea compitiendo con la Administración pública o sustituyéndola. Pero esto es solamente admisible cuando existen garantías de que también por la explotación privada (escuelas, tráfico) se alcanza el fin público". Pone eso como ejemplo. "Con esto, la autoridad concede al particular un derecho que no había tenido hasta entonces; su esfera jurídica individual se ensancha. Con razón se caracteriza este proceso como una concesión de soberanía: concesión de ferrocarriles, concesión de telégrafos, concesión de caminos, concesión de servicios de pasajes fluviales, etc. Esta concesión verdadera se distingue claramente del permiso gubernativo industrial, del que hablaremos más adelante, frecuentemente llamado sin razón 'concesión industrial', el cual no confiere ningún derecho nuevo al peticionario sino que acredita tan sólo la inexistencia de impedimentos gubernativos que se

opongan al proyecto del solicitante". Y he tomado este ejemplo de concesión que todavía es más amplia en un contrato, porque si en aquellos servicios que corresponden exclusivamente a la autoridad, puede haber aquellas concesiones y deben respetarse y sujetarse a la Ley, con mayor razón en un contrato en que no es obligatorio para construir un mercado en determinadas condiciones ni a determinado precio, etc.

De tal manera que cuando se trata de un contrato que se ha celebrado para crear un edificio apropiado para destinarlo después a mercado cuando sea del Ayuntamiento, cuando lo haya pagado, evidentemente que no podemos nosotros llegar a la inmoralidad de hacer que una Compañía o un particular haga todas las erogaciones necesarias y construya un edificio para el efecto de que después el Ayuntamiento se aproveche y diga: Ahora existe la soberanía; haciendo una confusión lamentable de lo que es un contrato que tiene dos partes: primera, la construcción de un mercado; (nada tiene que ver la soberanía con la cuestión de que vaya una empresa particular autorizada por la Legislatura del Estado, a hacer un contrato con un Ayuntamiento para la construcción de ese mercado). Hay que tener ideas claras sobre el particular. Y, segundo, la explotación que se dice que es una delegación indebida de la soberanía.

Ya hemos visto y lo estamos viendo constantemente y en todo el mundo, que la soberanía puede delegar esas facultades, en concesiones que son más importantes, como en servicios públicos y hasta de policía, pues aquí hay varias agencias de policía privada, autorizadas por el Gobierno; y en todos esos ramos para la explotación de un servicio público, de tal suerte que esta tesis de la Corte es para un caso distinto enteramente, sobre una compañía funcionando con otras modalidades. Y si se quiere dar esta extensión, resulta ridícula, porque vamos contra todo el mundo, contra el progreso, contra los ejemplos de los autores, contra todo, absolutamente contra todo. Ahora bien, en este oficio y en las cláusulas de la misma autorización dada por la legislatura, que obran aquí, cuando dió la concesión por los tres años, claramente se dice que ésta es una garantía de pago. Estas cantidades que se autoriza a que se reciban es precisamente la forma de garantizar el pago; y ayer decía el señor Ministro ponente, y con razón, pues para garantía de un pago, si pueden hacerse contratos sobre esa garantía. Pues ésta es la manera de garantizar; son cláusulas que no desvían, que no desvirtúan el fin fundamental del contrato. Hay que ver claro, no hay que empeñarse en que una redacción sea más clara que otra, está claramente establecida la mente: es la garantía que da la Compañía, que no recibe el precio de lo que va construir, precisamente para irse pagando, porque el Ayuntamiento no tiene otros arbitrios; pero el Ayuntamiento es quien fija las cuotas, como se ve hasta en la reforma, antes de terminarse los departamentos, puestos o casillas, como se les llame, en que se dice: de la primera clase, de la clase A, pagarán \$30.00; de la clase B, \$20.00, cuando el contrato era por tres años. Se vió que había que favorecer al pueblo y entonces el Ayuntamiento, que es el que tiene la obligación de velar, de vigilar los intereses del público, y la Legislatura con amplias facultades para el efecto de hacer concesiones, y por eso he señalado la doctrina, ampliaron

el plazo de tres años a seis años, Porque las cuotas debían de reducirse a la mitad.

De modo que no es posible desatender este decreto de la misma Legislatura, por el Ayuntamiento, y que obre éste, de propia autoridad, sin fundarse en ninguna ley, absolutamente en ninguna ley, pues la cláusula relativa dice que la Compañía, una vez recibido el pago, será la que entregue al Ayuntamiento. De tal manera que hubo entre ellos motivo de diferencia y vemos en este oficio que también se dice que son los propósitos del Ayuntamiento cumplir con sus compromisos y que esa garantía se le seguirá dando a la Compañía respecto del pago. Si nosotros sentáramos esta tesis estorbaríamos la función de todo acto de utilidad; nadie podría contratar absolutamente nada, porque a la hora de que estuviera listo el servicio de aguas, supongamos, o que esa empresa que actúa en el Distrito Federal se comprometiera a pavimentar una zona con el sistema de cooperación que se está inventando, que se está poniendo en práctica y que el mismo Ayuntamiento le dijera se te autoriza a esto: en lugar de cobrar yo mismo, porque tengo dificultades, puedes ir cobrando a los particulares, me las pasas a mí, que es lo que se hizo en el contrato de que se trata: terminantemente se dice que las cuentas de los morosos, de los que no hayan pagado en el mes anterior, se pasen al Ayuntamiento para que él las cobre usando de la facultad económico-coactiva pero que los que puedan pagar directamente lo hagan, porque el Ayuntamiento no quiere tener papeleo, aumentar libros ni nada.

Y nosotros vamos a confundir estos casos de garantía y estas obligaciones, como están en el contrato perfectamente estipuladas, que no tienen nada de antijurídico, ni de anormal, ni de leonino de parte de ninguno de los contratantes; es un contrato bilateral, en el que hicieron sus cálculos al principio, sobre lo que se podía cobrar por el arrendamiento de aquellos locales que son todavía de la Compañía, porque aún no se le pagan y que ha ido construyendo, determinándose precio, exactamente como pasa en otra variante de Ferrocarriles, en que se hace la construcción, se expropián los terrenos porque es causa de utilidad pública y se estipula: pasados noventa y nueve años o cincuenta años, según sea, el Ferrocarril ya pasa al Estado.

Así está estipulado en este contrato. Pues bien, se declara, se dice aquí, la nulidad procede de pleno derecho; son actos nulos; y no quiero dar lectura a todo esto, porque es muy largo, pero me basta citar las páginas de la parte respectiva del tratado de Gabino Fraga, mexicano, en su Derecho Administrativo, página 403 y siguientes, en donde viene expresándose que la nulidad tiene que ser reclamada y deducida por las personas que tienen facultades para ello; y sólo la autoridad administrativa decide fuera de los tribunales esa nulidad, cuando haya un precepto expreso que la autorice a ello.

Estos autores y todos los demás de Derecho Administrativo autorizan también la tesis que yo sostenía, cuando se trató del contrato de servicios telefónicos, de establecer esos pactos para cumplir esas obligaciones. Por eso decía yo ayer que si hubiera alguna estipulación en que de plano se hubiera convenido en que el Ayuntamiento tomara la posesión de aquello, una vez terminadas las obras, en tales o cuales

condiciones, estaría bien, no habría ninguna controversia, sino que estaba pactado que la autoridad administrativa era la única capacitada para obrar en cualquier sentido; este contrato sería injusto, pero sería legal. Pero aquí claramente se dice que la Compañía es la que tiene que entregar; cosa muy diferente. Se alargan las discusiones tomando las cosas de una manera distinta de como se dice, para después tener uno que hacer toda clase de rectificaciones, que es lo que prolonga las discusiones; si nosotros lleváramos un espíritu de investigación de la verdad, y no el de sostener determinadas tesis porque se pusieron en determinado proyecto y así se hizo y nada más por seguir sosteniendo eso apoyándolo con ciertas argucias e inexactitudes, no se prolongarían las discusiones. Las discusiones se prolongan porque constantemente tiene uno que estar rectificando especies.

Pues bien, si nosotros lleváramos ese espíritu de aclarar la verdad como árbitros supremos, como verdaderos intérpretes de la ley y de las estipulaciones, nos encontraríamos con que es esencialísimo tomar el punto de partida de que, en el caso, cuando la Compañía es la que está pagando, es para que se le conceda esa explotación, no para que explote con beneficio suyo, sino para que se pague; pero, como muchas veces las entradas no son uniformes matemáticamente, porque fueran, por ejemplo, cada mes de \$ 525.88 las entradas, y al mes siguiente lo mismo, se puso la cláusula relativa en el contrato, que es la que dice: esto es lo calculado, con esto te pagas, tienes que dar \$ 500.00 cada mes, que es lo calculado, pero, si es más, tú te lo aprovechas, y si es menos tú te lo pierdes; pero si es menos también tienes que pagar esa cantidad; si perdiste, pues perdiste.

Se establece como un promedio, para fijar bases, para que se pueda hacer el pago, diciendo: Este es el tiempo en que se hace. Vienen después modificaciones. Se estaba quedando vacío el mercado y entonces se reducen los tipos a la mitad y se prorroga al doble el tiempo. Pero vamos a suponer una circunstancia nada más, la de la cláusula novena en donde se establece que se le compensará, no se han fijado bases de compensación ni nada, se entiende, naturalmente, que es sobre bases generales, ¿quién decide? ¿uno de los dos? ¿alguien puede ser juez y parte? Pues no. ¿Quién decide? Las mismas partes dijeron que se resolverían todas las dificultades por el cumplimiento del contrato o por su interpretación —y este es el caso de la interpretación— que se resolverían, digo, por los tribunales judiciales, a donde se someterían. No puede, en mi concepto, ser el caso más claro. Ni la nulidad puede decretarse en ningún caso de pleno derecho, porque esto está contra la noción de Derecho Constitucional que establece que ya que estén aceptados los tribunales si hay alguna ley que conceda facultad de tribunal a determinada autoridad la ley tiene que decirlo así, porque el Poder Público no puede más que aquello para lo que está capacitado por disposición expresa de la ley.

Las nulidades se demandan en juicio, y para ello se necesita la declaratoria de nulidad, como lo dice claramente Fraga en la página que he citado y siguientes.

De tal suerte que no hay ninguna dificultad para hacer esa concesión de un contrato de éstos; porque esto no sólo lo dicen todos los autores sin excepción de ninguno, sino que

esto lo estamos viendo en todo el Mundo y en la República Mexicana.

Es muy distinto. Se ha levantado cierto movimiento, con razón, para que los Ayuntamientos administren sus bienes, por el abuso que se está cometiendo: pero el caso es muy diferente.

En el caso, por ejemplo, del rastro de una ciudad, viene un contratista, lo estamos viendo multitud de veces, que es un favorecido de las autoridades, y dice: Dame el contrato. Esta concesión supongamos que produce \$ 2,000.00 diarios, y él dice: Dámela en \$ 1,200.00. Y se le arrienda, para tener aquella ganancia, sin necesidad. De tal manera que es lo que se va a corregir: ese abuso, y por eso estamos viendo en la prensa que se quiere reformar el artículo 115, para que la ley fije disposiciones precisas. Ahora son recomendaciones que está haciendo la Secretaría de Gobernación, que si quieren las aceptan y si no no, porque no hay ninguna ley que las obligue, ni esos contratos los van a nulificar; porque, si los Ayuntamientos y los Gobiernos se ponen enfrente de la Secretaría de Gobernación en el particular, ellos triunfan; legalmente la Secretaría de Gobernación no tiene medios conforme a ninguna ley para evitar esos abusos, se necesita la ley.

Aquí estamos en presencia de un caso diferente completamente; este es un contrato; no había aquel mercado; se va a construir; el Ayuntamiento no tiene elementos, puesto que no podía dar más que \$ 6,000.00 en determinado plazo; todo lo demás va a ser pagado por las entradas que la Compañía tiene que percibir mensualmente a cambio de lo que ella aportó. De tal manera que es un contrato perfectamente lícito, perfectamente llano, perfectamente moral, perfectamente justo, aprobado por la Legislatura con todos los requisitos; no se trata de ningún abuso; es el Estado el que interviene, por decirlo así, porque los Ayuntamientos no tienen facultades para imponer impuestos, ni para hacer lo que les parezca; los Ayuntamientos manejan aquellos fondos que les dan; pero las Legislaturas de los Estados decretan los planes de arbitrios para el Estado y para los Municipios; de tal manera que aquí correctamente lo ha hecho la Legislatura, tanto en el primitivo contrato, como está en las inserciones consiguientes, como en las modificaciones.

De tal suerte que, estando el asunto en esas condiciones, es enteramente legal y claro.

Nosotros no vamos a conceder una soberanía al Ayuntamiento que no tiene ni por la Constitución; ni tiene facultades para apropiarse de las construcciones hechas por un particular. Si la Legislatura en vista de eso o por cualquiera otra circunstancia, por falta de cumplimiento, quiere modificar su Decreto, para autorizar a que se promueva judicialmente o a emprender de hecho la demanda judicial del procedimiento, por la falta de leyes en materia contencioso administrativa, bien; pero, como digo yo, verdaderamente el Ayuntamiento no tiene aquí otra facultad que la de ejecutar; porque las bases que estableció el Ayuntamiento son las que se derivan de las bases establecidas por la Legislatura, y las condiciones del contrato están marcadas por la Legislatura. De tal manera que si hay alguna dificultad por interpretación, como ya vimos que la hay, debe someterse a las autoridades judiciales.

Esas copias certificadas hacen prueba plena y, como también está dicho en la misma demanda y está señalado, ese contrato está prorrogado; la autoridad no desmintió el hecho, no negó el hecho, por lo que según el artículo 73 de la Ley de Amparo existe ya probado, por la falta de informe contradictorio sobre el punto; así es que el hecho es cierto. De tal suerte que, aun prescindiendo de esta documentación, tenemos en el expediente los elementos necesarios para esa presunción legal; y, afortunadamente, para acallar toda duda está confirmado por los documentos que se han leído que había la prórroga, que jurídicamente ya estaba concedida por la Legislatura.

De tal suerte que si hay alguna dificultad sobre ese particular; si el Ayuntamiento antes del plazo señalado por la Legislatura, no por él, se pone en posesión de un bien que habría la duda de considerar si era ajeno todavía, porque la Compañía lo estaba construyendo con dinero propio de ella en parte, o era dinero de los dos, punto que no es materia esencial; nada más llamo la atención para que se vea cómo el problema se complica todavía más; si el Ayuntamiento, digo, da una resolución administrativa, sin oír a las partes, sin definir el carácter en que esa propiedad estuviera, sin definir los derechos de si podía la Compañía destruir el mercado y llevarse los materiales, por no haberse cumplido el contrato; porque, cuando un contrato es nulo o no se cumple, más bien dicho, puede la otra parte recabar lo que ha puesto; se puede establecer alguna compensación, en fin, ciertos actos, etcétera; evidentemente que esto amerita la intervención de la autoridad judicial.

Ayer se nos citaba de una manera enteramente impropia el artículo 27, diciendo que la propiedad de las tierras y aguas corresponde a la Nación, la que puede establecer las modalidades, etcétera. Ya se ha dicho aquí muchísimas veces que la Nación está representada por la Federación y no por los Estados; esto en primer lugar. En segundo lugar está que ¿cómo podemos interpretar esa tesis? La interpretación resultaría chusca, ¿a qué tierras se refiere? ¿a qué aguas se refiere? ¿A las aguas para formar la masa para la construcción? porque aquí no hay aguas de regadío, ni hay corrientes; hay un mercado nada más. ¿Y las tierras cuáles son? ¿Las que producen el polvo, las que están en la azotea? No se trata de cuestión de tierras ni de aguas; las tierras y las aguas de que habla el artículo 27 constitucional son precisamente las tierras de sembradío, las tierras apropiadas para bosques, para la cría de ganado, etcétera; la superficie que constituye verdaderamente la propiedad nacional, es decir, la extensión del territorio. Respecto a las aguas lo mismo, se refiere a las de los manantiales, de los ríos, a todas esas aguas que son verdaderamente de la Nación; no sencillamente a un vaso de agua, diciendo: esto es de la Nación y vamos a imponerle la modalidad. Son cosas muy diferentes; aquí no se trata de tierras, ni se trata de aguas; sino de la construcción de un mercado, de derechos enteramente diferentes. De tal manera que sale sobrando esa argumentación. No es la Nación, ni es el Municipio el que tiene esas facultades. Sale sobrando; estamos apartándonos de una discusión seria y precisa.

Así es que decía el señor Ministro ponente: bueno, si fuera una simple garantía, si hubiera ciertos derechos dados en garantía, entonces estaría bien. Pues están dados en ga-

rantía. Esa es la garantía, y lo dice también así desde las concesiones, que esa es la garantía para pagarse, garantía de pago. Ahora bien, en el contrato se establecieron perfectamente las bases tomadas de los cálculos que previamente se hicieron por las dos partes contratantes. No se dijo que si la liquidación fuera de quinientos pesos nada más se entregaría tanto y se reservaba la mitad. Estos papeleos no tienen ningún objeto. No se sacaban quinientos pesos, sino doscientos cincuenta, pues hay que reducir a la mitad. Allí están las bases perfectamente establecidas como garantía; que el Fisco o el Ayuntamiento destina todos esos productos para que se haga el pago de lo que no le va a costar nada. Sencillamente para no entrar en cuentas de centavos, se dijo, como en todos los contratos y transacciones: fijamos esta cantidad como promedio. Si el promedio o la cantidad que se recaude es menor, tú pierdes, y si es mayor, tú ganas, pero eso es lo que fijamos...

EL M. PRESIDENTE: El Sr. M. Truchuelo lleva más de media hora de hablar, y quisiera que se sirviera acortar su exposición, porque tenemos que tratar los demás asuntos que hay en lista.

EL M. TRUCHUELO: Sí, voy a ser breve por esa razón.

Como se ve, está claramente pactado eso, y es la garantía que se da: todos esos productos se destinan a pago del mercado, mercado que después de transcurrido determinado número de años seguirá produciendo. Es lo moral y lo legal, y es lo que debe ser. Cualquier dificultad que pudiera haber en este sentido, no hay ninguna Ley que faculte a las autoridades administrativas para resolverla. Las nulidades, ni en la Constitución ni en la Ley Reglamentaria se decretan de pleno derecho. Cuando hay nulidad, ésta tiene que ser declarada por una autoridad que no puede ser otra que la judicial, por la falta de disposición contenciosa administrativa.

Así es que, por haber hecho uso de la palabra por más del tiempo reglamentario, concluyo suplicando a la Sala que no demos un mal espectáculo, en el sentido de estarnos contradiciendo constantemente y de estar violando los principios fundamentales de la Constitución, que no autorizan más que a los tribunales para hacer justicia, lo mismo que el Art. 14, que indica que se ha de hacer en la forma de procedimiento perfectamente establecido en la Ley, y no al capricho de ninguna autoridad. Aquí violaríamos tanto el Art. 17 como el 14 y el 16 de la Constitución, todos invocados en la demanda.

Aquí tenemos un contrato celebrado, contrato común y corriente que no puede ser cumplido al arbitrio de una de las partes, sino que se necesita la intervención de las autoridades judiciales, ni menos el Ayuntamiento tiene facultades para tomar posesión de ese bien que está construyendo un particular o esa compañía, porque ni siquiera está autorizado por la Legislatura para ello.

Que hay un contrato roto, entonces debe intervenir la autoridad judicial. Estos puntos deben ser tratados por la autoridad judicial, y no es de la competencia de la Suprema Corte discutir todas estas cuestiones intrincadas de cumplimiento de un contrato, sino que corresponden a los tribunales judiciales, de acuerdo al Art. 17 constitucional, y nada más para ese efecto se concede el amparo. Allá podrá la Legislatura decre-

tar la expropiación de ese mercado pagando la indemnización correspondiente. Son actos a los cuales tendrá derecho si se ajusta a la Ley.

Así es que termino diciendo que, en mi concepto, debe concederse el amparo para el efecto de que cualquiera dificultad se dilucide ante los tribunales judiciales, como está expresamente pactado en este contrato.

EL M. GARZA CABELLO: El Sr. Ministro Truchuelo nos ha hablado de argucias y falsedades, y le faltó agregar: hagan ustedes lo que yo digo, pero no lo que yo hago. Comenzó por asentar que se trata de una simple garantía lo que se ha dado a la Compañía, o sea la administración y explotación del mercado, para pagarle los cincuenta mil pesos, valor de la inversión. Esto no es cierto, es falso. Aunque se diga en el contrato, y aunque así lo quiera entender el Sr. Ministro Truchuelo, la garantía para asegurar el pago de una cantidad determinada; pero en el caso se trata de un contrato de venta. Se le podrá llamar garantía, pero lo que se hizo aquí es la venta de los productos del mercado por los cincuenta mil pesos valor del contrato. De suerte es que no hay tal garantía. La garantía sería para que de allí se pagara, y tan luego como estuviera ya pagada la cantidad de cincuenta mil pesos, entregar lo restante, si lo había, y si faltaba, tener derecho a cobrar lo restante o lo que faltara, porque la garantía, como digo, es una seguridad de pago. Así es que, aunque se dijera en el contrato que es una garantía, no lo es jurídicamente, sino una venta de los derechos que se dan por tres años, a cambio de los cincuenta mil pesos.

En cuanto a que se haya ampliado el contrato, nos dice el Sr. Ministro Truchuelo que debe darse por probado ese hecho, por la presunción del artículo 73. Otra falsedad. El Art. 73 determina que lo que se dé por probado sean los actos reclamados, pero no los hechos que se hagan constar...

EL M. TRUCHUELO: Es lo mismo.

EL M. GARZA CABELLO: No; es distinto. En los hechos se hacen exposiciones diversas, y en los actos se concreta lo que se reclama. Lo que se reclama es lo que se da por probado; únicamente la existencia de los actos, pero no los hechos que se hagan constar en la demanda. Además, tampoco es cierto, aunque fuera la tesis aplicable al caso, que la autoridad responsable no haya hecho referencia a eso. Expresamente dice, en el informe, que se tuvieron pláticas y que no se llegó a celebrar contrato. Si lo hubiera visto el Sr. Ministro Truchuelo no habría sentado que hubo esa omisión, porque expresamente se dice que hubo pláticas y que no se llegó a celebrar contrato sobre el particular; y en el proyecto se asienta lo mismo, se dice que no se probó por la sucesión quejosa el hecho de esas modificaciones, porque no presentó ninguna prueba. Ahora la vienen presentando. La autorización que pidió el Ayuntamiento la concedió el Congreso, para que se ampliara a seis años el término, pero no consta tampoco que efectivamente se haya celebrado el nuevo contrato o que se hubiera hecho una novación al anterior en esos términos.

En cuanto a que se trate aquí de desconocer mandatos del Congreso y que no tiene facultades el Ayuntamiento, está en otro error el Sr. Ministro Truchuelo. Los Ayuntamientos son libres de disponer de su hacienda, y ni el Congreso les puede

imponer la obligación de que dispongan en tal o cual forma, sin violar la Constitución General de la República. El Congreso puede y debe fijar únicamente los ingresos, pero los egresos, la manera de disponer de sus entradas, corresponde única y exclusivamente a los Ayuntamientos. Así es que ni el Congreso podría obligar a un ayuntamiento a que gastara sus ingresos en la forma que lo dispusiera el Poder Legislativo, porque es facultad que la Constitución reserva a los Ayuntamientos.

Tan no se trata de una garantía, sino de un contrato en que se ha hecho venta, porque ese es el término en que se ha concedido la administración, como se dice en el contrato, y explotación del mercado, que aun para el cobro se fijan como base, no las cuotas que se han de establecer, sino las fijadas en el plan de arbitrios, lo cual nos dá la idea de que se trata de un cobro de impuestos que se haga respecto de los locatarios del mercado. Por todas estas consideraciones, yo creo que el proyecto está bien fundado y que debe reservarse a que la autoridad judicial conozca de las reclamaciones que hará la Compañía quejosa por los daños y perjuicios que se hubieren ocasionado por falta de cumplimiento del contrato.

Por tanto, no tenía por qué ir la autoridad municipal a reclamar esa entrega, puesto que ya en virtud del propio contrato habían terminado las facultades de la Compañía para seguir administrando ese mercado y explotándolo. Yo creo por ese concepto, que el proyecto está bien y que debe aprobarse en sus términos.

EL M. PRESIDENTE: Continúa la discusión.

EL M. AGUIRRE GARZA: Ayer afirmé yo que la violación del artículo 17 constitucional no había sido reclamada en la demanda y a esa afirmación mía la llamó el señor Ministro Truchuelo, audaz. Yo quiero solamente referirme a ella para decir que no fué precisamente audaz sino debido a un error del proyecto. El proyecto dice, en efecto, que se reclama el amparo por violación de las garantías individuales que otorgan los artículos 14 y 16 de la Constitución. Como el proyecto no cita la violación del artículo 17, por eso es que yo estimé que el señor Ministro Truchuelo estaba supliendo un defecto de la demanda. Hecha esta aclaración, quiero referirme muy brevemente a los conceptos emitidos por el señor Ministro Truchuelo en su última alegación. Dice que sólo la nación y los Estados son entidades soberanas, y el artículo 115 de la Constitución General dice: “Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes: I.- Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa, y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.” Creo que estos términos clarísimos del artículo 115 de la Constitución, dan el concepto preciso de que los Municipios son soberanos dentro de su jurisdicción, es decir, los Ayuntamientos que los administran, porque no hay entre ellos y el Gobierno del Estado, ninguna autoridad intermedia. Sigue diciendo la fracción II del mismo artículo: “Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual

se formará de las contribuciones que señalen las Legislaturas de los Estados, etc.” La fracción III dice: “Los Municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales”. Todo esto significa que los Municipios son entidades independientes y soberanas, libres, y no me dará el señor Licenciado Truchuelo un solo caso en que el Gobierno del Estado o el Gobierno de la Federación administre legalmente, con facultades concedidas por la Constitución o por alguna Ley, los servicios públicos municipales. La administración, la organización, el régimen de los servicios públicos municipales, es del exclusivo y soberano resorte de las autoridades municipales. Los documentos a que se ha dado lectura en esta Sesión, demuestran que la Legislatura del Estado concedió una autorización al Municipio de Orizaba para ampliar los términos del contrato celebrado con la Compañía Mercantil Mexicana, pero no nos demuestran más, que esa autorización no se ha llegado a comprobar con el contrato de novación respectivo, que el contrato primitivo haya sido modificado, que se haya ampliado el término para su fenecimiento.

De tal manera que está en vigor a pesar de la autorización dada por la Legislatura al Ayuntamiento de Orizaba, el contrato primitivo, o mejor dicho, estuvo en vigor hasta el año de 1932 en que feneció. De tal manera que sigue subsistiendo el proyecto tal como está concebido, porque se atiene a los términos del contrato primitivo y como no hay otro contrato que haya modificado éste, debe atenderse a ese contrato primitivo. Por lo que ve a la nulidad, nos decía el señor Ministro Truchuelo que todos los autores convienen en que la nulidad debe demandarse precisamente ante la autoridad judicial; que no tiene facultades la autoridad administrativa para declarar de por sí la nulidad de un contrato celebrado por ella y a este efecto hay que distinguir lo mismo en Derecho Administrativo que en Derecho Civil, dos clases de nulidad: La nulidad absoluta y la nulidad relativa. La nulidad absoluta que se contrae a actos que son nulos de por sí; y la nulidad relativa, que se contrae a actos que son anulables.

Cuando el acto es anulable, entonces se hace necesario ocurrir ante la autoridad que deba anularlo, ante la autoridad judicial correspondiente, pero cuando el acto es nulo de pleno derecho, es decir, cuando existe nulidad absoluta, entonces el acto no produce efectos y cualquiera de las partes puede librarse de los compromisos contraídos en un contrato nulo de pleno derecho. Dice el mismo autor que el señor Ministro Truchuelo nos está citando, Gabino Fraga, en tratando de nulidad, página 417: “Cuando la autoridad administrativa obra sin motivo, comete lo que en Francia se denomina un ‘exceso de poder’. La sanción de esa irregularidad no puede ser otra que la privación de los efectos del acto por medio de la nulidad”. Y agrega para concluir este capítulo: “Por último, si se tiene en cuenta que cuando la Administración ha ejecutado un acto irregular, puede encontrarse en el dilema de respetar ese acto o de cumplir la Ley y que de acuerdo con el principio de la legalidad, debe decidirse por esta última, se comprenderá que en realidad no existe obstáculo jurídico, sino por el contrario, razones de esa índole para que desconozca de propia autoridad el acto irregular, quedando por supuesto a salvo los derechos del afectado para contradecir la actividad tomada

en su contra”. Todo ésto viene a confirmar lo que dije ya al respecto ayer: que el acto consignado en el contrato celebrado entre la Junta de Administración Civil de Orizaba y la Compañía Mexicana Mercantil, es absolutamente nulo, es perfectamente nulo. Es un acto que no produce efectos y que por lo mismo, cualquiera de las dos partes, no sólo el Ayuntamiento de Orizaba como se vió en el presente caso, sino la Compañía Mexicana Mercantil, pudieron abstenerse de cumplir ese contrato porque es nulo de pleno derecho. De tal manera que el Ayuntamiento de Orizaba estuvo en su lugar, estuvo en su derecho al desconocer la validez de ese contrato y declararlo por sí y ante sí nulo, dejando a salvo naturalmente, a la Compañía, los derechos que tenga para hacer la reclamación correspondiente por los perjuicios que se le sigan por la nulidad de ese contrato. Por todo lo dicho, ratifico lo expuesto en la Sesión de ayer y votaré con el proyecto.

EL M. TRUCHUELO: Pues es inútil que me esfuerce yo en citar leyes y doctrinas si no se les da la interpretación correcta. Voy a leer lo indispensable nada más; no todo porque es largo. “Nulidad. —el autor que cité— página 413: Al lado de los actos a que nos acabamos de referir, en los cuales no existe posibilidad alguna de que engendren ningún efecto jurídico, es indudable que en el derecho administrativo existe otra categoría de actos que producen efectos de derecho, mientras no sean destruidos por un nuevo acto. Esta categoría está constituida por actos nulos. Dentro de ella quedan comprendidos todos los que se encuentran viciados de alguna irregularidad diferente de la que produce la inexistencia, siempre que la Ley no establece expresamente otra sanción especial”. La Ley. “Así pues —salto el párrafo siguiente para concretar los actos— existen en primer término, actos cuya nulidad sólo puede demandarse por determinadas personas y que pueden legalizarse por prescripción”. Demandarse. “b).- (Dice más adelante). En segundo término existen actos en que la nulidad sólo puede pedirse por determinadas personas y en que el consentimiento de éstas los purga de todo vicio”. “c).- Se pueden señalar, en tercer lugar, actos en los que la nulidad sólo puede pedirse por determinadas personas, pero que no desaparece por confirmación o prescripción”. “...d).- Finalmente, en la mayoría de los casos, la nulidad puede ser demandada por todo interesado pero sólo dentro de un término breve”. Todo esto viene confirmando la misma tesis: que tiene que ser demandada. He dicho yo, y se vuelve a mutilar mi tesis, que la nulidad sólo puede ser declarada por autoridades administrativas cuando hay una Ley.

El caso que ha citado el señor Ministro Aguirre Garza lo confirma: Cuando se está enfrente de un acto nulo o enfrente de una disposición de la Ley, entonces debe decidirse por la disposición de la Ley y aquí no la hay. Confirmando esta teoría mía, está aquí el único caso que señalaba yo, porque yo cito las teorías completas, con toda buena fe, sin andarlas mutilando y sin andar queriendo sostener una tesis incompleta. Aquí está lo que dije: “Dentro de nuestra legislación podemos citar algunos ejemplos por los que se demuestra que el criterio de ellas es en el sentido de facultar a la misma autoridad administrativa para declarar la nulidad de los actos que ha realizado irregularmente. Así, la Ley de Aguas en su artículo 38 y la

de Vías Generales de Comunicación en su artículo 36, arriba transcrito, determinan que las Secretarías de Agricultura y Comunicaciones, respectivamente, harán las declaraciones de nulidad que las propias leyes establecen. Igualmente la Ley de Patentes en su artículo 70 y la Ley de Marcas en el artículo 42 establecen la facultad administrativa de declarar la nulidad”. Yo vengo a estar sosteniendo la tesis de que esta ejecutoria de la Corte, única, que no es jurisprudencia ni es obligatoria, está en contra de las doctrinas de los autores y del artículo 17 de la Constitución, y del artículo 14 que dicen que los derechos se perderán sólo mediante juicio; que nadie puede ser molestado en sus propiedades y posesiones, sino a virtud de procedimiento fundado y motivado y en el que se sigan todas las normas establecidas previamente por la ley.

En estos casos de nulidad, cuando corresponde la declaración a la autoridad administrativa, se necesita que haya una ley en la cual pueda fundarse. El ejemplo que cité yo del caso de las consecuencias que se derivarían, no es, como, de manera impetuosa y pasional en mi contra, lo establece el señor Ministro ponente, que éstas estén falseadas. Dice que señalo falsedades que se han cometido y que yo cometo lo mismo. Ya el señor Ministro Aguirre Garza confesó de dónde ha venido su error al presentar ese hecho falso; este error consistió en lo mal hecho del proyecto. Precisamente por eso es mi oposición a él, porque no había tenido en cuenta la violación del artículo 17; y ya se leyó que está perfectamente reclamada esa violación; y el señor Ministro Aguirre Garza se disculpó en el sentido de que esa afirmación no fué audaz, como la calificó yo, por la circunstancia de que dijo que yo suplía la deficiencia de la queja, como si yo debiera de estar atendido a un proyecto mal hecho que combato, cuando yo me atengo a las constancias de los autos, que ya ví, en que se reclama la violación del artículo 17 constitucional. De modo que la afirmación de que era falso un hecho, atribuyéndoseme que yo inventaba que la demanda tenía artículos no citados, quedó perfectamente comprobada y él la disculpa con que se atuvo al proyecto; pero está en el expediente como yo lo digo.

La cuestión de que sea una garantía, ya lo dijo el mismo señor Ministro ponente, aunque confundiendo la falsedad con las apreciaciones que yo hago, es muy distinta. Esto es sencillamente obrar sin serenidad, porque una cosa es que él aprecie que no era garantía y otra cosa es que se diga aquí que no se constituyó esa garantía; de modo que éstas son apreciaciones; pero no es eso lo fundamental, porque son errores de palabras nada más, para combatir, por combatir la tesis contraria. La cuestión fundamental es ésta: que yo he sostenido que hay muchas formas de expresar la garantía. Aquí no se trata de hacer un contrato como los que se estaban haciendo, por ejemplo con el Rastro de Tacubaya, en que se arrienda el rastro por una cantidad; y ya nos han mandado aquí publicaciones en que se dice que no hay necesidad de que el Ayuntamiento enajene ese servicio público, porque él puede explotarlo y reducir el tanto por ciento que se cobra. Este es muy distinto. Aquí se trató de hacer un contrato que tenía diversas variantes; no existía ningún mercado y se dijo: vamos a hacer este mercado y todas esas consideraciones que he expuesto yo, porque no es el caso de un servicio público ya establecido y que se

arriende, porque entonces sí ya se desviaba, sino que se hizo el contrato y se hizo el mercado; y se confunde el caso como si estuviera ya en servicio el mercado, como si estuviera ya construido el mercado y se hubiera dado a esta Compañía, para que cobrara por su cuenta, caso muy distinto. Se trata de construir un mercado y ¿de qué manera se pagaba, si el Ayuntamiento no puede sostener esos servicios, por no tener otros ingresos? Aquí no es solamente una cuestión legal la que se trata, sino también moral: si va a quedarse el Ayuntamiento con el mercado que no tenía, pues justo es que lo pague a la Compañía; que se haya determinado o fijado un impuesto, ya expliqué que éstas son estipulaciones de este contrato, para garantizar el pago, estipulaciones accesorias que pueden modificarse y que están perfectamente interpretadas allí; hasta el impuesto del mes anterior responde, si no entrega la Compañía los rezagos al Ayuntamiento, del mes anterior, los pierde la Compañía; ella es la que cobra y pasa al Ayuntamiento lo del mes anterior. Se fija un límite para determinar esa obligación y se ve que estuvo claro, porque vienen después las modificaciones, que éstas modifican el plazo. ¿Vamos a juzgar si hacen prueba plena o no hacen prueba plena?

Al decir que hacen prueba plena, es sólo para el efecto no de apreciar por nosotros, que no tenemos facultad para ello, sino para decir que este hecho está en la demanda; que es cierto que hay esos principios de discusión que nosotros no podemos hacer, lo que hizo el señor Ministro ponente, substituyéndose a la autoridad, a los tribunales ordinarios, para declarar que el contrato concluye a los tres años. Estos son puntos que se deben discutir allá, pero nosotros no, porque nos estamos metiendo en un terreno que no nos corresponde. Aquí sólo debemos tener en cuenta estas violaciones: se dice: el Ayuntamiento no tiene facultades para haberse apropiado, para haber entrado en posesión de este mercado que estamos construyendo, cuando no se las concede ninguna disposición.

Se nos viene a citar el artículo 115 de la Constitución que dice otra cosa.

En primer lugar, me parece, no recuerdo bien y lo pongo en duda, para que no se me vaya a atribuir una afirmación inexacta, que fué una Junta Municipal la que intervino, de tal manera que no es ni siquiera el Ayuntamiento, sino una Junta que no debe de existir conforme a la ley, conforme a la Constitución. De modo que este acto de la Junta es nulo, porque viene una Junta a substituir al Ayuntamiento, como se dice aquí y luego se vienen a derivar derechos tomando lo que conviene y dejando a un lado lo que no conviene, sin tomar todo el problema íntegro; es este otro motivo más que se controvierte ante la Autoridad Judicial; allí se expresará si tuvo o no facultades para tomar tales y cuales determinaciones la Junta de Administración Civil, que no es el Ayuntamiento. De modo que el artículo 115 de la Constitución dice: "... I.- Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa, y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado". Y se quiere hacer la confusión verdaderamente lamentable, me da pena oír estas cosas, entre las concesiones y un contrato que haga el Ayuntamiento fuera de sus facultades, porque no tiene facultades para hacer contratos de esta naturaleza, sino solamente para adminis-

trar sus bienes. De tal manera que necesita la aprobación de la Legislatura, para un acto que no es la administración de sus bienes. No existía mercado, no existía el servicio. No hay que confundir una cosa con otra. Sencillamente la Legislatura es la única capacitada para autorizar la celebración de contratos por un Ayuntamiento que no tiene más obligación que la que le concede la fracción II en este particular: "II.- Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las Legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender las necesidades municipales". De modo que aquí no se había señalado esa contribución, ni nada, puesto que no existía el mercado, se estaba haciendo, cómo no se ve claramente la inaplicabilidad de estos preceptos tan claros; ya repito una y cien veces, que no se trata de un contrato de un mercado existente, que se fuera a explotar por un particular indebidamente, que esos contratos serían sencillamente anulables, como lo dicen los autores.

De motu propio las autoridades administrativas no pueden declarar nulo ningún acto, si no es que la ley las autorice, pues es un principio elemental de derecho que el poder público solamente puede hacer aquello que la ley manda. Aquí citaba el caso de la Legislatura, para que se viera que no es siquiera un acto propio del Ayuntamiento; que el Ayuntamiento tiene facultad para administrar, pero no para celebrar un contrato de esta naturaleza; la Legislatura puede autorizar, y aun autorizó una reforma, el que se celebre ese contrato por el Gobierno del Estado y que una vez hecho esto, se diera el servicio público al Ayuntamiento. Esta sería otra cosa, no hay esa facultad. De modo que los Municipios están capacitados únicamente para administrar, ésta es la consecuencia de cuando ya está establecido un servicio; y no sencillamente que tenga facultad el Ayuntamiento para hacer contratos que pudieran hasta ser onerosos, sin la aprobación de la Legislatura. De tal suerte que hasta hay el detalle de que se trata de una Junta de Administración Civil, que no es el Ayuntamiento; hasta eso hace discutible el asunto. De modo que me alegro que se haya hecho referencia a los autores citados, para que se vea que la nulidad sólo procede cuando hay disposición de la ley. Y aquí ni siquiera se hizo declaración de nulidad, sino que de manera arbitraria, de propia autoridad, cuando la Compañía tenía que entregar al Ayuntamiento, en determinadas condiciones, el Ayuntamiento tomó la determinación, sin facultad absolutamente, sin estar definido todavía si por no haber el Ayuntamiento hecho el contrato para obtener el mercado, sino una Junta de Administración Civil, podía considerarse de quién es legalmente la propiedad del mercado.

Pero estas cuestiones solamente las cito, para que se vea que hay muchos puntos y problemas judiciales que se tienen que resolver con pleno conocimiento de causa; y esto no lo podemos resolver nosotros.

Ayer ponía claramente el caso de que, cuando un individuo dice: Me han embargado estos muebles, pero son míos o, se iba a embargar a Fulano, pero esos terrenos son míos y aquí están mis títulos de propiedad, no se discutía aquí la cuestión de propiedad; porque invariablemente las ejecutorias de la Suprema Corte no tienen que conocer de cuestiones de propiedad.

Ayer o antier aprobamos un proyecto del señor Ministro Aguirre Garza en ese mismo sentido, porque ya se ha dicho infinidad de veces que se reclamen cuestiones de posesión nada más. Es éste el caso: aquí reclaman la posesión que tiene y que se la arrebató el Ayuntamiento, que es por lo que se ampara. Pero las cuestiones de propiedad no pueden ser conocidas por la Suprema Corte, sino cuando previamente se ha seguido el juicio correspondiente, y ya en los casos en que proceda el amparo viene a plantearse esa cuestión.

Las tesis que yo sostengo no tienen absolutamente ninguna novedad; no es más que el respeto a la ley, respeto que la Sala Administrativa ha prestado a la ley desde que se estableció la Corte; y cómo debe fundar sus resoluciones, y cómo debe interpretar las leyes, y cómo debe, ante todo, respetar la Constitución.

Habrán después muchos casos que se puedan resolver. Supongamos que el Juez declara que el contrato por tratarse de un servicio público, o por lo que fuere, o porque es un mercado pasa al Ayuntamiento; puede decir el Gobierno que se pague la expropiación y que se haga en esta forma: o que se pague al contado; podrán venir muchas cosas que no tiene que ver la Corte absolutamente; aquí nada más debemos resolver este problema: esta Compañía, fundándose en un contrato, fundándose en lo que la cláusula novena de este contrato dice, fundándose en lo que dice de que se proroga el contrato, que ya yo lo demostré, no para el efecto de que se vea si la prórroga estuvo bien o mal hecha, sino nada más para el efecto de que conozcamos si hay puntos discutibles; y, habiendo puntos discutibles, la Corte no debe tratar este asunto sin tener todos los elementos, sin oír a las partes en defensa, substituyéndose a los tribunales, sin un procedimiento legal. Ese caso, en fin, es un desastre espantoso jurídicamente.

Nada más hay esto: tienen la posesión; piden el amparo dentro del término; dicen que la autoridad no pudo haber hecho esos actos de propia autoridad, con infracción del artículo 17 constitucional, y la Corte debe conceder el amparo nada más para ese efecto; y ya ocurrirán los interesados y harán valer las defensas; y ya se verá si la Compañía pagó o no; o si le sale debiendo el Ayuntamiento.

Son cosas enteramente aparte. Y la Legislatura en sus actos ha tenido que fundar los del Ayuntamiento, porque el Ayuntamiento no tuvo facultad para hacer esos actos, ni nunca la ha tenido; y sería un desastre conceder a los Ayuntamientos facultades de hacer contratos; porque hay veces que son poco escrupulosos y qué se yo qué compromisos adquirirían con los particulares.

Así es que todo lo que yo sostengo es que todos esos puntos que he presentado indican que hay controversia pendiente; que la autoridad administrativa no está fundada en ninguna ley, ni en disposiciones de su contrato, para hacerse justicia por su mano; que se ha violado el artículo 17; que les quitaron la posesión; que estaban dentro de término para pedir amparo y que debe concederse éste únicamente para ese efecto.

EL M. AGUIRRE GARZA: Simplemente para una aclaración pido la palabra.

El señor Ministro Truchuelo se está alegrando de que le citemos los mismos autores que él ha leído, y cree que con

ellos está combatiendo nuestra argumentación. Yo no quiero suponer malicia en el señor Truchuelo, como la supone él en nosotros; pero le voy a releer el párrafo 278 de la obra de Gabino Fraga que leyó e interpretó mal, para que vea la Asamblea que el señor Ministro Truchuelo no se ha dado cuenta de lo que dice el párrafo, que únicamente dice: "Nulidad.- Al lado de los actos a que nos acabamos de referir, en los cuales no existe posibilidad alguna de que engendren ningún efecto jurídico, es indudable que en el derecho administrativo existe otra categoría de actos que producen efectos de derecho, mientras no sean obstruidos por un nuevo acto."

Los actos a que se acaba de referir el autor son los actos inexistentes, a los cuales me referiré posteriormente.

Sigue diciendo el mismo párrafo: "Esta categoría está constituida por actos nulos. Dentro de ella quedan comprendidos todos los que se encuentran viciados de alguna irregularidad diferente" -fíjese el señor Ministro Truchuelo- "diferente de la que produce la inexistencia, siempre que la ley no establece expresamente otra sanción especial".

Así pues, en este párrafo el autor se refiere a los actos nulos, diferentes de aquellos inexistentes. Cuando el acto no es inexistente por su propia naturaleza, por la ilegalidad de forma y esencia del contrato, entonces es aplicable el concepto que emite el autor en este párrafo; pero cuando el acto es inexistente por la propia inexistencia o ilegalidad del contrato, entonces no produce ningún efecto, ni está sujeto a disposición alguna de la ley.

Dice el mismo autor al tratar de la inexistencia, en la página 403: "La eficacia de los actos administrativos depende de que en él concurren los elementos internos y externos que han sido motivo de nuestro estudio en las páginas anteriores.- En el caso de falta absoluta o parcial de alguno de dichos elementos, la ley establece sanciones que pueden consistir desde la aplicación de una medida disciplinaria, sin afectar las consecuencias propias del acto, hasta la privación absoluta de todo efecto de éste."

Y sigue diciendo más adelante: "Coincidiendo con estas ideas, el artículo 2224 del Código Civil dispone que: 'El acto jurídico inexistente por la falta de conocimiento o de objeto que pueda ser materia de él, no producirá efecto legal alguno. No es susceptible de valer por confirmación, ni por prescripción; su inexistencia puede invocarse por todo interesado'". Es lo mismo que ha sostenido el señor Ministro Truchuelo. Pero hay más; dice, por fin, el mismo autor, al seguir tratando de la inexistencia: "Si por ejemplo, fuera de cualquiera posible excepción al sistema de separación de poderes, el Congreso o el Ejecutivo resolvieron un litigio civil sobre divorcio, o si el Poder Judicial otorgara una concesión de aguas, de petróleo o de minas, o expidiera una ley, indudablemente que ninguno de esos actos necesitaría de una resolución judicial para privarlos de sus efectos, pues ninguno de orden jurídico podrían producir, y cuando más, si había algún efecto material que se derivara de esos actos, sería motivo, no de un procedimiento de nulidad, sino de un juicio de responsabilidad civil o penal, según el caso", que es lo que hemos venido sosteniendo, precisamente el Sr. Ministro Relator y el que habla. Terminó con esa aclaración.

EL M. PRESIDENTE: Me permito preguntar a la Asamblea si está el asunto suficientemente discutido.

EL M. TRUCHUELO: Pido la palabra.

EL M. PRESIDENTE: El señor Ministro Truchuelo ha hecho uso de la palabra por dos veces; pero quiero suplicar a la Asamblea que se le conceda nuevamente, aunque con la súplica de que sea breve, porque tenemos diecinueve asuntos pendientes en la lista.

EL M. TRUCHUELO: Voy a ser muy breve. Nada más para llamar la atención del Sr. Presidente sobre cómo se enredan tanto las discusiones, pues él es quien va a decidir la votación, y para que vea que debido a esa forma de discutir, nunca podemos llegar a nada dentro de un criterio de buena intención. No se ha hablado, hasta que se leyó este párrafo, que se entiende mal, más que de la nulidad, y se ha citado la ejecutoria de nulidad. Aquí nunca nadie supone que el contrato sea inexistente, ni puede suponerse esto, porque precisamente se ha venido tratando de la falta de cumplimiento del contrato. Otro problema muy distinto es el de la inexistencia. Aquí precisamente dice el párrafo 280: "Inexistencia de los motivos o defectos en la apreciación de su valor. Todo acto jurídico supone motivos que lo provocan. Cuando esos motivos faltan, no existe la condición para el ejercicio de la competencia. Por lo tanto, el acto es irregular. Cuando la autoridad administrativa obra sin motivo, comete lo que en Francia se denomina un exceso de poder. La sanción de esa irregularidad no puede ser otra que la privación de los efectos del acto por medio de la nulidad". Ya señalé los casos de cuándo procede y cuándo se hace efectiva la nulidad, y ya señalé los casos en que cuando se declara el contrato nulo por la autoridad administrativa, se necesita que haya una ley, y es principio universalmente aceptado que mientras no haya una ley el poder público no puede hacer más que lo que está facultado por la

ley. No quiero entrar a hacer comentarios sobre la inexistencia absoluta, por no alargar más la discusión; pero ya se ve que no se trata de eso ni es problema planteado, ni lo trata el proyecto. Estamos discutiendo sobre algo que no se trata, y así resultará que se daría lectura a todo el libro, nada más por el deseo de estarlo traduciendo. Ya vemos que las doctrinas son claras y que ninguna autoridad puede hacerse justicia por su propia mano, en contra de lo que dispone la Constitución.

EL M. PRESIDENTE: Si se considera suficientemente discutido, pasaremos a la votación.

EL M. TRUCHUELO: Amparo.

EL M. AZNAR MENDOZA: Amparo.

EL M. GARZA CABELLO: Con el proyecto.

EL M. AGUIRRE GARZA: Con el proyecto.

EL M. PRESIDENTE: Yo reconozco el entusiasmo, el valor y la buena fé con que el Sr. Ministro Truchuelo ha defendido su tesis, pero en este caso las razones expuestas en el proyecto me convencen, motivo por el cual voto con el proyecto.

EL C. SECRETARIO: Mayoría de votos confirmando la sentencia del inferior que negó al quejoso el amparo.

EL M. PRESIDENTE: APROBADO EL PROYECTO.

EL M. TRUCHUELO: Yo voy a formular mi voto particular.

EL M. PRESIDENTE: Voto particular del señor Ministro Truchuelo.

EL M. PRESIDENTE: Los señores Ministros dirán si desean que entremos inmediatamente a la discusión de los asuntos que se relacionan con las distancias o si vemos los asuntos del Sr. Lic. Rodrigo Vázquez, que me parece que tendrán mucha discusión, o ninguna, para continuar después con los demás asuntos a fin de aumentar el trabajo de esta mañana.

EL M. AZNAR MENDOZA: Estoy de acuerdo.