

FORTUNATO F. HALILI, RECURRENTE, CONTRA ICE AND COLD STORAGE INDUSTRIES OF THE PHILIPPINES, INC., RECURRIDA.*G.R. No. L-336. January 25, 1947*

Ponente: BRIONES, J.

Read online (full-text search, related cases, audio case brief): <https://batas.org/library/72dec57f9397/>**BRIONES, J.:****I**

Estas dos apelaciones se refieren a una sola sentencia—la dictada por la Comisión de Servicios Públicos en el expediente No. 401 de dicha Comisión que versa sobre la solicitud presentada por Fortunato F. Halili pidiendo la concesión de un certificado de conveniencia pública para la instalación, mantenimiento y operación de una fábrica de hielo en la Ciudad de Quezon.

Se han opuesto a la solicitud la razón social Ice and Cold Storage Industries of the Philippines, Inc., que más adelante se designará con el nombre abreviado de Ice Cold, y Esteban Espíritu, en virtud de los siguientes fundamentos: (a) que la aprobación de la solicitud redundaría en detrimento de sus derechos e intereses como fabricantes de hielo previamente autorizados en el territorio donde el solicitante proyecta establecer su planta; (b) que por ley sus derechos en inversiones como tales operadores previamente autorizados merecen el amparo de la Comisión de Servicios Públicos mediante la denegación de la referida solicitud; (c) y, por último, que la comodidad o conveniencia pública no requiere ni justifica el establecimiento y operación de la fábrica proyectada por el solicitante. Tanto el solicitante como la opositora Ice Cold articularon sus pruebas en apoyo de sus respectivas alegaciones. El opositor Esteban Espíritu no adujo ninguna prueba, descansando más bien en las presentadas por su co-opositora, la Ice Cold.

La Comisión dictó después su sentencia concediendo al solicitante un certificado de conveniencia pública para instalar, mantener y hacer funcionar una fábrica de hielo con capacidad para producir veinte (20) toneladas al día, y para vender su producción solamente dentro de los límites de la Ciudad de Quezon. También se imponen en el certificado otras varias condiciones—las usuales y acostumbradas en esta clase de operaciones—, pero la principal y la que considera el solicitante como la más onerosa es la que limita la duración del certificado a sólo tres (3) años, esto es, hasta el 31 de Diciembre de 1948.

Tanto el solicitante como la opositora Ice Cold han apelado de la decisión. Ambas apelaciones son las que tenemos que considerar y resolver en esta decisión conjunta. El otro opositor, Esteban Espíritu, no ha apelado.

Hállanse tan estrechamente enlazados entre sí las cuestiones debatidas, los puntos contenciosos de una y otra apelación, que todo lo que digamos en favor de las pretensiones de una parte es necesaria y automáticamente aplicable en contra de la otra parte y viceversa. Así que, en obsequio de la brevedad y concisión, optamos por discutir y resolver las cuestiones suscitadas conjuntamente, en globo, sin establecer ninguna prelación o prioridad.

II

Resulta de autos que originariamente el certificado de la Ice Cold abarcaba toda Filipinas. Después se reformó para cubrir solamente toda la Ciudad de Manila, la Ciudad de Quezon y parte de las provincias de Rizal, Bulacán y Cavite. El 30 de Septiembre de 1941 su capacidad máxima de producción llegaba a 245 toneladas diariamente. En tal fecha la Comisión de Servicios Públicos autorizó un aumento de 100 por ciento, o sea, una producción diaria de 490 toneladas. Bajo esta autorización, sin embargo, la Ice Cold sólo pudo montar la maquinaria suficiente para 45 toneladas, ascendiendo, por tanto, su producción total diaria a 290 toneladas. La maquinaria restante ya no se pudo instalar por haber sobrevenido la guerra del Pacífico el 8 de Diciembre de 1941.

En los primeros días de la ocupación japonesa la Ice Cold continuó produciendo y distribuyendo hielo de conformidad con los términos de su certificado hasta que el ejército japonés tomó y asumió la operación de todas sus plantas. En la batalla por la liberación de Manila la mayor parte de la fábrica quedó destruida, suspendiéndose consiguientemente su producción. Reconquistada Manila el ejército americano tomó la planta rehabilitándola parcialmente. De su producción—unas 100 toneladas al día, según la sentencia de la Comisión que lleva la fecha de 15 de Enero, 1946—la mayor parte la consumía el ejército americano, y sólo una pequeña parte se ponía a disposición del público. Parece sin embargo, que bajo los términos del contrato con el Ejército la producción total se entregaría a la Ice Cold a fines de Junio de este año para su distribución y venta al público. Pero es hecho establecido que al terminarse la vista de este expediente y al dictarse la sentencia de la Comisión la Ice Cold no distribuía ni vendía hielo en la Ciudad de Quezon ni estaba en condiciones de hacerlo por la insuficiencia de su producción. También resulta de autos que la Comisión, antes de avenirse a conceder la solicitud siquiera parcialmente, o sea, para un período de 3 años, impuso la condición de que el solicitante tuviese la maquinaria y los implementos necesarios para poder instalar inmediatamente su planta, a fin de asegurar la pronta y expedita prestación del servicio, y también para evitar que se especulase con el certificado.

III

Lo primero que tenemos que determinar y resolver es si las pruebas obrantes en autos justifican y sostienen las siguientes conclusiones de la Comisión: (a) que la conveniencia e interés públicos demandan el establecimiento y operación de la fábrica de hielo proyectada en la Ciudad de Quezon; (b) que el solicitante tiene listos y preparados, para su inmediata instalación, las maquinarias e implementos necesarios descritos en la solicitud; (c) y que el solicitante está económicamente capacitado para mantener y prestar el servicio público de que se trata. Estamos perfectamente satisfechos de que estas conclusiones se hallan bien fundadas. Nada hay en autos que justifique el que usemos de nuestra facultad de revisión (Ley Núm. 146 del Commonwealth tal como ha sido reformada por la Ley Núm. 454 también del Commonwealth) para abrogar dichas conclusiones. Estamos sustancialmente de acuerdo con las siguientes apreciaciones de la Comisión:

"In the light of the above facts, we cannot agree with oppositors' contention that public convenience does not require the operation of the proposed ice plant. Applicant's evidence shows that Quezon City is subdivided into nineteen large districts most of which are well populated and that at the present time no authorized operator is rendering ice service to the inhabitants thereof. It is true that we have recently authorized the operation of two ice plants in Quezon City (see decision dated December 5, 1943 in Cases Nos. 309, 417 and four others) but aside from the fact that said two plants will only produce seven tons of ice daily, this production will be sold not only in Quezon City but also in Manila. The evidence of record, which we have carefully examined, clearly shows that the public need and demand for ice in Quezon City require the operation of the plant herein proposed together with the other two plants already authorized in said place in view of the emergency and considering that the Ice and Cold Storage Industries which produced 290 tons of ice daily before the war is not rendering service at present." (Decision, Public Service Commission.)

De lo dicho, se sigue que el recurso interpuesto por la Ice Cold para que revoquemos la decision de la Comision en la parte favorable al solicitante, no puede prosperar. Solamente podriamos hacer esto si en autos no hubiera pruebas que razonablemente sostengan dicha parte de la decision, o la misma fuese palmariamente contraria a la ley, o la Comision careciera de jurisdiccion y competencia para actuar y decidir el caso. Ninguno de estos requisitos se da en el asunto que nos ocupa.

IV

Pasaremos ahora a considerar y resolver el pedimento de revision interpuesto por el solicitante. Este se excepciona contra la decision en cuanto esta limita el plazo del certificado a 3 años y pide que se le de el plazo acostumbrado en esta clase de servicio—el de 15 años.

El solicitante arguye que la Ciudad de Quezon es una urbe importante no solo por sus actuales proporciones en poblacion y en territorio, sino tambien por las enormes posibilidades de expansion y crecimiento de que le hace susceptible su contiguidad con Manila y con provincias limitrofes densamente pobladas. Segun pruebas no seriamente impugnadas del solicitante, la ciudad tiene ahora 120,000 habitantes y un territorio 3 veces mas grande que el de Manila; que entre tiendas, hoteles, restaurantes, cafes y otros lugares de entretenimiento hay en ella unos 250 centros donde se consume o puede consumirse bastante cantidad de hielo; que, ademas, estan situadas en ella importantes instituciones privadas como el Quezon Institute, Good Shepherd Convent, St. Joseph College, y Jesus Christ Seminary; y que en ella no hay ninguna fabrica de hielo, puesto que las plantas de la Ice Cold todas estan situadas en Manila. El solicitante arguye que la demanda de hielo y de sus derivados en la ciudad de Quezon no es temporal o de emergencia, sino que es permanente, continua, impuesta por las necesidades cotidianas de la poblacion. Por tanto, la razon de emergencia que invoca la Comision en su sentencia para limitar el plazo del certincado a 3 años, no tiene razon de ser.

Estimamos acertado este razonamiento del solicitante. Lo que en todo caso es accidental, contingente, es la capacidad de la Ice Cold para reanudar su servicio en la Ciudad de Quezon, distribuyendo y vendiendo hielo alli como antes de la guerra; en otras palabras, que si la Ice Cold no puede prestar ahora dicho servicio debido a la destruction de sus plantas sin culpa de su parte, podra, sin embargo, hacerlo si se le da un tiempo razonable para rehabilitar su produccion. Pero si la Comision no ha estimado esta perspectiva, esta posibilidad de rehabilitation como razon bastante para privar a los habitantes de Quezon de un servicio publico a que tienen perfecto y actual derecho, posponiendo la satisfaccion de sus necesidades frigorificas para tiempos mejores—y por este motivo se ha concedido la solicitud para que el solicitante instale inmediatamente su fabrica, y produzca y venda hielo en dicha ciudad—, juzgamos que tampoco ello es motivo suficiente, por las razones que mas adelante vamos a exponer, para limitar el plazo del certificado a 3 años, en vez del plazo de 15 años que se ha concedido siempre.

Se alega, sin seria impugnacion, que entre terrenos y edificios, maquinarias y accesorios el solicitante tiene invertido en la fabrica de que se trata un capital montante a P265,000. A esto hay que añadir el costo calculado de la operacion que suma unos P27,000 mensualmente. Resulta patente que 3 anos es un plazo demasiado corto para posibilitar el recobro de la inversion mediante razonables rendimientos. Se debe considerar que una utilidad o servicio publico no es como un negocio cualquiera, de esos en que una amplia libertad economica permite posibilidades espectaculares, hasta estupendas de lucro, al socaire de favorables circunstancias o del ingenio y habilidad de sus administradores. El servicio publico, no. Sus posibilidades de lucro estan limitadas y reglamentadas, sujetas en todo tiempo a tarifas y aranceles que se fijan y determinan al tenor del interes y conveniencia publica. A las empresas de servicio publico se les requiere que presten un servicio lo mas eficiente y economico posible; que esten constantemente alerta hacia las exigencias de ese gran amo que se llama publico—amo casi siempre quejoso e insaciable. Asf que, a cambio de esto, tienen derecho "a una justa compensacion y una ganancia liberal" (Ynchausti Steamship Co. contra Comisionado de Utilidad Publica y Junta

de Apelacion, 42 Jur. Fil., 654); y no solo esto sino que tienen derecho tambien a que el Estado les provea de cierto grado de estabilidad y seguridad; en una palabra, a que se les dote de un clima economico vital en que razonablemente puedan prosperar y desarrollarse. Por eso no es extraño que en un memorandum sometido el 26 de Julio de 1939 el Secretario de Justicia, y aprobado por este, en relacion con las disposiciones de la citada Ley Num. 454 del Commonwealth que, enmendando el articulo 15 de la Ley Num. 146 del mismo Commonwealth, faculta a la Comision de Servicios Publicos a fijar el periodo de tiempo durante el cual seran validos los certificados de conveniencia publica, el Comisionado Hon. Vicente de Vera recomendase un periodo de quince (15) años para los certificados sobre fabricas de hielo y almacenes de refrigeracion. "El equipo de estos servicios—dice el Comisionado Vera—cuesta bastante y su, desarrollo requiere tiempo, considerando que la demanda de hielo no es uniforme todo el año, y por esto se recomienda que la validez de los certificados para estos servicios sea de quince (15) años." (Memorandum del Comisionado Hon. Vicente de Vera al Secretario de Justicia Hon. Jose Abad Santos, de 26 de Julio de 1939, obrante en autos a folio 46, Exhibit H.)

Efectivamente, en consonancia con este memorandum debidamente aprobado por el Secretario de Justicia como queda dicho, la Comision de Servicios Ptblicos adopto invariablemente como norma en sus decisiones antes de la guerra el fijar un periodo de 15 años en los certificados de conveniencia publica para fabricas de hielo y almacenes de refrigeracion.

V

Pero no es solo el interes del solicitante, como empresario de servicio publico, el que aconseja la concesion de un plazo razonablemente largo para la duracion de su certificado: tambien lo aconseja, y acaso con mayor fuerza, el mismo interes publico, la misma publica conveniencia en la ciudad de Quezon. Se puede afirmar, sin temor a valida contradiccion, que siempre sera mas conveniente y economico para el vecindario de la ciudad de Quezon el servicio de una empresa que produzca y distribuya hielo alli mismo, dentro de su territorio, maxime si es exclusivo como el del solicitante, que el servicio de otra empresa que tiene sus plantas fuera como es el caso de la Ice Cold que las tiene en Manila, a varios kilometros de la ciudad de Quezon, y mantiene tan solo en esta un servicio de distribucion mediante autocamiones y el expendio en puestos frigorificos (ice boxes) manejados por distribuidores particulares e independientes. Y la razon es harto sencilla: en la distribucion y venta de hielo el factor distancia es muy importante por la facilidad con que se derrite el producto. Esto sin contar que siempre es mas comodo, conveniente y economico un servicio que se tiene a la mano, a facil alcance.

Asi que es doctrina firmemente establecida en esta jurisdiccion que, salvo cuando hay de por medio una competencia ruinosa y antieconomica, una fabrica que produce hielo alli donde lo distribuye es preferible a otra que lo produzca fuera. En otras palabras, en igualdad de circunstancias, y cuando la competencia no destruye a los competidores sino que todavia les deja un margen razonable de supervivencia y, ademas, les estimula a una saludable emulation en la prestacion de mejor servicio, la opcion, debe ser en favor del productor local. Esta doctrina se sento en una serie de decisiones de esta Corte promulgadas antes de la guerra, de las cuales una de las mas tipicas y representativas es la dictada en el asunto de Limjoco contra San Miguel Brewery (71 Phil., 189).

Limjoco solicito de la Comision de Servicios Publicos la concesion de un certificado de conveniencia publica para la instalacion de una fabrica de hielo en San Juan del Monte (21,000 habitantes), provincia de Rizal, con capacidad para producir 5 toneladas diarias, y con autorizacion para vender sus productos en el citado municipio y en el contiguo de Mandaluyong (18,000 habitantes). Objetaron a la solicitud San Miguel Brewery, antecesora de la Ice Cold, y otros opositores de menor cuantia, aduciendo en su oposicion sustancialmente casi las mismas razones alegadas por la Ice Cold en el presente expediente. La Comision denego la solicitud por las siguientes razones: que la demanda de hielo y de almacenes de refrigeracion en los municipios de San Juan y Mandaluyong era pequena y limitada; que esta necesidad estaba adecuada y suficientemente servida por la opositora San Miguel

Brewery; y por ultimo, que el solicitante no habia podido demostrar satisfactoriamente que la necesidad y conveniencia publicas requerian el servicio propuesto por el. Elevado el expediente en grado de apelacion a esta Corte, revocose la decision apelada, concediendose el certificado solicitado por Limjoco. Esta Corte dijo entonces lo siguiente, sentando normas inequivocas en este genero de asuntos:

"Although as a general rule this Court will not disturb the decision of the Public Service Commission if reasonably supported by the evidence according to several decisions rendered (Manila Electric Co. vs. Balagtas, 58 Phil., 429; Ampil vs. Public Service Commission, 59 Phil., 556; Calabia vs. Orlanes & Banaag Transp. Co., 55 Phil., 659; Aleosan Transp. Co. vs. Public Service Commission, G. R. No. 44523; Mindanao Bus Co. vs. Maria Cristina Transp. Co., G. R. No. 43628; Espiritu vs. San Miguel Brewery, G. R. No. 45161; Gilles vs. Halili, 38 Off. Gaz., 1988; Manila Electric Co. vs. M. R. Mateo, 38 Off. Gaz., 1839; Bulacan Bus Co. vs. Enriquez, G. R. Nos. 46085-86), this is a case where we think the petition for review should be granted and the decision of the Public Service Commission reversed. It is admitted that San Juan del Monte has no ice plant or refrigeration establishment; neither does Mandaluyong. San Juan del Monte has a population of around 31,000 inhabitants, whereas Mandaluyong has more than 18,000. The oppositors, Mariquina Ice Plant and the Pasig Ice Plant of Jose Flores, do not now sell or distribute ice in San Juan del Monte and Mandaluyong, although authorized to do so in their certificates of public convenience and necessity, and the ice service in these two localities is furnished solely by the oppositor San Miguel Brewery whose plant is located in Manila, several kilometers away, and which merely maintains in the said localities a delivery truck service and ice boxes handled by independent dealers. We are of the opinion that the public demand for ice can be better met by the establishment of an ice plant in the same municipality where it is to be distributed. In San Miguel Brewery vs. Espiritu, 60 Phil., 745, 751, we said:

"It being of general knowledge, and therefore, of judicial knowledge, no evidence is necessary to show that an ice plant in the locality is much more advantageous to the general public as to facility in acquiring said article of commodity, not to say of domestic necessity, without loss in weight, than a plant some kilometers from said locality, which distributes ice to its customers by means of delivery trucks at certain hours of the day. Even in the case where an outside manufacturer has an ice depository in the locality, this Court has found and held that it is always more advantageous to have an ice plant in the same locality (San Miguel Brewery vs. Calumpit Ice Plant, G. R. No. 31550, promulgated Jan. 14, 1930, not reported; Cruz and Lapid vs. San Miguel Brewery [1933], 57 Phil., 1017; San Miguel Brewery vs. Lapid 53 Phil., 539).'

"The mere fact that the San Miguel Brewery and the other oppositors have authority to sell ice in San Juan del Monte and Mandaluyong is not ground for denying the application of the appellant This Court once observed that:

""* * * The mere fact that a holder of a certificate of public convenience and necessity is authorized to supply ice in a locality does not prevent the authorization of another holder of a certificate of public convenience and necessity to supply and sell ice in the same locality when the latter is in a better position to do so than the former, and when his service proves to be better and more beneficial to the inhabitants of said locality, taking into consideration the distance between the municipality where the plant is established and that in which the ice manufactured in said plant is to be sold. This is not a case of a land transportation company with a time table, whose service may be increased or decreased according to the needs of the public but that of a company supplying ice manufactured by it, whose efficiency to satisfy the needs of the buying public depends upon its promptness and economy in so doing.' (Limjoco vs. Public Service Commission and Cabrera, G. R. No. 32831, cited in San Miguel Brewery vs. Espiritu, supra.)

The rule thus enunciated should apply with more force in the present case where the applicant proposes not only to sell and distribute ice in the localities covered by his application but to establish an ice plant in one of them. Due to the great importance of ice as a prime necessity of life, the better policy is to facilitate the establishment of ice plants, unless such establishment is not justified or will lead to ruinous or wasteful competition. (Decision, Limjoco contra San Miguel Brewery, supra, Exhibit I, a folios 51, 52 y 53.)

La "gran importancia del hielo como primordial necesidad de la vida," conforme se dice en la precedente cita, jamas se podra exagerar en un pais tropical como el nuestro donde los extenuadores efectos del clima torrido en la mayor parte del año tienen que ser mitigados con diversas formas de refrigeracion, la mas tipica y eficaz de las cuales son el hielo manufacturado y sus derivados. Esto sin contar las vastas y crecientes aplicaciones industriales y mercantiles del hielo, v. gr., en la preservation de carne, de pescados, de vegetales, de drogas, etc., etc. Y el hielo no es ya un articulo de lujo, reservado tan solo para uso y solaz de las clases acomodadas; en realidad, estas gozan de formas de refrigeration mas costosas, mas refinadas y mas avanzadas como la "atmosfera acondicionada," y las refrigeradoras. Son las masas obreras, las mas expuestas a la inclemencia de nuestro sol, y las clases menos afortunadas las que principalmente se sirven del hielo manufacturado, yendo a satisfacer su sed en la tienda de la esquina, o comprandolo en pequeños pedazos. Asi que, reiterando sustancialmente la doctrina sentada en el asunto citado de Limjoco, la mejor politica no es el imposibilitar o dincultar el establecimiento de plantas de hielo, "a menos que tal establecimiento no estuviere justificado o determinare una ruinosa competencia o un despilfarro insensato."

VI

Demostrada la justificacion del certificado otorgado al solicitante, lo que nos queda por ver es si la concesion de un plazo mayor—15 años en vez de 3—determinara una competencia ruinosa o un despilfarro insensato de capitales y energias. Las pruebas obrantes en autos no lo demuestran. Lo que, por el contrario, ha quedado establecido de una manera decisiva, es que la opositora Ice Cold cubre un territorio bastante extenso—toda Manila, toda la ciudad de Quezon, y parte de las provincias de Rizal, Bulacan y Cavite; que mientras a la opositora no se le priva de su derecho de vender hielo en la ciudad de Quezon, el solicitante tendra que venderlo exclusivamente en dicha ciudad, es decir, que no podra invadir Manila y el resto territorial de la opositora; que aun antes de la guerra la opositora aun no habia logrado instalar las maquinarias que se necesitaban para poder producir su maximum autorizado de 490 toneladas diarias, alcanzando solamente su mayor produccion a 290 toneladas; que con la destruccion de la mayor parte de sus maquinarias y las presentes dificultades para importar materiales o implementos, resulta naturalmente menos hacedero alcanzar el limite maximo autorizado por la Comision; que por motivos de vario linaje, unos economicos, otros sociales, la poblacion de Manila durante la guerra y despues de ella ha crecido en proporciones tremendas, casi fantasticas, y tiende a crecer mas dada la probabilidad de que Manila se convierta en emporio comercial en el Extremo Oriente; que, por razones obvias y naturales, el estupendo crecimiento de Manila esta repercutiendo, con el impacto y la fuerza de una poderosa marea, en las areas de su periferia, particularmente en la ciudad de Quezon; que otras empresas productoras de hielo en Manila antes de la guerra ya no funcionan ahora por la destruccion de sus plantas, dejando practicamente sola en el campo a la Ice Cold; que naturalmente todas estas causas y concausas convergen en hacer que haya negocio mas que suficiente, sobrado, no solo para una empresa de grande capitalizacion como la Ice Cold, sino tambien para empresas pequenas como la del solicitante, cuya produccion autorizada de 20 toneladas diarias es nada mas que una pequeña fraccion del volumen autorizado a la opositora.

VII

Arguye la opositora que "es regla bien establecida en esta jurisdiccion que mientras un operador actual ejecute y observe los terminos y condiciones de su licencia, cumpla los reglamentos de la Comision y llene las razonables demandas del publico, el mismo tiene mas o menos un derecho adquirido y preferente sobre una persona que intente invadir su territorio;" y luego añade que "tambien se ha establecido en esta jurisdiccion que antes de expedirse un nuevo certificado de conveniencia publica, si hubiere algun antiguo operador con propio certificado, a este ultimo se le debe dar antes una oportunidad para corregir y mejorar su servicio si fuere deficiente o inadecuado." En apoyo de esta asercion se invoca y cita lo resuelto en una serie de asuntos sobre transporte

terrestre motorizado, entre ellos el de Batangas Transportation Co. contra Orlanes (52 Jur. Fil., 469), y el de Bohol Land Transportation Co., contra Jureidini (53 Jur. Fil., 597). Ya hemos visto, sin embargo, que en relacion con las fabricas de hielo y almacenes de refrigeracion la regla ha sido algun tanto diferente por las razones especiales de que se ha hecho merito y que ya no es preciso repetir. (Limjoco contra San Miguel Brewery y otros asuntos citados, ut supra.) Acaso bastara solo añadir que mientras en el servicio de automoviles y autocamiones hay una porcion de razones que aconsejan la adopcion de normas algun tanto rigidas de restriction y control para prevenir la ruinoso competencia y el despilfarro, entre ellas, v. gr., la relativa facilidad con que se puede adquirir el equipo y el no exigirse calificaciones especiales para el negocio (cualquiera podria comenzar inmediatamente con un automovil o un autocamion, y asi ha habido muchos individuos y familias que se han arruinado tontamente en la insensata aventura), no asi en el establecimiento de fabricas de hielo y almacenes de refrigeracion donde el costo mas o menos considerable de la inversion inicial, las calificaciones especiales y tecnicas que se requieren—eso que graficamente se llama ahora "know how"—el lento desarrollo del negocio, y otras circunstancias no se prestan a crear un medio ambiente propicio para la impremeditacion y la aventura, a menos que sea fines de especulacion, y contra esta ultima ya la Comision tiene adoptadas ciertas medidas prudentes de precaucion.

La opositora Ice Cold admite que de momento no tiene ella todas las instalaciones necesarias para producir su volumen autorizado de 490 toneladas diarias, pero dice que si se le da un tiempo razonable para ello puede hacerlo, y que al no concedersele esa oportunidad antes de que se otorgue un nuevo certificado a otro operador como el solicitante, no parece sino que se le quiere castigar por una incapacidad de que no es responsable y que estaba fuera de sus manos el poder impedirlo. Creemos que esta queja carece de fundamento. Si en esta clase de servicio publico no hay razon para excederse en el amparo a una operacion ya existente, salvo razones de competencia ruinoso, despilfarro, o servicio ineficiente y antieconomico, menos la hay para una operacion futura, eventual, contingente. No se ha probado que la concesion de un periodo de 15 años al solicitante le va a causar un daño irreparable a la opositora. Lo que en todo caso esta tiene que hacer es reajustar sus planes de rehabilitation a la nueva situacion que se crea con el certificado del solicitante. No se dira que 20 toneladas de negocio para el solicitante va a tener el efecto de dislocar esos planes.

VIII

Es posible que la planta del solicitante afecte algun tanto a los ingresos y ganancias de la opositora en la ciudad de Quezon en el sentido de disminuirlos; pero este simple hecho, suponiendolo probado constituye lo que se llama competencia ruinoso? Indudablemente que no. La competencia debe ser tal que prive al operador de razonables ganancias en proportion al capital invertido, y de esto no hay prueba fehaciente en autos. Es doctrina bien establecida que la mera posibilidad de reduccion en los ingresos de un negocio no es bastante para probar una alegacion de competencia ruinoso, Se debe demostrar que el negocio no obtendria suficientes ganancias para pagar un dividendo o interes razonable sobre el capital invertido. (Manila Electric Co. contra Pasay Transportation Co., 66 Phil., 36.) Esta demostracion no se ha hecho en el caso que nos ocupa.

IX

Se insinua la incuestionable condition o capacidad financiera de la opositora para reanudar su servicio y la ejecucion del vasto programa de mejoras trazado y proyectado por ella antes de la guerra. Parece que sobre esto no puede haber realmente discusion: la opositora representa una capitalization amplia y bien consolidada. Pero, por otro lado, cabe afirmar que la pequeña industria tambien tiene perfecto derecho a reclamar su sitio bajo el sol en los contornos y dintornos de un sistema economico bien equilibrado, que aspire al logro de una autentica y general prosperidad. No se necesita ser hostil a las grandes concentraciones de capital o riqueza para pensar y decir que cuando la pequeña industria puede ofrecer las mismas garantias de un servicio eficiente,. economico y

barato, tiene, por lo menos, tanto derecho como la grande para que se le dote de un clima vital el mas propicio posible. Esta politica es progresiva y conservadora al propio tiempo. Multiplicara las oportunidades de trabajo y empleo lucrativo; canalizara los capitales y los ahorros por los cauces del mayor numero posible de inversiones creadoras y productivas; determinara consiguientemente un reparto mas equitativo y mas general de las ganancias; y asegurara finalmente a las bases de nuestra democracia politica y economical mayor grado de solidez y estabilidad.

Una industria pequena prospera y triunfante acaso sea uno de los mejores antidotos a ciertos ismos y utopias que agitan y preocupan a los hombres y a los pueblos en todas partes.

En meritos de lo expuesto, se confirma la sentencia de la Comision de Servicios Publicos en todos los respectos con la sola modification de que, en vez de tres (3) años, se concede al solicitante Fortunato F. Halili un periodo de quince (15) años para la operacion de su fabrica, siendo valido el certificado correspondiente de conveniencia publica que se le otorga hasta el 31 de Diciembre de 1960. Sin pronunciamiento en cuanto a las costas. Asi se ordena.

Moran, Pres., Paras, Feria, Pablo, Perfecto, Hilado, y Bengzon, MM., estan conformes.

DISSENTING

TUASON, J.:

I concur in the dismissal of the petition for review by Ice Cold and Storage Industries. On the same grounds on which this dismissal is made, and while I cherish high regard and admiration for the able and well-written decision of the majority, I am constrained to disagree with the reversal of the Public Service Commission's decision refusing to grant Fortunato Halili a certificate of public convenience for a period longer than four years, i. e., beyond 1948.

At the risk of making this opinion commonplace and tedious, I will cite what I believe are the law and rules governing the jurisdiction of the Supreme Court in public utility cases.

Section 35 of Commonwealth Act No. 146, as amended, is the law. It clearly marks the bounds of our power therein, leaving nothing to inference. It confines our jurisdiction to set aside any ruling, order or decision of the Public Service Commission to where it clearly appears (1) that there is no evidence before the Commission reasonably to support such ruling, order or decision; (2) that the same is contrary to law; or (3) that it was without the jurisdiction of the Commission.

The power of review thus conferred is purely judicial in character as distinguished from legislative or executive. In some states, under constitutional or statutory provisions the court's jurisdiction is legislative and executive as well as judicial. It is a matter of the utmost consequence that this distinction should constantly be kept in mind, for upon the nature of the court's jurisdiction depends the scope and extent thereof. *Corpus Juris*, Vol. 51, p. 83, explains the difference. It says that where the proceeding is legislative the court has jurisdiction to review the legislative discretion of the Commission and to enter an order which it deems ought to be made, and in so doing it must exercise its own judgment as to both law and the facts. In other words, the court might or must do what it would do if the question were originally before it. This is roughly the function of the appellate court in ordinary criminal and civil cases.

But where, as in the instant case, the court proceeding is purely judicial, the jurisdiction of the court is, or should be, limited to setting aside or suspending the order complained of, if the court finds that the Commission has acted

without or in excess of its jurisdiction, or in violation of law, or that there is no evidence reasonably to sustain it. If the conclusion arrived at by the Commission finds justification in the evidence and is not unlawful, the court may not review the facts and it may not substitute its judgment for that of the Commission. The court may in such case consider the facts, circumstances and conditions shown to exist, but merely for the purpose of inquiring into the method by which the Commission reached its conclusion. (51 C. J., 83.) The rule is thus aptly stated in *Corpus Juris*: "The review by the court, on appeal, of an order of a public utility commission, is limited to the questions whether the commission has regularly pursued its authority, whether the order is supported by evidence, and whether any constitutional right of a party is infringed thereby. The question is not whether the court, if the question were originally before it, would make the same order as was made by the commission, but only whether the commission has acted reasonably and legally or has exceeded or abused its powers, and the court will not substitute its own judgment for that of the commission on administrative matters." (51 C. J., 75.)

This Court has followed this rule. In a long line of decisions in public utility cases, it has said it would not unduly interfere with the Commission or substitute its judgment for that of the Commission except when there is before it no evidence reasonably supporting the order, or when the order was issued without hearing or receipt of any evidence, or when the Commission acts without or in excess of its jurisdiction. (*Aleoson Transportation Co. vs. Public Service Commission*, 63 Phil., 523; *Ampil vs. Public Service Commission*, 59 Phil., 556; *Gilles vs. Halili and Public Service Commission*, 65 Phil., 738; *Bulacan Bus Company vs. Enriquez*, 66 Phil., 454; *Cebu Autobus Co. vs. Bisaya Land Transportation Co.*, 66 Phil., 63.

The Commission's decision now in question is not contrary to law; it is not without the jurisdiction of the Commission; and the evidence of record and facts of general knowledge of which the court may take judicial notice, reasonably warrant the same. Under these circumstances, this Court, I submit, goes beyond the orbit of its legitimate power when it sets aside or modifies the decision of the Commission under review. It exercises legislative and administrative power in a case in which its function is purely judicial and its freedom of action is restricted. It adopts its own independent conception of what is good for the public welfare and interest in an administrative and legislative case wherein the shaping of economic and social policy is entrusted to an administrative body by the legislative department of the government.

The decision of the majority relies upon *Limjoco vs. Public Service Commission* and *Cabrera* (G. R. No. 32831), and *San Miguel Brewery vs. Espiritu* (60 Phil., 745, 751). I will not concern myself with the propriety or impropriety, legality or illegality, of the position assumed by this Court in the decisions cited. Frankly, I have serious doubts. But however it may be, the majority, I am constrained to believe, cannot derive comfort from them. There are wide differences in the circumstances between those cases and the case at bar, and these differences furnish precisely the best argument in favor of this dissent.

I note that in the above cases, the ice plants were intended to manufacture and distribute ice in San Juan, Mandaluyong and Caloocan, Province of Rizal. Unlike Quezon City, these were compact communities, small in territories but dense in population. These characteristics gave decisive weight, in the opinion of the Court, to the conclusion that "the public demand for ice can be better met by the establishment of an ice plant in the same municipality where it is to be distributed," and "that an ice plant in the locality is much more advantageous to the general public as to facility in acquiring said article of commodity, not to say of domestic necessity, without loss in weight, than a plant some kilometers from said locality, which distributes ice to its customers by means of delivery-trucks at certain hours of the day." Quezon City by its population, size and facilities of communication with the City of Manila bears no similarity in the above respects to the municipalities of San Juan, Caloocan and Mandaluyong of the province of Rizal. The advantages which this Court envisioned in the installation of ice factories in those towns do not exist in the case of Halili's projected ice plant in Quezon City.

The population of Quezon City, according to the acting mayor of that city, is 123,000. This is an estimate not based on any official census or statistics. The figure may be, and I believe is, exaggerated. While the Quezon City pre-war population was only 40,500 (Census of 1940), many strong houses in that city have been destroyed and there have been no new constructions to speak of during the occupation or after the liberation. But the population is not very relevant, if at all, to this case. What is important is its size. According to the decision of the majority, quoting the testimony of the same witness, Quezon City is three times as large as Manila. The mayor's calculation also is greatly in excess of the true area, although the exaggeration would favor my position. The true area of that city is 73.78 square kilometers as compared with Manila's 37.04 square kilometers. Yet as it is, Quezon City comprises a vast territory sprawled southward from Balintawak to Wack-Wack and beyond, and eastward as far as Marikina. Save for San Juan and Mandaluyong in between, Quezon City borders on about two-thirds of Manila's north, east and south boundaries. All its main roads which constitute its main arteries of communication run from widely separated parts of this city and converge in the downtown sections of Manila either directly or through intermediate streets.

Halili's ice plant was to be located in Balintawak. Balintawak is in the northwest corner of Quezon City. It is at one point of what we may roughly describe as a three-quarter moon with Manila filling the space to make the circle. The belief that the inhabitants of Quezon City can go to Halili's ice plant or ice store as the inhabitants of San Juan, Mandaluyong and Caloocan can go to the ice stores in their respective towns, is, in the face of such extensive territory, quite illusory. The reason given in the decisions cited in the majority opinion in favor of the establishment of ice plants in Mandaluyong, San Juan and Caloocan, namely, that the purchase of ice at the plant without loss in weight due to long trips is more advantageous to the inhabitants of those towns, does not hold here. Except the people of Balintawak—perhaps—there are no sections of Quezon City which could derive from the operation of Halili's ice factory an advantage greater than, or as much as, they can get from the plants in Manila. The institutions which according to the majority will be greatly benefited by the operation of Halili's ice plant, and the more fashionable districts of Quezon City, such as New Manila, Santa Mesa Heights, Diliman, Wack-Wack, Cubao, etc., are much nearer to, and have better, more numerous, and, quicker facilities of communication and transportation with, the commercial districts of Manila than with Balintawak. Unless one has his private means of transportation he has to pass through those districts of Manila to reach Balintawak from any of the Quezon City districts above-named. So unless Halili organizes a home delivery service, he cannot hope to distribute ice to people of Quezon City, with the exception probably of those who live in the vicinity of his factory. And even if he adopts a home delivery service, he cannot distribute ice as economically and efficiently as ice-makers having their plants in Manila. Even if the only direct route, the Circumferential Road, from Balintawak to other parts of Quezon City be used by Halili's trucks, still Santa Mesa Heights, Camp Murphy, Cubao, Galas, Diliman, Wack-Wack, New Manila, to mention only some, would be much closer to San Miguel in Manila than to Balintawak.

Except, therefore, during the period of emergency, Halili's certificate of public convenience will not promote public interest and welfare. If there is jurisdiction for granting certificates to all applicants who can supply the public need for ice now, it is because of the acute shortage of this commodity during the first few years after liberation. After 1948 or before the end of that year, Ice Cold and Storage Industries will have completed the installation of its machinery and equipment to double its pre-war production capacity. This concern had been granted in September, 1941, authority to increase its production of ice from 245 tons to 490 tons, an amount more than the sufficient supply of ice required by the residents of its allocated territory. The failure to carry out this projected increase was only caused by the outbreak of war. The additional machinery and equipment needed had been ordered and were ready for shipment when the war came. But in the hearing of October 17, 1945, the representative of Ice Cold and Storage Industries testified that soon after liberation his firm had cabled for the

prompt shipment of the said machinery and equipment, but that other cargoes had been given priority in transportation. However, the witness declared that the authorized increase could be carried out by the end of 1946. Financially and by experience and proven ability, Ice Cold and Storage Industries can be depended upon to be able to put into effect this plan before the end of 1947, at the latest.

It is said that small business deserves a place in a well-balanced economic system. No one will quarrel with this theory—as an abstract proposition. As applied to ice industries in Manila and surrounding places, however, others might not be willing to subscribe to the idea. Evidently, the Commission, for one, holds a different view. Many factors, legal and economic, enter into the scene. As a matter of law, it is the duty of the Commission to prevent the invasion by a utility of a territory occupied by another utility who furnishes adequate service at reasonable rates. Even when the service is inadequate, an existing utility should first be accorded opportunity to furnish necessary additional and extended service before a certificate is issued to a competitor. For another thing, the Commission has to consider whether the proposed service is reasonably necessary or would be wasteful and a useless burden to the community. To prevent ruinous competition is one of the aims of the creation of the Public Service Commission. (*Bohol Land Transportation Co. vs. Jureidini*, 53 Phil., 560; *Raymundo Transportation Co. vs. Laguna-Tayabas Bus Co.*, and *Orlanes Transportation Co.*, 55 Phil., 404; 51 C. J., 52.) The contention that Halili's business could not do much harm to Ice Cold and Storage Industries presents only one side of the picture. It overlooks the possibility, which it is the Commission's duty to take into account, that Halili and not precisely Ice Cold and Storage Industries might be the loser in a competition on a venture in which he has no previous experience, within a territory which in normal times is adequately and efficiently served by competent operators, if not overcrowded. Moreover, who is to determine, in the scheme of things, the extent of competition that may become destructive or unprofitable?

But this is beside the point and should not interest us. What matters is that there were alternatives to choose from, and that the Commission has made a choice in the regular exercise of its sound discretion in the light of the evidence of record, of the results of its observations and investigation, and of its peculiar and detailed knowledge of existing conditions. If the court can not agree with the Commission's decision, it is not free to correct the supposed mistake. Inevitably, I have to repeat the rule, that the court may not impose its judgment upon a question of policy, economic or social, as to which there is room for a difference of intelligent opinion; it may not set aside an order of the Commission merely upon its conception as to the wisdom or expediency of the order. (43 Am. Juris., 721.) That power falls within the province of the policy-making departments of the government of which the Public Service Commission is an instrumentality. I need not stress the fact that the Public Service Commission is an administrative body exercising administrative and legislative powers delegated to it by the legislature. The function of the court is to see that these powers are performed within and according to law and the constitution and in a reasonable manner, it can go no farther. Incidentally, the fact that this Court's jurisdiction under the law can be invoked, not by way of appeal but by original process, is in itself significant as a sign-post of the reduced length and width of our path.

Halili would have no cause for complaint and would not be prejudiced if he did not get a permanent certificate of convenience and public utility. He knew he was taking a chance when he bought the machinery and equipment he now owns, fully aware of the fact that he might not be granted such certificate. He had foreseen this contingency and wisely made a provision for an escape. In the event of an unfavorable decision he was going to install them on his fishing boats. That is the gist of the testimony of his nephew and manager of his commercial enterprises.

Let not this opinion be construed as hostility towards small business. If the Commission had granted permanent certificates not only to Halili but also to the other applicants, and the decision of the Commission had been elevated to us for review, I would not hesitate to vote for non-interference with such decision. Small business and

small merchants naturally arouse sympathy, and they do indeed deserve all help and encouragement. But that encouragement must come from other sources. Above personal feelings and sentiment is the paramount necessity of adherence to law when, as here, it is clear, and of enforcing principles essential to the orderly operation of the system and processes of constitutional government.

PADILLA, J.:

I concur in the foregoing dissent.

ABOUT BATAS.ORG

Study smarter at BATAS.org

The Philippine bar review and law-school companion built around how your brain actually remembers.

The complete Philippine law library - free for everyone.

More than 100,000 Supreme Court decisions, Republic Acts, and executive issuances - full-text searchable, browsable by category and year, and always free. No paywall, no login. This PDF came from it.

Audio case-brief lectures.

Any decision becomes a podcast-style lecture - facts, issues, ruling, and doctrine - with read-along highlighting and a hands-free presentation mode. Study while commuting, working out, or resting your eyes.

Bar review built on the science of memory.

Complete, sequenced courses for all eight bar subjects, narrated like podcasts and reinforced with retrieval practice and spaced review - the study techniques with the strongest evidence behind them.

The full law-school curriculum.

One subscription unlocks the entire J.D. curriculum - every subject, every lesson, with your progress tracked down to the paragraph so you can pick up exactly where you left off, on any device.

Mock exams that tell you where you stand.

Timed multiple-choice exams graded instantly, with per-subject score breakdowns and focus suggestions that point you at your weakest topics first.

A study planner that keeps you on pace.

Set your schedule and BATAS tells you every day whether you are on track for bar day - and exactly which lesson to take next.

Start free at <https://batas.org>

The law library is free forever - and your first lesson is one click away.

The text of this document is an official public record and remains in the public domain. Formatting, presentation, and compilation © 2026 batas.org.

Downloaded free from the batas.org Law Library. Share it freely - the library is free for every law student, bar reviewee, and practitioner.