

Aprobado:

VICTOR NAVAS,
Gobernador.

República de Panamá.—Poder Ejecutivo Nacional.—Ministerio de Gobierno y Justicia.—Departamento de Gobierno.—Panamá, tres de mayo de mil novecientos cuarenta y seis.
No habiendo objeción alguna que hacerle a este Decreto, se le imparte aprobación.

ENRIQUE A. JIMENEZ.

El Ministro de Gobierno y Justicia,

CARLOS SUCRE C.

DECISIONES DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO—ADMINISTRATIVO

DEMANDA de ilegalidad de los artículos 2º y 3º de la Ordenanza N° 80 de 28 de diciembre de 1944, del Ayuntamiento Provincial de Colón, interpuesta por el señor Jns. J. Edwards.

(Magistrado ponente: I. Quirós y Q.)

Tribunal de lo Contencioso-Administrativo.—Panamá, Enero treinta y uno de mil novecientos cuarenta y seis.

En uso de la acción popular establecida por el Decreto Legislativo N° 4, de 28 de junio del año pasado, Jns J. Edwards, abogado vecino de Colón, ha solicitado a este Tribunal declarar la ilegalidad de la segunda parte del artículo 2º de la Ordenanza Provincial N° 80, expedida por el Ayuntamiento de la Provincia de Colón, el día 28 de diciembre de 1944, y la declaratoria de nulidad del artículo 3º, por ilegal y contrario al bienestar público.

Los artículos 2º y 3º de la Ordenanza acusada disponen lo siguiente:

"Artículo 2º No será permitida la residencia dentro de tal barrio a personas de reputación dudosa o a empleadas de cabarets, clubs nocturnos, pensiones y demás establecimientos donde se explote el vicio.

"Tampoco serán permitidos establecimientos comerciales o industriales, excepto clínicas de médicos o dentistas, oficinas de ingenieros o abogados, y salones de belleza. En las oficinas no podrán existir depósitos muestrarios de mercancías o materiales de construcción.

"Los establecimientos que esta Ordenanza prohíbe y que existen a su vigencia, se tolerarán mientras existan. Una vez cerrados se les prohibirá su reapertura. Tampoco se les permitirá cambiar de local.

"Artículo 3º Dentro del barrio de Nueva Cristóbal no se permitirán construcciones de edificios comerciales e industriales o de inquilinato. Consideranse casas de inquilinato aquellas destinadas a ser arrendadas por cuartos o apartamentos de dos piezas, con servicios sanitarios y cocinas comunes o separadas".

Los artículos restantes establecen las medidas que se expresan a continuación, así: Por el 1º se considera Barrio Residencial determinada sección de la ciudad de Colón allí descrita, a la cual se denomina "Barrio de Nuevo Cristóbal"; por el artículo 4º se señala la línea de fachada de los edificios; por el 5º se prohíbe el uso de tejas en los techos, cuando no hay azoteas; por el 6º se incorporan a las disposiciones de la citada ordenanza las del Reglamento de construcciones que rige en la Oficina de Seguridad de esa ciudad; por el 7º se establecen sanciones para los contraventores y se indica la autoridad del conocimiento; y por el último, o sea, el artículo 8º se establece la vigencia de la ordenanza desde su sanción.

Estima el actor que "las restricciones establecidas en la ordenanza N° 80 atentan contra el Derecho Civil, comercial, y contra el interés público" y "ofenden en tal forma los derechos de los ciudadanos (sin referirse a los constitucionales) que el Consejo de Gabinete en sesión celebrada el 22 de noviembre de 1945, para atemperar provisionalmente la situación creada por esta ordenanza de que se permitan establecimientos comerciales, de abarrotería, refresquería y artículos de primera necesidad, en el Barrio Residencial de Nuevo Cristóbal, para lo cual acordó que se lleve a cabo su reforma" en el sentido

se ha oficiado al Gobernador de la Provincia y a la comisión provincial de hacienda de Colón".

Considera asimismo el actor que "el artículo 3º de la Ordenanza lo mismo que el artículo 2º, contraría los derechos otorgados al propietario por el Título segundo del Libro Segundo del Código Civil, que trata sobre el derecho de propiedad, que si bien hoy día debe entenderse limitada por el interés público y por las conveniencias sociales, en este caso, precisamente, parece contrariarlos para ir contra esos mismos intereses y conveniencias".

Para reforzar su solicitud el actor destaca el acuerdo adoptado por el Consejo de Gabinete, arriba mencionado, y la Resolución N° 1, de 22 de noviembre pasado, dictada por la comisión de hacienda de aquella provincia, por la cual se solicita del Poder Ejecutivo la suspensión de los efectos de la referida Ordenanza N° 80 de 1944.

Para resolver el caso en estudio es menester adelantar el concepto fundamental de que las autoridades, sólo están facultadas, generalmente, para hacer lo que las leyes les permitan, en tanto que los particulares lo están para los que éstas no prohíben. Se debe, por tanto, establecer si obró dentro de sus atribuciones legales el Ayuntamiento de Colón al legislar en forma contenida en la ordenanza acusada. La Ley 82 de 1941, sobre Régimen Provincial y Distritorial, básica sobre la materia, establece en su Sección Tercera artículo 26, las "atribuciones de los Ayuntamientos Provinciales" y dentro de ellas no se encuentra ninguna que pueda servir de fundamento a las restricciones que no sean de policía, establecidas en la que vino a ser ordenanza N° 80 del Ayuntamiento Provincial de Colón.

Sobre este particular, la vista fiscal se pronuncia así:

Los ordinales 12 y 21, del artículo 27 de la Ley 82, adscriben a los Ayuntamientos las atribuciones de "acordar lo conveniente a la mejora, moralidad y prosperidad de la Provincia", y "cooperar con la nación al desarrollo y perfeccionamiento de las industrias, el comercio, la salubridad, la higiene y la educación pública". Pero no estimo que estas atribuciones autoricen las prohibiciones drásticas de los artículos 2º y 3º de la Ordenanza N° 80, que impiden absolutamente el ejercicio del comercio y la explotación de industrias del llamado por la misma Ordenanza "Barrio Residencial", en la ciudad de Colón.

En cambio, el ordinal 5º del artículo 27 de la citada Ley 82, prohíbe a los Ayuntamientos "intervenir por medio de ordenanzas o soluciones en asuntos que no sean de su competencia", y el artículo 35 de la misma Ley dispone que "es nula toda ordenanza que sea contraria a la Constitución, a las leyes, y a los Decretos del Poder Ejecutivo".

Si se analizan detenidamente las disposiciones de la Ley 82 de 1941, orgánica y fundamental de los regímenes provincial y distritorial, se observa que dentro de las atribuciones de los Consejos Municipales aparecen las siguiente:

"1º Cooperar con la Administración Nacional y Provincial en lo conveniente para la buena marcha de la Administración Pública, especialmente en lo que se relacione con la salubridad, moralidad y prosperidad del Distrito.

2º Velar por el arreglo y ornato de las poblaciones y por el mantenimiento de los caminos a los diferentes Corregimientos de sus respectivos Distritos;

3º Reglamentar todo lo concerniente a las construcciones urbanas y suburbanas y a la conservación y limpieza de las vías públicas".

Atribuciones análogas no han sido concedidas a los Ayuntamientos Provinciales. Una recta interpretación y aplicación de estas disposiciones sirve de fundamento a las corporaciones municipales para adoptar medidas de ornato, moralidad, seguridad y de policía en general.

Pero, como se ha visto, no existen disposiciones legales que autoricen las restricciones adoptadas en la ordenanza N° 80 por el Ayuntamiento Provincial de Colón.

A más de las razones legales invocadas conviene destacar que la Ordenanza N° 80, en su artículo 3º prohíbe, además de las construcciones para establecimientos comerciales e industriales, las de inquilinato y hace la clasificación de éstas.

Esta disposición discriminatoria con respecto a determinados edificios para residencias demuestra que no se ha pretendido legislar para establecer un barrio residencial sino uno de especial categoría.

Por razones de orden público, de moralidad, seguridad, embellecimiento y tranquilidad social, están facultados los Consejos Municipales, las autoridades de policía y los Ayuntamientos Provinciales, para tomar medidas como algunas de las contenidas en las disposiciones de la Ordenanza N° 80; pero no aquéllas que establecen restricciones no autorizadas por la Ley ni la conveniencia social o el interés público.

A la luz de las consideraciones precedentes se concluye que las autoridades y corporaciones facultadas para ello, pueden señalar zonas para el establecimiento de determinados negocios, sólo tolerados en lugares en donde se considera ocasiona menores perjuicios a la moralidad y tranquilidad de los asociados, y muy particularmente, de los menores de edad, pero sin excederse estableciendo de modo arbitrario e injustificado disposiciones discriminatorias que llegan hasta prohibir la construcción de residencias de las llamadas para *inquilinos*, no obstante se trate de personas de reconocidas buenas costumbres, yendo en esta forma aún contra principios fundamentales del Estado.

Conviene también considerar que no es favorable al interés público, en una población de reducida extensión como la ciudad de Colón, poner tan rígidas barreras al aumento de construcciones que vengán a aliviar la aguda escasez de viviendas.

Por las consideraciones que preceden el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA ilegales las disposiciones contenidas en la segunda parte del artículo 2° y el artículo 3° de la Ordenanza N° 80 del Ayuntamiento Provincial de Colón, que son del siguiente tenor:

"Tampoco serán permitidos establecimientos comerciales o industriales, excepto clínicas de médicos o dentistas, oficinas de ingenieros o abogados y salones de belleza. En las oficinas no podrán existir depósitos muestrarios de mercancías o materiales de construcción.

"Los establecimientos que esta Ordenanza prohíbe y existen a su vigencia, se tolerarán mientras existan. Una vez cerrados se les prohibirá su reapertura. Tampoco se les permitirá cambiar de local.

"Artículo 3° Dentro del barrio de Nuevo Cristóbal no se permitirán construcciones y edificios comerciales e industriales o de inquilinato. Consideranse casas de inquilinato aquéllas destinadas a ser arrendadas por cuartos o apartamentos de dos piezas, con servicios sanitarios y cocinas comunes o separadas".

Cópiese, notifíquese y archívese.

J. I. QUIROS Y Q.—M. A. DIAZ E.—J. D. MOSCOTE.—H. E. Ricard, Secretario.

DEMANDA de ilegalidad de la Resolución N° 13 de 30 de noviembre de 1945, del Ministerio de Trabajo, Previsión Social y Salud Pública, interpuesta por el señor Flowers.—Auto.

(Magistrado ponente: Dr. Moscote)

Tribunal de lo Contencioso-Administrativo.—Panamá, nueve de Enero de mil novecientos cuarenta y seis.

El demandante J. L. Flowers, en escrito de esta fecha, solicita al Tribunal que ordene al Corregidor del Barrio de Calidonia "se abstenga de insistir en hacer desocupar el cuarto situado en la parte de atrás del otro en que funciona" el establecimiento de barbería "MERCEDES", propiedad del memorialista.

Expone éste que el funcionario nombrado hizo salir, por la fuerza, del cuarto situado en la parte de atrás de la barbería, al señor Portolatinio Meléndez, y que a este último le protege la orden de suspensión provisional dictada por este Despacho, a favor del propio Flowers, porque el cuarto ocupado por Meléndez forma parte del local del que es arrendatario el demandante.

Es cierto que este Tribunal ordenó, por auto de 3 de diciembre del año pasado, la suspensión provisional del lanzamiento decretado en contra del señor Flowers. Pero de las afirmaciones que hace en el escrito presentado en esta fecha no hay constancia alguna. Por la simple manifestación del actor, no puede el Tribunal admitir que el Corregidor del Barrio de Calidonia ha desalojado al señor Portolatinio Meléndez, que él ocupa un cuarto de la casa N° 146 de la Avenida Central; que este cuarto forma parte del local arrendado por Flowers

y que existe entre éste y aquél relación contractual de sub-arriendo.

Por tanto, el Tribunal de lo Contencioso-administrativo, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, no accede a lo pedido.

Cópiese y notifíquese.

J. D. MOSCOTE.—M. A. DIAZ E.—J. I. QUIROS Y Q.—H. E. Ricard, Secretario.

DEMANDA de ilegalidad de la Resolución N° 13 de 30 de noviembre de 1945, del Ministerio de Trabajo, Previsión Social y Salud Pública, interpuesta por el señor J. L. Flowers.—Auto.

(Magistrado ponente: Dr. Moscote)

Tribunal de lo Contencioso-Administrativo.—Panamá, once de Enero de mil novecientos cuarenta y seis.

El demandante J. I. Flowers solicita, por memorial de esta misma fecha, que el Tribunal reconsidere el auto dictado el nueve de los corrientes, por medio del cual se le negó la protección que pedía, en el sentido de que se ordenara al Corregidor del Barrio de Calidonia abstenerse de lanzar al señor Portolatinio Meléndez, de un cuarto que ocupa en la casa N° 146 de la Avenida Central de esta ciudad.

Para fundar esa decisión, este Despacho consideró que: "Por la simple manifestación del actor, no puede el Tribunal admitir que el Corregidor del Barrio de Calidonia ha desalojado al señor Portolatinio Meléndez; que él ocupa un cuarto de la casa N° 146 de la Avenida Central; que este cuarto forma parte del local arrendado por Flowers y que existe entre éste y aquél relación contractual de sub-arriendo".

El actor presenta, con su escrito de revocatoria las declaraciones extrajudiciales de los señores Manuel e Ignacio Rodríguez y Eladio Marmolejo, quienes fueron testigos del lanzamiento practicado por el Corregidor de Calidonia en contra de Meléndez. Queda así demostrado el acto dicho. Pero estas pruebas no bastan para que el Tribunal estime que la orden de suspensión provisional del lanzamiento que iba a ejecutarse con respecto al señor Flowers alcanza también al citado Portolatinio Meléndez, porque en el expediente no hay prueba alguna de que el local que ocupa este forma parte del que se dice arrendado por Flowers, a más de que entrar a decidir la situación legal de Flowers con relación a Portolatinio Meléndez, equivale a resolver la cuestión de fondo de esta demanda.

Por lo tanto, el Tribunal de lo Contencioso-administrativo, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, mantiene el auto de nueve del presente mes.

Cópiese y notifíquese.

J. D. MOSCOTE.—M. A. DIAZ E.—J. I. QUIROS Y Q.—H. E. Ricard, Secretario.

DEMANDA de ilegalidad de la Resolución Número 13, de 30 de Noviembre de 1945 del Ministerio de Trabajo, Previsión Social y Salud Pública, interpuesta por el señor J. L. Flowers.

(Magistrado ponente: Dr. Moscote)

Tribunal de lo Contencioso-Administrativo.—Panamá, Enero veintidós de mil novecientos cuarenta y seis.

El demandante J. L. Flowers, por memorial presentado en esta misma fecha, manifiesta desistir de la demanda que interpuso contra la Resolución N° 13, de 30 de noviembre de 1945, dictada por el Ministro de Trabajo, Previsión Social y Salud Pública.

El artículo 66 de la Ley 135 de 1943, orgánica de la jurisdicción contencioso-administrativa, establece que el desistimiento es admisible en cualquier estado del juicio.

Por tanto, el Tribunal de lo Contencioso-administrativo, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, admite el desistimiento que de su demanda ha presentado el actor y levanta la orden de suspensión provisional de la Resolución N° 13, mencionada.

Notifíquese.

J. D. MOSCOTE.—J. I. QUIROS Y Q.—M. A. DIAZ E.—H. E. Ricard, Secretario.