

[G.R. No. L-7178. December 22, 1954]

EUGENIO N. SUAREZ, RECURRENTE Y APELANTE, CONTRA MANUEL ABAD SANTOS, RECURRIDO Y APELADO.

D E C I S I O N

PABLO, J.:

Eugenio N. Suarez pidio al alcalde de Angeles, Pampanga, que expidiese a su favor una licencia para instalar una maquina de 25 caballos de fuerza en un solar dentro de la poblacion, y el alcalde denego la peticion en conso-nancia con la Ordenanza No. 8 de dicho municipio. En-tonces Suarez presento un recurso de mandamus ante el Juzgado de Primera Instancia de Pampanga, pidiendo que se expidiese una orden perentoria contra dicho alcalde obligandole a que le permita instalar dicha maquina. A peticion del fiscal, la solicitud fue sobreseida.

Denegada la mocion de reconsideracion, el solicitante acude en apelacion a esta Superioridad alegando que el juzgado inferior erro: (1) al declarar que, por no haber sido aprobada dicha ordenanza por la Junta Provincial de Pampanga, debe considerarse, por deduccion, desaprobada, y, por tanto, nula; (2) al no declarar anticonstitucional dicha ordenanza por violar la clausula de la Constitucion que garantiza igual proteccion ante la ley; (3) al no declarar que el Consejo Municipal no tenia poder para adoptar dicha ordenanza; (4) al no declararla nula y que no se la puede poner en vigor, porque la palabra "poblacion" usada en dicha ordenanza es vaga e indefmida; y (5) al no declarar que las autoridades municipales no han considerado valida dicha ordenanza al no hacerla cumplir. El articulo 1 de la ordenanza

dice así:

“Section 1. It shall be unlawful for any individual or group of individuals to install or construct engines or machineries with strength of more than 20 horse-power within a radius of 150 meters from the poblacion or any thickly populated barrio of this municipality, PROVIDED that engines or machineries of the kind herein-before mentioned already installed or constructed or are in the process of installation or construction, before the promulgation of this ordinance shall be exempted from the provisions hereof.”

El apelante contiene que dicha ordenanza es nula porque no había sido aprobada por la Junta Provincial de Pampanga. Si el Código Municipal, Ley No. 82, tal como fue enmendada por la Ley No. 1791, disponía que una ordenanza o resolución debiera ser aprobada o desaprobada por la junta provincial, según sea el caso, la supresión de esa disposición en el Código Administrativo Revisado demuestra la intención de la Legislatura, de conceder mayor autonomía a los municipios. Bajo las disposiciones de dicho cuerpo legal, es válida la ordenanza aprobada por la junta municipal a menos que la junta provincial, en resolución debidamente adoptada, la declare nula e ilegal. (Art. 2233, Cod. Adm. Rev.) En *Olaviano contra Oriell* y otros, 45 Off. Gaz., (Supp. No. 9), 7, (feb. 27, 1948), este Tribunal declaró: “There is nothing in the Administrative Codes—or in section 2233 invoked by the appellants—expressly or impliedly providing that an ordinance or resolution does not become effective until it is okayed by the provincial board.” No encontramos razón alguna para alterar la doctrina.

En cuanto al segundo error, el apelante contiene que el artículo 1, párrafo 1, Título III de la Constitución, dispone que “no se negará a persona alguna la igual protección de las leyes”; pero el artículo primero de la ordenanza declara ilegal la instalación de máquinas de más de 20 caballos de fuerza dentro del radio de 150 metros de [a población; que esta clasificación es irrazonable, arbitraria y

caprichosa porque no se basa en una distincion sustancial. Arguye citando tres casos: (1) "No percibimos—dice—Una diferencia sustancial entre una maquina de 19 c. de f. y otra de 21 c. do f.; sin embargo, de acuerdo con. la ordenanza, la primera puede ser instalada, y la segunda no; (2) no hay una diferencia sustancial entre una maquina de 19 c. de f. instalada dentro de 149 metros de la poblacion y otra de 1900 c. de f. instalada a 151 metros; la ultima es mas peligrosa que la primera, pero puede ser instalada y la primera no; y (3) que de acuerdo con la ordenanza, no seria ilegal para un individuo o un grupo de individuos instalar dentro de la zona mil maquinas de 19 de cada una."

La diferencia de dos caballos de fuerza entre un motor de 19 c. de f. y otro de 21 no es insignificante. En canv bio, la diferencia entre 75 por ciento y 74.30, como promedios on un examen, es apenas perceptible; sin embargo, se dcja pasar al examinando que obtiene 75 por ciento y no al que obtiene 74.30 por ciento. A nadie se le ocurre calificar de irrazonable, arbitraria y caprichosa la regla que permite pasar al examinado que obtiene 75 por ciento. Las palabras "poco mas o menos" no tienen cabida en ciencias exactas. Es necesario determinar un limite exacto para evitar injusticias. El apelante arguye que si la maquina de 19 c. de f. puede ser instalada en el municipio de Angeles, Pampanga, por que no se puede instalar Una de 20 c. de f? Cosa parecida puede alegar un examinando que obtiene 74.30 por ciento. Todos los que quieren instalar maquinas de 19 c. de f. o menos tienen derecho a exigir al alcalde que les expida licencia; pero no aquellos Que quieren instalar maquinas de 21 c. de f. o mas que estan fuera de la ordenanza; los ultimos no reclamanigual protection sino excepcion. Los dos ultimos casos eitados por el apelante demuestran agudeza de ingenio: son posibles en el terreno de la hipotesis pero no en la practica; a nadie se le ocurrira instalar una maquina potente de 1900 c. de f. a una distancia de 151 metros de la poblacion que tiene pocas necesidades industrials, o mil maquinas de a 19 c. de f. cada una por el simple prurito de instalar, pues su instalacion y operacion representan un gasto enorme. Si alguien pensase instalar tales maquinas seria con el proposito de obtener ganancia, teniendo en cuenta las necesidades de la poblacion. Por eso, el concejo municipal no prohibio, por innecesaria,

la instalacion de una maquina de 1900 c. de f. Al establecer una zona en que no se puede instalar maquinas de mas de 20 c. de f. el concejo municipal tenia por fin evitar incomodidades al vecindario; la vibracion que produce una maquina potente molesta y perjudica la salud, y la trepidacion que producirian mil maquinas de a 19 c. de f. en funcion en un pueblo pequeno pondria a los habitantes en continua tension nerviosa. Tampoco prohibio el concejo municipal la instalacion de tales maquinas, por innecesaria, porque nadie se metena en un negocio para perder.

Por encima del bien pecuniario que una maquina puede rendir al solicitante esta la seguridad y el bienestar de los habitantes del pueblo.

El apelante dice que el articulo 2233 delCodigo Administrativo Revisado concede al concejo municipal ciertas facultades legislativas entre las cuales figura la siguiente: "(n) to regulate the establishment and provide for the inspection of steam boilers within the municipality"; que esta disposicion no menciona maquinas o maquinarias, solo habla de *steam boilers* pero la ordenanza en cuestion no habla de maquinas de vapor y, al parecer, incluye toda clase de maquinas; que el apelante, aunque no expreso en su solicitud su deseo de instalar una maquina, no tenia la intencion de instalar una de vapor sino un motor do tipo Diesel; que si la ordenanza incluye esta clase de maquinas, debe ser declarada nula porque esta fuera del poder del concejo municipal el dictar ordenanza sobre instalacion de motores de tipo Diesel, sino sobre maquinas de vapor solamente.

Se instala "steam boiler" o caldera de vapor para hacer funcionar con su vapor alguna maquina; a nadie se le ocurre instalar una caldera con el solo proposito de producir vapor, quo es trabajo inutil. For eso se consideran incluidas en "steam boilers" las maquinas de vapor y los motores de combustion interna: ambas clases de maquinas producen, al funcionar, una vibracion que molesta. En pueblo contra Cruz este Tribunal dijo:

“Sostienese por el acusado apelante que dicha Ordenanza es ilegal puesto que el articulo 2243 (n)

del referido Codigo Adminiatrativo Eevisado s61o autoriza a los concejos municipales a reglamentar el establecimiento y proveer a la inspeccion de las calderas de vapor dentro del municipio y no de las maquinas de motor y que la facultad de rcglamentar no comprendc la de prohibir.

La contencion del acusado apelante de que el Concejo Municipal de Cabanatuan solo esta autorizado por el articulo 2243 (n)

del Codigo Admini strati vo arriba citado a reglamentar el establecimiento de calderas de vapor, y de que no siendo la maquinaria de que se trata de vapor sino de motor, dicho Concejo Municipal trascendio los limites de su facultad al reglamentar su establecimiento, no es acertada. Dadas las actlvidadcs de la vida moderna, y teniendo en cuenta el progreso de la ingenieria mecanica, esa facultad puede interpretarse como que comprende a las maquinas de motor ya que unas y otras ofrecen peligros en su manejo y funcionamiento y sirven al mismo fin de desarrollar fuerza motriz para ser utilizada en la industria.” (54 Jur. FiL, 26)

Cuarto Error.—El apelante sostiene que la ordenanza es nula porque usa la palabra “poblacion” que es vaga e indefinida. Esta cuestion no se planted por el apelante en el juzgado inferior: no puede suscitarla hoy por primera vez. (Tan Machan *contra* De la Trinidad y otras, 3 Jur. FiL, 703; Vergara *contra* Laciapag, 28 Jur. FiL, 457; Martinez y Villar *contra* Tolentino, 43 Jur. FiL, 515; Asunto del Abintestato de Tady, 46 Jur. FiL, 583; Ciudad de Manila *contra* Roxas, .60 Jur. Fil., 230; y De Leon Vda. de Lontok *contra* Padua, 75 Jur. Fil., 548.)

Quinto Error.—El apelante arguye que las autoridades municipales dejaron a algunas personas instalar maquinas dentro de la zona prohibida sin hacer cumplir las disposiciones de la ordenanza, pero no permiten al apelante obtener licencia para instalar la suya; que de ese modo premian a los que, sin debido permiso, instalan por su propia voluntad y castigan al que dcsea obtener permiso. Si no se exigio a algunos—arguye el apelante—el cumplimiento de la ordenanza, tampoco

debe exigirse al apelante debe declararse nula la ordenanza e inexistente su cumplimiento.

Si algunos funcionarios municipales no exigieron el debido cumplimiento de las disposiciones de la ordenanza no es razón suficiente para que se la declare nula; tal vez sea una buena base para alguna queja administrativa, pero no para que no se exija su cumplimiento. Toda ordenanza o ley, mientras no este derogada, debe ser cumplida y ante los tribunales su cumplimiento es imperativo. La validez de una ordenanza no queda afectada por el simple hecho de que en algunos casos no se hayan hecho cumplir sus disposiciones. No se puede considerar derogada una ordenanza tan solo porque algunos la hayan infringido, En *Pueblo contra De Guzman*, (90 Phil., 132) este Tribunal dijo:

“The fact that, as contended by appellants, the municipal authorities of Lucena might have been lax in the enforcement or allowed violations of other ordinances, is not a valid defense against the instant prosecution.”

Se confirma la orden de sobreseimiento con costas *contra* el apelante.

Paras, Pres., Bengzon, Padilla, Montemayor, Reyes, A., Jugo, Bautista Angelo, y Reyes, J.B.L., MM., estan conformes.