

96 Phil. 53

[G.R. No. L-7084. October 27, 1954]

SMITH, BELL & CO., LTD., RECURRENTE, CONTRA EL REGISTRADOR DE TITULOS DE DAVAO, RECURRIDO.

D E C I S I O N

PABLO, J.:

La recurrente pide una orden perentoria contra el Registrador de Titulos de la ciudad de Davao para que registre el contrato de arrendamiento otorgado a su favor por la Atlantic Gulf & Pacific Co. of Manila.

Los hechos son los siguientes: La recurrente es una corporacion extranjera organizada de acuerdo con las leyes de Filipinas, con oficinas en Manila. En 9 de junio de 1953 la Atlantic, Gulf & Pacific Co. of Manila, una corporacion organizada de acuerdo con las leyes de West Virginia, Estados Unidos de America con Hcencia para negociar en Filipinas, dio en arrendamiento a la recurrente el lote No. 1241 del catastro de Davao. La clausula de la escritura pertinente al caso es del tenor siguiente:

“2. That the term of this lease shall be twenty-five years from the date hereof, subject to renewal or extension for another twenty-five years,, under such terms and conditions as the parties hereto may thereupon mutually agree. For the purposes of such renewal or extension, the LESSEE shall so convey in uniting to the LESSOR at least ninety days before the expiration of the lease.”

En 13 de julio del mismo ario la recurrente, por medio de su

abogado, presento la escritura de arrendamiento para su inscripcion al Registrador de Titulos de Davao, el cual expreso sus dudas acerca de la procedencia del registro, teniendo en cuenta la circular No. 139 de la Oficina General de Registro de Terrenos; y si la recurrente insistia en el registro, dicho registrador elevaria el asunto en consulta a la 4.ii sala del Juzgado de Primera Instancia de Manila. El abogado de la recurrente, creyendo que tardaria mucho tiempo una consulta al juzgado, acudio a la Oficina General de Registro de Terrenos, cuyo jefe, el Sr. Enrique Altavas, resolviendo la consulta, expidio el siguiente dictamen:

“With reference to your letter of the 13th instant, inquiring as to whether or not the Register of Deeds of Davao was justified in refusing the registration of the lease agreement over a parcel of land executed by Atlantic, Gulf & Pacific Co. (American owned) in favor of your client, Smith, Bell & Co., Ltd., an alien corporation, for a period of 25 years with option to renew for another 25 years, I have the honor to quote hereunder the dispositive portion of the resolution of the Court of First Instance of Manila, 4th Branch, to Consulta No. 33G of the Register of Deeds of Camarines Sur, as follows:

‘After a careful study of the facts stated in the above-mentioned transcribed consulta, the undersigned is of the opinion that, until otherwise fixed by a superior authority, twenty-five years is a reasonable period of duration for the lease of a private agricultural land in favor of an alien qualified to acquire and hold such right, which has been recognized by the Supreme Court in its decision in the case of Krivenko vs. The Register of Deeds of Manila.’

“In view thereof, the Register of Deeds of Davao, was justified in refusing the registration of the aforesaid lease as it is in contravention of the said resolution of the Court which has been circularized to all Register of Deeds in OUT Circular No. 139 dated May 6, 1952.”

El jefe de la Oficina General de Registro de Terrenos funda su

opinion en una circular del Secretario de Justicia, que en parte dice asi: "since it is ownership by aliens which is prescribed, the test in determining the reasonableness of the period should be whether the lease in effect amounts to a conferment of dominion on the lessee" so that the period of the lease should not be of "such a duration as to vest in the lessee the possession and enjoyment of land with the permanency which proprietorship ordinarily gives."

Fundandose en el parrafo 6 del articulo 1491, relacionado con el articulo 1646 delCodigo Civil de Filipinas, algunos contienden que los extranjeros que no pueden comprar bienes inmuebles por disposition constitucional (Krivenko *contra* Director de Terrenos) tampoco pueden obtenerlos en arrendamiento. En nuestra opinion, la cortencion carece de base por varias razones.

Para saber el alcance de estos tres articulos del nuevoCodigo Civil, investiguemos la razor, por que fueron adoptados. Dichos articulos dicen asi:

"ART. 1646. The persons disqualified to buy referred to in articles 1490 and 1491, are also disqualified to become lessees of the things mentioned therein.

"ART. 1490. The husband and the wife cannot sell property to each other, except:

(1) When a separation of property was agreed upon *in*^[1] *the marriage settlements*;
or

(2)

When there has been a judicial separation of property (in accordance with the provisions of Chapter VI, Title III, of this book) *under article 191*.

"ART.

1491. The following persons cannot acquire by purchase, even at a public or judicial auction, either in person or through the mediation of another:

(1) The guardian OR PROTUTOR, the property of the per son or persons who may

be under his guardianship;

(2) Agents, the property whose administration or sale may have been intrusted to them, *unless the consent of the principal has been given*;

(3) Executors and *administrators*, the property of the estate under administration ;

(4) Public officers and employees, the property of the State or of any subdivision thereof, or *of any government owned or controlled corporation*, or of public institution, the administration of which has been intrusted to them; this provision shall apply to judges and *government* experts who, in any manner whatsoever, take part in the sale;

(5) Justices, judges, prosecuting attorneys, clerks of superior and inferior courts, and other officers (of such courts) and employees connected with the administration of justice, the property and rights in litigation or levied upon an execution before the court within whose jurisdiction or territory they exercise their respective functions; this prohibition includes the act of acquiring by assignment and shall apply to lawyers, with respect to the property and rights which may be the object of any litigation in which they may take part by virtue of their profession.

**ACTIONS BETWEEN CO-HIERS
CONCERNING THE HEREDITARY PROPERTY, ASSIGNMENT IN
PAYMENT OF DEBTS, OR
TO SECURE THE PROPERTY OF SUCH PERSONS, SHALL BE EXCLUDED
FROM THIS
RULE.**

(6) *Any others specially disqualified by law.*

Por que no se prohíbe la venta de bienes entre marido y mujer?

Para impedir el fraude: evitar la simulación de venta, o que se ejerza indebida influencia en el otorgamiento de la misma en perjuicio de

terceros.

La prohibicion de los cinco casos del articulo 1491 se funda en principios de moralidad: El tutor, albacea o administrador no debe aprovecharse de la confianza depositada en el, comprando los bienes de la tutela, del albaccazgo o de la administracion. Los agentes no deben tomar ventaja de su relacion fiduciaria con el mandante, adquiriendo en compra la propiedad del mandante, a menos que este lo haya consentido. Los funcionarios publicos no deben aprovecharse de las ventajas que les proporciona su cargo para comprar los bienes confiados a ellos para beneficio del publico. Los magistrados, jueces, riscalos, escribanos y otros empleados relacionados con la administracion de justicia tampoco deben hacer uso indebido de su cargo para adquirir los terrenos en litigio en su respectiva jurisdiccion.

Se refiere el parrafo 6 del articulo 1491 a todas las personas y a todos los bienes en general, o solamente a ciertas personas que tienen relacion fideicomisaria con los bienes cuya adquisicion por compra se prohíbe? Oeemos que no se refiere a todas las personas en general, nacionales o ex-tranjeros, sino solamente a aquellas personas a quienes, por las relaciones especiales que tienen con los bienes, no debe permitirseles comprarlos. Y por eso dice: "Any others *specially* disqualified by law."

"It is a general rule of statutory construction that where general words follow an enumeration of persons or things, by words of a particular and specific meaning, such general words are not to be construed in their widest extent, but are to be held as applying only to persons or things of the same general kind or class as those specifically mentioned.

"This rule is commonly called the 'cjusdem generis' rule, because it teaches us that broad and comprehensive expressions in an act, such as 'and all others' or 'any others,' are usually to be restricted to persons or things 'of the same kind' or class with those specially named in the preceding words. It is of very frequent use and application in the interpretation of statutes.

“Illustrations and applications:

“The rule of ‘ejusdem generis,’ is properly applied to a statute exempting from taxation certain enumerated kinds of property and ‘other articles,’ the general term being strictly confined to the similitude of those, specifically named.” (Black on Interpretation of Laws, 2nd Ed., 203.)

Por eso el artículo 1646 dice que las personas descualificadas para comprar de acuerdo con los artículos 1490 y 1491 están también inhabilitadas para obtener en arrendamiento las cosas mencionadas allí (of the things mentioned therein).

Los miembros de la Comisión Codificadora y del Congreso saben al dedillo la prohibición constitucional y el asunto de Krivenko. Si su intención hubiera sido prohibir el arrendamiento a las personas descualificadas para comprar terrenos, el artículo 1646 se hubiese redactado en esta forma: “The persons disqualified to buy agricultural lands, according to the Constitution, are also disqualified to become lessees of the same.”

A Por que se adoptó el artículo 1646? Por la analogía que existe entre el contrato de venta y el de arrendamiento:

Se transmite en el uno el dominio y en el otro el goce o uso de la cosa. Es verdad que hay similitud entre uno y otro; pero es solo aparente, superficial. El arrendatario tiene al parecer los mismos derechos que el dueño; pero entre uno y otro existe una diferencia muy importante, sustancial, en cuanto al dominio. El arrendador no tiene la posesión de la cosa, pero conserva la propiedad, el dominio; el arrendatario goza del uso del inmueble nada más: no ejerce el derecho dominical.

El extranjero que compra un terreno se hace dueño, ejerce dominio sobre el mismo; pero el que obtiene arrendamiento no consigue más que la posesión o uso del terreno; no existe el peligro de que un arrendatario se convierta en dueño del terreno; el dominio lo conserva

el arrendador. Un arrendamiento por cincuenta años no concede posesión permanente que ponga en peligro la seguridad del territorio; la posesión solo tiene la duración estipulada por medio del contrato.

La base sobre que descansa la prohibición constitucional de venta a extranjeros es la necesidad de conservar el dominio sobre el patrimonio nacional; la Asamblea Constituyente quería retener en manos de los nacionales el dominio sobre los terrenos de propiedad privada para no poner en peligro la integridad de la nación. Imagínese por un momento la situación de Filipinas si el 70 por ciento de la propiedad inmueble estuviera bajo el dominio de los extranjeros. Parte de la población tendría que remontarse o vivir en balsas sobre los inmundos esteros, lagos o mares, habría una población flotante como en Hongkong. Los naturales en dicha colonia, en vez de vivir en casas, nacen, viven y mueren en "sampanes"; por falta de alberque, muchos duermen tiritando de frío en las aceras de edificios extranjeros. La isla era de los chinos; pero hoy, apenas se puede contar con los dedos a los chinos que conservan dominio sobre terrenos. Mientras los extranjeros prosperan y viven en la abundancia, los naturales se arrastran en la miseria, ni siquiera tienen un palmo de tierra en donde caer muertos. Ofuscados por el tarillo del oro, se desprendieron de sus terrenos sin percatarse de que más tarde las monedas se escaparían de sus manos como aves de paso. Y todo porque no han tenido la previsión de conservar la propiedad bajo su dominio.

Prohibir el arrendamiento de bienes inmuebles en Filipinas por extranjeros es impedir que sus dueños perciban el beneficio correspondiente. No tenemos estadísticas a la vista; pero no es exagerado decir que más de un 50 por ciento de las fincas comerciales en las ciudades de Filipinas están, mediante arrendamiento, ocupadas por extranjeros. Si se prohibiera el arrendamiento de inmuebles a extranjeros, quedarían vacantes muchos. No es difícil calcular el daño que causaría tal prohibición. El artículo 1, Título XIII de la Constitución, dispone:

"Pertenece al Estado todos los terrenos agrícolas,

madereros y mineros del dominio publico, las aguas, los minerales, el carbon, el petroleo y otros aceites minerales, todas las fuentes de energia potencial y cualesquiera otros recursos naturales de Filipinas; y su disposicion, explotacion, desarrollo o aprovechamiento se limitaran a los ciudadanos filipinos, o a las corporaciones o asociaciones, do cuyo capital, en un sesenta por ciento, por lo menos, fueren duenos dichos ciudadanos, con sujecion a cualesquier derecho, privilegio, arrendamiento o concesion que existieren respecto a dichos recursos naturales en la fecha de la inauguracion del Gobierno que se establece bajo esta Constitucion. Con excepcion de los terrenos agricolas del dominio publico, no seran enajenados los recursos naturales, y no se otorgara ninguna licencia, concesion a arrendamiento para la explotacion, desarrollo o aprovechamiento de cualesquiera recursos naturales, por un periodo mayor de veinticinco años, prorrogable por otros veinticinco, excepto en cuanto al aprovechamiento de aguas para fines de riego, abastecimiento, o para pesquerias u otros usos industriales, que no sean la produccion de energia, respecto a los cuales el uso provechoso podra ser la medida y el limite de la concesion.”

Si la Constitucion no prohíbe el arrendamiento de terrenos publicos a ciudadanos extranjeros ¿por que el Congreso va a prohibirles, por medio del Código Civil nuevo, el arrendamiento de los bienes de la propiedad privada? ¿Para que los propietarios no reciban la renta de sus fincas? El arrendamiento de terrenos publicos fomenta su desarrollo y los mejora. Si se limitase su arrendamiento solamente a los naturales, la mejora seria lenta. Tenemos un ejemplo: El area ganada al mar (Port Area) de Manila y Cebu se da en arrendamiento a cualquiera persona por 99 años, y al expirar el plazo, toda la mejora se convierte en propiedad del Estado. Con este sistema de arrendamiento muchas mejoras se han hecho en el area y al cabo del termino ganara el gobierno las mejoras hechas sin invertir un solo centimo. Otro: En la ciudad de Cebu, los extranjeros construyen edificios de concreto en lotes arrendados y al cabo de diez años las mejoras se convierten en propiedad de los duenos de dichos lotes. De suponer es que los congresistas y senadores cebuanos en particular y los miembros del

Congreso en general tenían conocimiento de todo esto; el Congreso no podía haber prohibido el arrendamiento a extranjeros de bienes inmuebles. Ello retardaría la mejora del área ganada al mar y de los terrenos de propiedad privada en Cebu, una ciudad completamente arrasada por la última guerra. En Zamboanga, Cagayan de Oro y Davao existen también espacios (para pie) disponibles para arrendamiento.

El contrato de venta o arrendamiento de terreno con título Torrens no obliga a terceras personas, a menos que este inscrito; solo obliga a las partes contratantes. Por eso, como medida de precaución, se ordena su inscripción.

El artículo 193 de la Ley No. 2711 y el artículo 57 de la Ley de Registro de Terrenos, disponen que es deber del Registrador de Títulos inscribir todas las escrituras relativas a terrenos registrados cuando la ley exige o permite su registro. La obligación del Registrador de Títulos de inscribir un contrato de arrendamiento es ministerial. (67 Phil 222.)

Y por último, el artículo 1643 del Código Civil de Filipinas dispone en parte lo siguiente: * *
* *However, no lease for more than ninety-nine years shall be valid.*"

El contrato, cuyo registro es hoy objeto de litigio solamente dura 25 años, prorrogable en otros 25; no llega a 99 años. Por tanto, esta de acuerdo con la ley, es válido, solamente es nulo el arrendamiento por más de 99 años.

Se ordena al Registrador de Títulos de la ciudad de Davao que registre el contrato de arrendamiento otorgado por la Atlantic, Gulf & Pacific Co. a favor de la recurrente.

Bengzon, Jingo, Bautista Angelo, Concepcion, y Reyes, J. B. L., MM., están conformes.

Padilla y Montemayor, MM., conformes en el resultado.

^[1] Las líneas subrayadas son adiciones al Código Civil antiguo, las que están entre parentesis son

las sustituidas y Ian que estan en letras mavusculas son las partes suprimidas.

CONCURRING

PARAS, C. J.:

In the case of Alexander A. Krivenko vs. Register of Deeds, City of Manila, 44 Off. Gaz., (2) 473, this court (at least the majority) held that aliens are disqualified from acquiring private agricultural land which includes private residential land. This ruling was based on section 5 of Article XIII of the Constitution, providing that “save in cases of hereditary succession, no private agricultural land shall be transferred or assigned except to individuals, corporations, or associations qualified to acquire or hold lands of the public domain in the Philippines.”

Article 1646 of the new Civil Code provides that the persons disqualified to buy referred in articles 1490 and 1491 are also disqualified to become lessees of the things mentioned therein; and article 1491, paragraph (6), disqualifies from acquiring by purchase, in addition to the persons enumerated in paragraphs (1) to (5) thereof, “any others specially disqualified by law.” In the case at bar, the petitioner, an alien corporation, seeks to register a lease in its favor of a lot in Davao. Applied strictly, paragraph (6) of article 1491 may easily refer to all persons in general, who are disqualified by any law, and not merely to those who have confidential relations with the property to be purchased. If paragraph (6) simply provides “and others,” the principle of *ejusdem generis* would apply. As the petitioner is disqualified from acquiring private agricultural land (which includes residential land) not only by a law but by the Constitution which is more than a law, it cannot hold in lease the lot in question. Even so, I concur in this decision, because it in effect is in conformity with my dissent in the Krivenko case.

Date created: October 09, 2014