

AMANDA T. ABAD SANTOS, RECURRENTE, CONTRA EL AUDITOR GENERAL Y EL GOVERNMENT SERVICE INSURANCE SYSTEM, RECURRIDOS.

G.R. No. L-376. September 01, 1947

Read online (full-text search, related cases, audio case brief): <https://batas.org/library/1e5ce9e33578/>

BRIONES, M.:

Al estallar la guerra del Pacifico en Diciembre de 1941 el Honorable Sr. Jose Abad Santos desempeñaba el cargo de Presidente del Tribunal Supremo de Filipinas. Era el quinto Presidente de dicho Tribunal desde que se implanto la soberania americana en este Archipielago. Cuando el alto mando de las fuerzas filipino-americanas estimo necesario que el Gobierno del Commonwealth desalojase Manila por considerarse inminente la caida de esta capital ante la fuerza arrolladora de la invasion japonesa tanto mas incontrastable cuanto que el ataque habia sido traicionero y cogido completamente desprevenidas a las fuerzas defensoras, las que, por otra parte—¡triste es decirlo!—no estaban suficientemente preparadas para la subita agresion, cuando todo esto ocurrio con la celeridad fulminante y aturdidora de un rayo, el Presidente de Filipinas Hon. Manuel L. Quezon hubo de prepararse precipitadamente para trasladar provisionalmente el asiento del Gobierno a la Isla de Corregidor donde los defensores planeaban hacerse fuertes y ofrecer la ultima y maxima resistencia; y a dicho efecto formo un pequeño gabinete de guerra. Abad Santos era uno de los miembros de este gabinete, figurando ademas como primer consejero del Presidente.

En Marzo de 1942 el Presidente Quezon, por razones de estrategia y para poder ayudar mas efectivamente a la temprana liberacion de Filipinas mediante continuos y persistentes apremios y estímulos al Gobierno de Washington, decidio salir del pais y trasladarse con su gabinete primero a Australia y despues a Estados Unidos. En vez, sin embargo, de llevarse consigo a Abad Santos a ultramar, el Presidente resolvió dejarle en Filipinas como representante suyo en el territorio no ocupado por los japoneses.

Las islas visayas todavia no estaban ocupadas por el enemigo. Atareado estaba Abad Santos supervisando el gobierno civil en ellas y adoptando las disposiciones y medidas necesarias para afrontar la invasion cuando los japoneses desembarcaron en uno de los pueblos de la costa occidental de Cebu estando aquel en la ciudad del mismo nombre. Enterado Abad Santos del desembarco salio precipitadamente de la ciudad para trasladarse a la isla vecina de Negros, pero con tan mala fortuna que los japoneses se cruzaron con el en el camino de Carcar a Barili, y reconociendole lo cogieron llevandole a la ciudad de Cebu. Parece que alli ya los japoneses trataron por todos los medios de obtener su ayuda y cooperacion, urgiendolo ademas que revelase los encargos que recibiera del Presidente Quezon. Es de historia contemporanea que Abad Santos rechazo cortes pero dignamente las demandas japonesas, alegando que ante todo y por encima de los azares de la guerra debia lealtad a su Gobierno y a su Presidente. Esto encolerizo a los japoneses, quienes lo embarcaron para el municipio de Malabang, provincia de Lanao, isla de Mindanao, y alli fue pasado por las armas en 7 de Mayo de 1942.

Apenas es necesario decir que el puro y sublime sacrificio de Jose Abad Santos le coloca decididamente al lado de los protomártires de nuestra Patria. Su sitio en el concierto de los inmortales esta entre Rizal y los Padres Burgos, y Zamora. Las generaciones futuras se miraran en el limpio espejo de su conducta y martirio para templar y

endurecer sus almas ante los golpes de la adversidad.

Para compensar de alguna manera a la familia del martir de la irreparable perdida, se aprobo la Ley No. 708 del Commonwealth cuyo texto es como sigue:

"SECTION 1. In consideration of the unselfish patriotism and meritorious public service rendered to the Commonwealth of the Philippines and its people by the late Chief Justice, Jose Abad Santos, who was killed by the Japanese during the war, his widow, Amanda Teopaco de Abad Santos, shall be paid a gratuity equivalent to three years' salary as Chief Justice of the Supreme Court. The gratuity provided for in this Act shall not be subject to attachment or levy: Provided, That, upon the approval of this Act no other gratuity under existing law or laws shall be granted to the late Chief Justice of the Supreme Court."

De autos resulta que el 31 de Mayo, 1937, Abad Santos, siendo a la sazón miembro asociado del Tribunal Supremo, y en cumplimiento de las disposiciones de la Ley del Commonwealth No. 186, adquirió del "Government Service Insurance System" una póliza de seguro de vida conocida como póliza No. 21, 21-A y 21-B avaluada en P17,673. Los términos y condiciones de la póliza son, a saber:

"THE GOVERNMENT SERVICE INSURANCE SYSTEM, Hereby guarantees to pay the amount of P17,673 to Jose Abad Santos if living on the last day of May, 1956 (the maturity date) and this Policy is in force; or if the Insured should die before the maturity date and during the continuance of the policy, guarantees to pay the amount of insurance immediately upon the receipt of due proof of death of the Insured to Amanda Teopaco Abad Santos, Wife (hereinafter referred to as the beneficiary), or to such other beneficiary or beneficiaries as may be designated by the Insured in the manner hereinafter provided.

"The insurance is granted subject to the terms and conditions hereinafter set forth and in consideration of the information therefor and of the payment on the day this policy takes effect of the monthly premium of P95, of which P47.50 is due from and payable by the Insured and P47.50 by the Commonwealth of the Philippines or by the government entity or instrumentality concerned where the Insured is employed, and the like payment on the last day of every month during the lifetime of the Insured until premiums for 19 full years have been paid on this policy or until prior death of the Insured.

"Unless the beneficiary has been irrevocably designated or this policy assigned, in which case the consent of the beneficiary or assignee, as the case may be, is necessary, the Insured may, without the consent of the beneficiary, receive every benefit, exercise every right, and enjoy every privilege conferred upon the Insured by this Policy.

"The conditions, benefits, and privileges recited on the succeeding pages hereof constitute part of this contract.

"In witness whereof the GOVERNMENT SERVICE INSURANCE SYSTEM has caused this Policy to be executed as of the last day of May, 1937, which is the date this Policy takes effect."

Amanda Teopaco, viuda del finado, como única beneficiaria nombrada en la póliza, requirió posteriormente del Auditor General y del "Government Service Insurance System", recurridos, el pago del importe de dicha póliza, pero los recurridos, apoyándose en la referida Ley No. 708 del Commonwealth tal como ellos la interpretan, se han negado a efectuar el pago solicitado. La recurrente ha apelado, en tiempo oportuno, de la resolución de los recurridos para ante este Supremo Tribunal. De ahí el presente recurso que ahora vamos a decidir.

Los recurridos sostienen que la póliza de seguro de vida expedida a cada funcionario o empleado asegurado bajo las disposiciones de la Ley del Commonwealth No. 186 constituye una gratificación (gratuity). Como quiera—se arguye—que la ley del Commonwealth No. 708 arriba transcrita provee expresamente que "al aprobarse esta ley ninguna otra gratificación creada por ley o leyes existentes deberá concederse al finado Presidente del Tribunal Supremo"; luego es obvio—concluyen los recurridos—que, habiéndose la recurrente aprovechado de la gratificación

otorgada por la referida Ley No. 708 cobrando la suma de P48,000, ella no tiene ahora derecho, como beneficiaria, a cobrar el valor liquido de la poliza de su marido.

Por su parte, la peticionaria y apelante sostiene que cuando su marido fallecio el 7 de Mayo, 1942, pasado por las armas, la poliza quedo ipso facto exigible y pagadera conforme se halla estipulado en el contrato en que esta escriturada dicha poliza; que el seguro de vida del finado bajo la ley No. 186 no es una gratificacion sino un contrato otorgado mediante la correspondiente causa o consideracion como cualquier otro contrato ordinario sobre seguro de vida; que ella jamas ha renunciado expresamente a cobrar el importe de la poliza en cuestion; que tampoco ha hecho renuncia tacita al cobrar la gratificacion de P48,000 proveida en la citada ley No. 708, pues como ya se ha dicho, ella jamas ha considerado como una simple gratificacion la poliza de seguro de su difunto marido.

Como se ve, la apelacion plantea cuestiones de recia envergadura y su resolucio[n] puede trascender mucho mas alla de los limites del presente caso. Hemos prestado al asunto la mas cuidadosa atencion y apenas es necesario decir que nuestra decision es el resultado de muy laboriosas y detenidas deliberaciones. Esto explica el por que se ha demorado algun tanto el despacho de este asunto.

Tiene razon el Procurador General al decir en su alegato presentado en nombre y representacion de los recurridos que toda la cuestion en este asunto se reduce a determinar "si deben considerarse o no como gratificacion los beneficios del seguro de vida concedidos por el 'Government Service Insurance System' a los funcionarios y empleados del Commonwealth." Los recurridos y el Procurador General, al sostener el lado afirmativo, invocan principalmente dos opiniones emitadas por el mismo finado Jose Abad Santos siendo Secretario de Justicia del Gobierno del Commonwealth: la primera, fechada el 17 de Marzo, 1939; y la segunda, en reiteracion de la primera, fechada el 25 de Octubre de aquel mismo año. El Procurador General, como excusandose en cierto modo de tener que ejecutar la "nada envidiable tarea de tener que discutir una reclamacion hecha en nombre de uno de los heroes de la nacion," asevera que le reconforta, sin embargo, la firme conviccion de que si el ilustre finado viviera y hubiese de emitir juicio sobre la cuestion, con toda seguridad adoptaria la misma opinion que rindio siendo Secretario de Justicia. Acaso a esto se pueda contestar diciendo que ello es presumir demasiado sobre la inmutabilidad de las opiniones, maxime tratandose, como se trata, de una legislacion que participa de la naturaleza del seguro social-materia que esta en todo tiempo sujeta al ritmo creciente de las ideas progresivas. De todos modos, parece superfluo decir que las opiniones del departamento ejecutivo del gobierno no tiene fuerza compulsiva sobre los tribunales de justicia en asuntos de caracter decididamente judicial.

La opinion del Secretario de Justicia que se invoca se basa en los siguientes fundamentos:

(a) La ley del Commonwealth No. 186 sobre seguro de vida de los funcionarios y empleados del Gobierno no viene a ser mas que una medida sustitutiva de las antiguas leyes de pensiones del Gobierno—la Ley No. 3050, sobre pension y retiro de los maestros de escuela; la Ley No. 3173, sobre retiro y pensio[n] de funcionarios y empleados del Servicio de Sanidad de Filipinas; y la Ley No. 1638, sobre fondos de retiro de la Constabularia filipina; es asi que los beneficios concedidos por todas estas leyes tenian el caracter de gratificacion (gratuity); luego la ley de seguro No. 186 que reemplaza a dichas leyes de pensiones tiene que ser tambien necesariamente ley de gratificacion.

(b) Los diferentes fondos creados por la Ley No. 186, sobre todo el fondo para afrontar el pago del importe de las polizas en casos de vencimiento o de exigibilidad total o parcial, provienen principalmente de dos fuentes, a saber: (1) las deducciones de los sueldos basicos de los funcionarios y empleados del Gobierno consistentes en un 3 por ciento; (2) las correspondientes contribuciones del Gobierno consistentes tambien en otro 3 por ciento. (En el caso de los servicios armados las deducciones de los sueldos basicos suben al 5 por ciento.) Se sostiene que

todos estos fondos, sin excluir las deducciones individuales de los sueldos basicos, son donaciones hechas por el Gobierno con dinero que es de su absoluta propiedad; que aun lo que aporta el funcionario o empleado para pagar las primas, es decir, el 3 por ciento que se deduce de su sueldo, no es, en realidad de su pertenencia, sino que es solo suyo nominalmente; por tanto, tales fondos son el producto de actos de pura liberalidad del Estado; luego, son mera gratificacion o gratuity.

Examinemos el primer fundamento. Lo primero que hay que determinar es si es cierto, como se sostiene, que las tres citadas leyes de pensiones—la de los maestros, la de los sanitarios, y la de los constabularios—eran leyes de pura y simple gratificacion. Existen buenas razones para afirmar que no lo eran. Por lo menos, asi opino y declaro esta Corte Suprema en un asunto que se decidio el 28 de Septiembre de 1935—el asunto de *Derkum contra Junta de Pension e Inversion* (62 Jur. Fil., 184), bajo la ponencia del Magistrado Sr. Hull, y con la conformidad del Presidente Sr. Avanceña y de los Magistrados Sres. Malcolm, Villa-Real, Abad Santos, Vickers, Imperial, Goddard y Recto; es decir, con la concurrencia de todos los Magistrados, menos el Sr. Butte que no tomo parte por haber sido el Presidente de la Junta de Pension e Inversion de los Maestros en la epoca en que se engendro el derecho de accion del demandante. Pero lo mas notable en dicho asunto, para los efectos del que nos ocupa, es que, como se ha visto, el Sr. Abad Santos, que entonces era miembro de esta Corte, fue uno de los firmantes de la sentencia. Tratabase en el asunto de la interpretacion de ciertas disposiciones basicas de la Ley No. 3050 sobre pension y retiro de los maestros de escuela. Pues bien; esta Corte hizo en su sentencia el siguiente pronunciamiento definitivo acerca del caracter de la pension de los maestros y consiguientemente de las pensiones similares, a saber:

"La pretension del recurrente de que su anualidad no es una mera gratificacion, es acertada. (*People ex rel. Kroner vs. Abbott*, 274 Ill., 380; 113 N. E., 696, y casos que alli se citan.) Cuando se cumplen las condiciones de la ley, el empleado adquiere el derecho, como tal derecho, a la anualidad. * * *" (*Derkum contra Junta de Pension e Inversion*, supra, pag. 270.)

Es mas ilustrativa y terminante todavia la doctrina sentada en el citado asunto de *Kroner vs. Abbott*, la que transcribimos integramente a continuacion por no tener desperdicio, a saber:

"A system of pensions to municipal officers and employes injured or disabled while on duty or retiring after a term of service has gradually arisen and is being extended during recent years. The constitutionality of statutes establishing such pension system is sustained upon the ground that 'these annuities * * * are in the nature of compensation for services previously rendered for which full and adequate compensation was not received at the time of the rendition of the services. It is, in effect, pay withheld to induce long-continued and faithful service, and the public benefit accrues in two ways:' By encouraging competent employees to remain in the service, and by retiring from the public service those who have become incapacitated from performing the duties as well as they might be performed by younger or more vigorous men. 1 *Dillon on Mun. Corp.* (5th Ed.), Sec. 430. This Court, in *Hughes vs. Traeger*, 264 Ill., 612; 106 N. E., 431, upheld the constitutionality of a pension act and approved the doctrine just quoted from *Dillon*. Such pensions generally are not considered donations or gratuities. The rule in the majority of jurisdictions is that the Legislature has power to require municipalities to pension their employees and raise the funds for that purpose. 5 *McQuillin on Mun. Corp.*, sec. 2422; 1 *Dillon on Mun. Corp.* (5th Ed.), secs. 105, 430; *State vs. Love*, 89 Neb., 149; 131 N. W., 196; 34 L. R. A. (N. S.), 607, and note, *Ann. Cas.* 1912C, 542, and note; *Trustees of Firemen's Fund vs. Roome*, 93 N. Y., 313; 45 Am. Rep., 217; *Commonwealth vs. Walton*, 182 Pa., 373; 38 Atl., 790; 61 Am. St. Rep., 712. * * *" (113 *Northeastern Reporter*, p. 698.)

La posicion, pues, que esta Corte adopto desde, por lo menos, el Septiembre de 1935, cuando todas las leyes de pensiones estaban en vigor, era que estas—las pensiones—no eran meras gratificaciones o gratuities. Mientras la gratificacion es una donacion, un acto de pura liberalidad del Estado, la pension, segun el criterio de esta Corte siguiendo lo declarado en el asunto de *Kroner*, mas que acto de generosidad, es un acto de justicia, emanado del

deseo de proveer, siquiera tardiamente, una adecuada "compensacion a servicios prestados anteriormente, por los cuales no se recibio cabal y adecuada compensacion al tiempo en que se prestaron." La pension, en este caso, viene a ser una especie de sueldo retenido para un doble fin: primero, para alentar al empleado fiel y competente a permanecer en el servicio; y segundo, para permitir que se retire del servicio con relativa seguridad el empleado que ha quedado incapacitado para seguir cumpliendo sus deberes, permitiendo de esta manera tambien que los "desempeñen individuos mas jovenes y mas vigorosos."

La pension, pues, segun el expresado criterio, no es un mero regalo hecho por el Estado como patrono esplendido y munifico sino la concrecion material de un acto de verdadera justicia distributiva, dictado al mismo tiempo por razones morales de equidad y tambien del mas alto sentido practico y utilitario. Asi que, como acertadamente dijo el ponente Sr. Hull en el citado asunto de *Derkum contra Junta de Pension e Inversion*, "cuando se cumplen las condiciones de la ley, el empleado adquiere el derecho, como tal derecho, a la anualidad."

De lo expuesto resulta evidente que la doctrina seguida en esta jurisdiccion no ha sido la expuesta en el asunto de *Pennie contra Reis* (132 U. S., 464; 33 Law. ed., 426) que citan los recurridos en su alegato-doctrina que conceptua la pension como una pura liberalidad del Estado, sin ninguna implicacion de derechos establecidos a favor del empleado, sino la doctrina verdaderamente liberal y progresiva sentada en el tantas veces citado asunto de *Kroner vs. Abbott*. Es verdad que en otro asunto un poco anterior, *Alano contra Florido y Tabien* (61 Jur. Fil., 321), esta Corte habia dicho que la concesion de una pension bajo la ley No. 3050 era en cierto modo un acto de liberalidad, pero cualifico este dictum con un pronunciamiento harto significativo e importante: que ello era en "cumplimiento de la obligacion del Estado, impuesta por la justicia social, de ayudar a las personas envejecidas e incapacitadas que, en el apogeo de sus facultades mentales y fisicas, han servido a la comunidad con fidelidad, constancia y abnegacion." Notese que fue solo algunos meses despues, el 25 de Septiembre del mismo año 1935, cuando la Corte en pleno, evolucionando mas resueltamente, decidio el asunto basico y autoritativo de *Derkum* en que se establecio la doctrina terminante de que la anualidad bajo la ley de pension y retiro de los maestros no era una mera gratificacion.

Pero aun suponiendo por un momento que las antiguas leyes de pension y retiro eran leyes de gratificacion o gratuity ¿se sigue de ello necesariamente que la ley de seguro gubernamental No. 186 es tambien de gratificacion tan solo porque ha venido a reemplazarlas? En otras palabras: la ley sucediente ¿tiene que ser necesariamente de igual naturaleza que la ley precedente? El argumento de que las leyes de pension ya derogadas y la vigente del Commonwealth No. 186 son de igual indole se funda en que todas ellas tienen de comun una cosa, a saber: que sus fondos son el producto acumulado de las deducciones hechas de los sueldos de los funcionarios y empleados asegurados y de las correspondientes contribuciones aportadas por el Gobierno. Como quiera que todas estas deducciones y contribuciones son simples liberalidades o donaciones hechas por el Gobierno y nada en absoluto es del patrimonio del asegurado; luego—concluye la argumentacion—tanto las anteriores leyes de pension y retiro como la de seguro de vida No. 186 tienen el mismo caracter, esto es, que todas son leyes de simple gratificacion o gratuity.

La premisa mayor es en cierto modo correcta: bajo las leyes de pensiones los fondos provenian de las deducciones de los sueldos y de las contribuciones del Gobierno; bajo la ley de seguro No. 186 los fondos tienen el mismo origen y el mismo modo de extraccion. Pero hay esta diferencia fundamental: mientras la pension no era objeto de ningun contrato, la poliza de seguro bajo la ley No. 186 es un verdadero contrato como cualquier otra poliza bajo las leyes ordinarias de seguro de vida. En esa poliza son partes contratantes el tenedor de la poliza o sea el funcionario o empleado asegurado, la institucion aseguradora o sea el "Government Service Insurance System", y el Estado, toda vez que este, en la ley que crea el sistema, asume ciertas obligaciones, entre ellas el presuponer y votar fondos para hacer efectivas sus contribuciones, y el garantizar el pago de las polizas en caso de mora o

insolvencia por parte del Sistema. Que el seguro es un contrato, así lo establecen las autoridades y los tratados.

"Insurance, broadly defined, is a contract by which one party, for a compensation called the premium, assumes particular risk of the other party and promises to pay to him or his nominee a certain or ascertainable sum of money on a specific contingency. As regards to property and liability insurance, it is a contract by which one party promises on a consideration to compensate or reimburse the other if he shall suffer loss from a specific cause or to guarantee or indemnify or secure him against loss from that cause." (32 C. J., 975.)

La definicion preinserta es tan buena aplicada a las polizas ordinarias de seguro como a la expedida bajo la ley del Commonwealth No. 186. No hay mas que leer, por ejemplo, la poliza de que se trata en este asunto y compararla con Una poliza ordinaria para ver la fundamental identidad. Es que, segun el art. 12 de la ley No. 186, ninguna poliza se expedira a un funcionario o empleado del Gobierno, a menos que contenga en sustancia las condiciones incorporadas en el art. 184 de la ley No. 2427 que, como se sabe, es la ley ordinaria sobre seguro de vida. Esta ley dice categoricamente que el seguro es un contrato y define la poliza como un contrato escrito de seguro.

Es indudable que la ley del Commonwealth No. 186 ha venido a reemplazar a las antiguas leyes de pensiones y retiro, pero la sustitucion ha sido tan radical, tan profunda y tan completa, que la transformacion no ha sido una simple remodelacion, algo así como un revoque de la fachada, sino que se trata de un vuelco redondo, un cambio complete y fundamental del sistema. Antes de la promulgacion de la Ley No. 186 en Noviembre 14, 1936, era generalmente sabido, siendo materia de historia contemporanea, que los diferentes sistemas de pensiones vigentes a la sazón estaban abocados a una inminente quiebra y, ademas, tendian a crear en el país las llamadas clases pasivas que han sido una maldicion social en muchos países. Se estudio la situacion con el mayor cuidado, solicitando la ayuda y consejo de los mejores expertos en la materia. Fue entonces cuando se redactó y aprobo la ley del Commonwealth No. 186 que crea y provee el sistema gubernamental de seguro de vida. Es un sistema fundado sobre bases científicas, edificado con la asistencia técnica y los calculos de nuestros mejores actuarios. No es un sistema de subsidios, dadas o limosnas. Es un verdadero negocio, una empresa gigantesca en que estan vitalmente interesados miles de clientes—los miles de funcionarios y empleados del Gobierno que tienen la obligacion de asegurarse bajo la ley. Lo avala, ademas, el Estado con la solvencia de la hacienda publica. Lo informan las teorias, practicas y principios bien conocidos y establecidos en la ciencia y materia de seguros, y su administracion no solo participa de las ventajas de una burocracia bien organizada bajo los auspicios de un servicio civil independiente, sino que esta penetrada del mas genuino sentido mercantil. Es finalmente una empresa tan lucrativa como cualquier otra empresa extraoficial y ordinaria de seguros, y desde luego esta a prueba de quiebras y bancarrotas hasta donde se puede estarlo humanamente. ¡Figurense, pues, si hay diferencia entre los sistemas de pensiones ya liquidados y este sistema actual de seguro!

Pasemos ahora a examinar el segundo fundamento de la tesis de los recurridos, a saber: "que las deducciones de 3 por ciento o 5 por ciento, segun sea el caso que se hacen mensualmente de los sueldos del empleado y las correspondientes contribuciones del Gobierno, todas ellas pertenecen actualmente al Gobierno, así que la entera consideracion para la expedicion de la poliza de seguro bajo la ley del Commonwealth No. 186 es puramente una liberalidad del Gobierno". (Alegato de los recurridos, pag. 5.) En apoyo de esta tesis absoluta se invoca la doctrina sentada en el asunto generalmente conocido de *Pennie vs. Reis* (132 U.S., 464; 33 Law. ed., 426; 10 Sup. Ct. Rep., 149; Op. Atty. Gen., No. 33, s. 1948.) La Legislatura de California creo en 1878 una especie de "Fondos de Seguro y Salud para la Policia" mediante la aprobacion de una ley en que sustancialmente se proveia lo siguiente: (a) que el sueldo basico de \$100 de ciertos oficiales se añadirían \$2, pero que el tesorero de la ciudad o condado retendria esta ultima cantidad para aportarla a los referidos fondos; (b) que a la muerte de cualquier miembro de la policia el tesorero pagaria a sus herederos o a su representante legal la cantidad de \$1,000 que se sacaria de los mencionados fondos * * *."

El administrador de los bienes relictos de un oficial policiaco llamado Edward A. Ward entablo demanda contra el tesorero de la ciudad de San Francisco para cobrar los \$1.000 bajo las disposiciones de la citada ley de 1878. El tesorero interpuso la defensa de que el demandante carecia de motivo de accion por la razon de que dicha ley de Abril 1, 1878, fue abolida o derogada por la ley de Marzo 4, 1889, y esta derogacion era perfectamente valida y constitucional; asi que el finado policia Ward no habia adquirido ningun derecho bajo la antigua ley, arguyendose que los 2 dolares mensuales aportados por el a los Fondos si bien se habfan deducido de su sueldo no eran de el sino del Estado que los habia retenido para la mantenencia de dichos fondos. La Corte Suprema Federal sostuvo la defensa del tesorero sentando las conclusiones que con bastante extension se reproducen en la opinion del Secretario de Justicia que se discute—opinion que, como ya se ha visto, hacen suya los recurridos y el Procurador General en su alegato. El meollo de la doctrina es que, aunque la cantidad adicional de \$2 parecia ser parte de la compensacion del policia, de hecho esta nunca la habia recibido ni habia tenido control sobre la misma, ni hubiera podido prevenir su apropiacion para los fondos en cuestion. Por añadidura se sostiene: "El (el policia) no tuvo tal poder de disposicion sobre ello (el dinero), tal como ocurre siempre cuando se trata del dominio de una propiedad. * * * Hasta que ocurriera el hecho del cual dependia si se habia de pagar el dinero o una parte del mismo, el oficial no tenia ningun derecho adquirido a tal pago. Su interes en el fondo era, hasta entonces, una mera expectativa creada por la ley, y estaba sujeta a ser revocada o destruida por la misma autoridad * * *."

El Secretario de Justicia (Abad Santos) subraya su opinion con el siguiente pronunciamiento:

"The insurance fund created by Commonwealth Act No. 186 of the National Assembly is very similar to the 'Police Life and Health Insurance Fund' created by the Legislature of California on April 1, 1878. Both are in the nature of an insurance. Both required that the employees affected by it should contribute to such fund by the deduction of certain amounts from their salaries each month. If, therefore, we are to follow, in this case, the doctrine laid down by the United States Supreme Court in *Pennie vs. Reis*, supra, the conclusion is inevitable that in point of fact, government employees are not actually contributing anything to the Government Service Insurance Fund, created by Commonwealth Act No. 186; that the actual effect of the forced deduction of 3 per cent from the monthly salaries of the government employees under Commonwealth Act No. 186 is to reduce the salaries of the government employees by 3 per cent, the 3 per cent deduction being money from the State, retained in its possession for the creation of the Government Service Insurance Fund. (See also *Op. Attorney General*, No. 33, s. 1938.)"

Y hemos dicho mas arriba que la doctrina seguida en esta jurisdiccion, aun en relacion con las leyes de pensiones, ha sido la sentada en el asunto de *Kroner vs. Abbott* y no la expuesta en el asunto de *Pennie vs. Reis*. En *Derkum* contra Junta de Pension e Inversion hemos declarado que la anualidad bajo las leyes de pensiones no era una simple gratificacion. Esta era la jurisprudencia cuando se aprobo la ley del Commonwealth No. 186 sobre seguro de vida. Como quiera que no hay nada en esta ultima ley que abrogue dicha doctrina, es forzoso concluir que la jurisprudencia se halla en pleno vigor, no obstante cualquier opinion en contrario del departamento ejecutivo del Gobierno. Y la jurisprudencia debe aplicarse con tanto mas rigor cuanto que ya no se trata ahora de una simple pension o retiro sino de seguro de vida, real y genuino, con todas las formalidades de un contrato en que las prestaciones son reciprocas, es decir, derechos por un lado, y obligaciones por otro lado. Pero bien analizado el asunto de *Pennie vs. Reis*, se ve a las claras que la posicion juridica de Filipinas sobre el respecto es enteramente diferente de la de California. Bajo la ley californiana el sueldo basico del policia era \$100 al mes, y los 2 dolares eran una adiccion especial para los Fondos de Vida y Salud de la Policia. En Filipinas el sueldo basico del funcionario o empleado esta fijado en la ley de presupuestos sin consideracion al seguro; es decir, ese sueldo seria el mismo hubiera o no seguro; el 3 por ciento o 5 por ciento, segun sea el caso, que se deduce del sueldo, no es aditamento especial sino que es parte normal del mismo sueldo basico y le pertenece al empleado como cualquier otra parte de su sueldo. Es verdad que esa porcion no llega fisicamente a manos del funcionario o empleado, pues para facilitar ciertos arreglos de caracter administrativo el Gobierno hace automaticamente las deducciones y las

entrega al "Government Service Insurance System;" pero ¿cabe decir, por esto, que ese porcentaje no es del empleado sino del Estado? Es claro que hasta cierto punto todo lo que percibe el empleado es del Estado, pues procede del mismo. Pero no se trata de esto: se trata de que ese porcentaje de deducciones es propiedad del empleado quien ha merecido ganarlo con su trabajo; se trata de que con el dinero resultante de las deducciones el empleado paga lo que le corresponde en el importe de la poliza. Resulta demasiado violento, por no decir absurdo, el sostener que ese dinero no es todavía del empleado tan solo porque este no ha llegado a cogerlo con sus manos; es decir, que, a sensu contrario, sería suyo si lo hubiese cogido siquiera por un momento antes de pagar con el mismo las primas de su poliza. ¿No tenemos acaso la forma simbólica de la propiedad? En el mundo moderno de los negocios, vasto y complejísimo ¿cuantas veces uno se hace dueño de una propiedad (dinero, muebles, inmuebles, etc.) sin el previo requisito del asimiento o entrega material? Bajo la ley No. 186 el sueldo podría entregarse al empleado todo entero y después cobrar del mismo el importe de las primas so pena de acción disciplinaria si no lo pagara, en cuyo caso, según el criterio de los recurridos, no habría ninguna cuestión: el dinero de las primas, pagado por el empleado, sería conceptuado como de su propiedad sin discusión. De donde resulta que una circunstancia tan tenue, de simple formulismo, como es la de que el Estado, por medio de una operación de caja, hace automáticamente por sí mismo las deducciones para entregarlas al Sistema de Seguro, influye y determina un verdadero cambio de modalidad jurídica, convirtiendo en propiedad del Estado lo que indudablemente y por todos los conceptos es propiedad del empleado. La argumentación es, en verdad, peregrina.

Que el 3 por ciento con que el funcionario o empleado contribuye al pago de las primas es de su absoluta propiedad y pertenencia, es cosa que no admite ninguna discusión de acuerdo con la letra y espíritu de las leyes que rigen la materia. Tenemos, en primer lugar, que el sueldo básico del funcionario o empleado está señalado específicamente en la ley de presupuestos que, como se sabe, se aprueba cada año fiscal. Al hacerse las deducciones de los sueldos de conformidad con el artículo 5 de la ley No. 186, las cantidades deducidas (3 por ciento en el caso de los empleados civiles y 5 por ciento en el de los militares) se desprenden completamente del dominio y control del Gobierno y se trasladan enteramente a los fondos del Sistema de Seguro. He aquí la fraseología categórica y terminante del referido artículo 5:

"All deductions and payments made as herein provided, shall be paid and delivered to the System and the latter shall credit the same to the individual account of the paying member."

Dudamos que la propiedad o pertenencia individual se pueda expresar con mayor fuerza que la que entrañan las palabras preinsertas. Resulta evidente que en la mecánica del Sistema cada asegurado tiene su cuenta individual y en ella se van acumulando las primas pagadas por él, provenientes de las deducciones de su sueldo. Pero hay más todavía—y esto es decisivo para la resolución del presente asunto: en esa cuenta individual se van acumulando también las contribuciones de 3 por ciento que hace el Gobierno para completar el pago del importe de las primas. De todo ello se infiere indeclinablemente lo siguiente: que esa cuenta individual es algo completamente separada y distinta; que al Gobierno no le asiste ningún derecho de propiedad sobre ella; y que el Estado no puede disponer de esa cuenta a su antojo como se dispone, por ejemplo, de los fondos generales del tesoro. Esa cuenta es cosa tan personal, tan separada y tan distinta de las pertenencias del Gobierno que este puede quebrarse y quedar intacta, sin embargo, dicha cuenta.

Hay en la ley del Commonwealth No. 186 otras disposiciones que reafirman fuertemente la teoría de que el Estado no reclama título de propiedad sobre los fondos del Sistema Nacional de Seguro, mucho menos sobre las contribuciones que aporta el asegurado con las deducciones de sus sueldos. El art. 9 de dicha ley dispone que cuando un asegurado o miembro del Sistema es separado del servicio del Gobierno por destitución o mediante causa (for cause), los beneficios que le corresponden en virtud de su póliza de seguro quedan automáticamente confiscados a favor del Sistema, excepto la mitad del "cash or surrender value" (valor en efectivo metálico de la

poliza), la cual suma sera pagada a dicho miembro, o en caso de muerte, a su beneficiario. Pero hay una cosa harto mas significativa todavia: a reglon seguido dicho art. 9 dispone que en otros casos de separacion antes de la madurez de la poliza, es decir, cuando la separacion del servicio no es por razon de culpabilidad o alguna mala nota, el asegurado tendra, entre otras opciones, la siguiente: (a) cobrar por entero el "cash or surrender value" (valor en efectivo metalico) de la poliza. ¿No significan estas disposiciones legales un expreso reconocimiento de que la cuenta individual que cada asegurado tiene, por virtud de su poliza, en los libros del Sistema, le pertenece personal y exclusivamente? Notese que cuando el asegurado deja el servicio por motivo que no implique mala nota, se le entrega todo el "cash or surrender value" de la poliza sin excluir la mitad que representan las contribuciones del Gobierno. Solo cuando la separacion del servicio es mediante causa (for cause), se confisca la mitad de los beneficios anejos a la poliza; pero ¿a favor de quien se hace la confiscacion? ¿a favor del Gobierno? No, por cierto; la perdida de la mitad de los derechos redundo en favor del mismo Sistema. Es que la ley del Commonwealth No. 186 esta toda ella penetrada e informada de un principio fundamental, a saber: que el Sistema Nacional de Seguro no es el mismo Gobierno, sino que es una institucion aparte, con propia existencia, con personalidad propia, autonoma e independiente.

La autonomia, la propia individualidad del Sistema queda mas acentuada si se tiene en cuenta que, segun el articulo 24 de la referida ley del Commonwealth No. 186, cada año se presupone y consigna automaticamente de los fondos del tesoro la cantidad necesaria para cubrir las contribuciones de 3 por ciento que al Gobierno le incumbe aportar para pagar las prisaas, sin que sea necesario que la Legislature incluya dicha cantidad en la ley presupuestal de cada año fiscal; es decir, que hay un presupuesto permanente para tal fin. Esto significa sencillamente que los fondos del Sistema estan completamente separados de los fondos generales y que el Estado no puede disponer de aquellos para ningun otro fin, en contraposicion a lo declarado en el asunto de Pennie vs. Reis.

Mas todavia: segun el articulo 19 de la misma ley, la junta directiva del Sistema, despues de aportar la suma necesaria y suficiente para cubrir el pago de las anualidades, las reclamaciones por fallecimiento y los gastos incidentales a la administracion del Sistema, puede colocar o invertir sus fondos en 8 clases de inversiones lucrativas que especifica la ley, todas ellas con buenas garantias para la devolucion del capital y el reparto de razonables dividendos o creditos. ¿Como podrian compaginarse estas inversiones esencialmente contractuales y privadas con la idea de que el Gobierno tuviera control sobre los fondos del Sistema, con la libertad de disponer de ellos a su talante, a tenor de lo declarado en el asunto repetidas veces citado de Pennie vs. Reis?

Luego tenemos otro articulo de la ley que riñe completamente con toda pretension por parte del Estado de tener algun titulo de propiedad sobre los fondos del Sistema o alguna parte de los mismos. Es el articulo 22, sobre fondos excedentes, que reza lo siguiente:

"SEC. 22. Disposable surplus.—Any disposable surplus that may result from the operation of the System due to earnings from investments and mortality savings shall be apportioned annually among the members of the System in accordance with the schedule prepared by the Actuary and approved by the Board. * * *"

¿Que mejor prueba que la terminologia de este articulo para demostrar con fuerza irrefutable la proposicion de que los miembros del Sistema, esto es, los mismos funcionarios y empleados asegurados son los dueños de los fondos del Sistema?

Todo lo dicho hasta aqui ha sido en relacion con los sueldos de los funcionarios y empleados, en general, del Gobierno. Pero hay una razon peculiar, aplicable particularmente al caso de los Magistrados del Tribunal Supremo, y es que sus haberes estan fijados en la Constitucion y no pueden ser disminuidos durante el desempeño de sus cargos. (Constitucion de Filipinas, art. VIII, sec. 9.) Esto quiere decir que el Magistrado del Tribunal Supremo tiene derecho integramente a todo su haber, sin que el Estado pueda quedarse con ninguna parte del

mismo o reclamar titulo de propiedad sobre dicha parte. Asi que cuando el Magistrado (en el presente caso el flnado Abad Santos) aporta el 3 por ciento de su sueldo, mediante deduccion que hace automaticamente el Gobierno, para pagar la mitad del importe de las primas de su poliza de seguro, lo hace con dinero de su absoluta propiedad, aunque no haya llegado a sus manos ni por un momento. Luego el Gobierno no le ha regalado nada, no le ha dado ninguna gratificacion, por lo menos en tal respecto. Luego la mitad, por lo menos, de la poliza le pertenece por derecho propio absoluto.

Pero aun vamos mas alla. Nuestra conclusion, tomada, vamos a repetir, despues de una deliberacion la mas rigurosa posible a ritmo con la extraordinaria importancia del caso—es que el importe entero de la poliza pertenece al asegurado; por tanto, debe pagarse totalmente a la beneficiaria, la recurrente y apelante en el presente asunto. Esta conclusion fluye del convencimiento de que aun la contribucion de 3 por ciento que aporta el Gobierno para completar el pago de las primas no es una mera liberalidad, no es una simple largueza o gratificacion, sino que es una verdadera obligacion, de indole claramente contractual, asumida por el Gobierno en virtud de ciertas consideraciones perfectamente apreciables y valorables no solo desde el punto de vista moral o social, sino aun en terminos materiales, tangibles. ¿Por que el Gobierno asume y contrae esa obligacion? ¿cual es la causa o consideracion? Lo dice el art. 3 de la ley que crea el Sistema: "Para promover la eficiencia y bienestar de los empleados del Gobierno de Filipinas * * *." Al Estado le interesa vitalmente el que sus funcionarios y empleados gocen de cierto grado de bienestar y comodidad—el maximo posible bajo las circunstancias—para que sean capaces de rendir un servicio 100 por ciento eficiente. Para este fin no solo hay que dotarles de emolumentos y haberes razonablemente adecuados, sino que tambien se les debe proveer de ciertas garantias de seguridad economica en el futuro, sobre todo para sus familias y dependientes, para el caso de que ellos falten por muerte o incapacidad fisica. Al Estado le interesa vitalmente tambien el retener y conservar a sus mejores funcionarios y empleados para evitar que dejen el servicio publico y acepten tentadoras y jugosas ofertas afuera, maxime en los tiempos de prosperidad y bonanza economica en que las empresas privadas estan naturalmente en mejor situacion que el Estado para pagar esplendidamente al personal. Todo esto requiere naturalmente la creacion de alicientes, de estímulos artificiales que aviven y fomenten el espiritu civico innato del empleado civil, y una de las formas mas efectivas de estímulo que el Estado filipino ha ideado y planeado es el seguro de vida tal como se ha estatuido en la ley que nos ocupa, la ley del Commonwealth No. 186. Resulta, pues, evidente que la intervencion del Gobierno filipino en la creacion y operacion del Sistema Nacional de Seguro de Vida no esta dictada por un simple impulso de generosidad y liberalidad—impulso de amo bueno, grande y esplendido—sino que constituye un verdadero golpe de ingenio mercantil, de habilidad en los negocios, calculado matematicamente para obtener resultados positivos y beneficiosos en forma de servicio eficiente, honrado, continuo y permanente de parte de los funcionarios y empleados publicos y civiles. Luego aun la parte del Estado en esa poliza de seguro no es una simple donacion o gratificacion, como sostienen los recurridos, sino que es una obligacion onerosa, de do ut des. Luego, al cumplirse las condiciones que establece la ley, el importe entero de la poliza pertenece al asegurado, y en caso de muerte, al beneficiario.

Estas ideas no son nuevas en esta jurisdiccion. Su unica novedad esta en que ahora tienen aristas mas pronunciadas, un tono mas avanzado y resuelto. Pero su germen es claramente visible en el asunto de Alano contra Florido y Tabien antes citado (61 Jur. Fil., 321). Ya alli esta Corte dijo lo siguiente: "Nosotros creemos que la concesion de una pension, ademas de ser un acto de liberalidad, es en cumplimiento de la obligacion del Estado, impuesta por la justicia social, de ayudar a las personas envejecidas e incapacitadas que, en el apogeo de sus facultades mentales y fisicas, han servido a la comunidad con fidelidad, constancia y abnegacion."

Se arguye que bajo el Sistema de Seguro que nos ocupa la poliza no es un contrato, pues falta en el un elemento esencial en todo contrato: la voluntariedad. Es verdad que bajo la ley todo funcionario o empleado regular y permanente debe asegurarse—en este sentido el seguro es obligatorio y forzoso. Pero ¿es acaso obligatorio el

entrar en el servicio publico? ¿Hay por ventura alguna ley que obligue a uno a servir al Estado aun contra su voluntad, excepto en situaciones de grave emergencia en que, segun la Constitucion, cabe recurrir incluso a la llamada conscripcion civil, para la defensa del Estado? (Constitucion de Filipinas, articulo II, seccion 2.) Uno puede celebrar un contrato imponiendose ciertas restricciones e inhibiciones a lo largo de su realizacion y cumplimiento. Alli no hay fuerza, coercion determinante de nulidad, puesto que uno entro libremente en el convenio; es decir, pudo haber entrado o no en el con toda voluntariedad. El ingrediente esencial en un contrato es la libertad inicial. ¿No quiere uno asegurarse bajo la ley del Commonwealth No. 186? Pues muy sencillo: no hacerse funcionario publico, ni empleado civil. Trabajar particularmente, ya que despues de todo hay en el campo de actividades y negocios privados varias y buenas oportunidades para empleos y modos de vida provechosos y lucrativos. Una de las saludables tendencias en todo pais, sobre todo en un pais joven y democratico como el nuestro, es combatir el parasitismo oficial y burocratico, fomentando el empleo y colocacion en las empresas y actividades privadas. El ideal seria establecer un sano equilibrio entre los destinos publicos y civiles y los empleos particulares; que el Estado no encuentre dificultad en buscar y hallar buenos y eficientes servidores, pero que tampoco sea la meta de todas las ambiciones y anhelos * * *

Hay otra razon, de equidad, de justicia, por que no se debe privar a la familia del ilustre finado de los beneficios de su poliza de seguro. Antes de morir el mismo habia establecido debidamente sus derechos bajo la ley Osmeña presentando la correspondiente solicitud de retiro. Entre retiro y otros emolumentos como vacaciones acumuladas, etc., el ilustre finado o sus herederos hubiesen tenido derecho a recibir unos P50,000, es decir, casi, casi la misma cantidad de P48,000 que el Gobierno filipino ha donado a su familia mediante la aprobacion de la ley del Commonwealth No. 708, "en consideracion a su desinteresado patriotismo y meritorios servicios publicos prestados al pueblo y gobierno de Filipinas."

Puede decirse, pues, que con la aprobacion de la ley No. 708 el Gobierno no ha dado mas de lo que hubiese tenido necesariamente que dar bajo la ley Osmeña, sobre retiro, y otras leyes pertinentes. Si, por contera, todavia se negasen a la familia los beneficios de la poliza de seguro, entonces se colocaria al Gobierno filipino en una situacion harto precaria, nada envidiable, pues del mismo se podria decir que nada ha hecho por los seres queridos del que indudablemente fue el primer martir de nuestra patria en la ultima guerra.

Asi que razones tanto de orden moral como de orden juridico aconsejan de consuno que revoquemos, como por la presente revocamos, la resolucion del recurrido Auditor General confirmatoria de la accion de su correcurrido "Government Service Insurance System"; y ordenamos que se pague a la recurrente y apelante el valor entero de la poliza en cuestion, o sea la suma de P17,673. Sin expreso pronunciamiento en cuanto a las costas. Asi se ordena.

Moran, Pres., Paras, Pablo, Hilado y Tuason, MM., estan conformes.

CONCURRING

PERFECTO, J.:

The insurance policy under which the petitioner filed her claim is reproduced in the decision penned by Mr. Justice Briones.

Under the terms of the first paragraph, the policy guarantees the payment of P17,673 to Jose Abad Santos if living on the last day of May, 1956,—the maturity date—or if the insured should die before said date, to his wife, Amanda Teopaco. Said first paragraph is quoted below:

"THE GOVERNMENT SERVICE INSURANCE SYSTEM, hereby guarantees to pay the amount of P17,673 to Jose Abad Santos if living on the last day of May, 1956 (the maturity date) and this Policy is in force; or if the Insured should die before the maturity date and during the continuance of the policy, guarantees to pay the amount of insurance immediately upon the receipt of due proof of death of the Insured to Amanda Teopaco Abad Santos, wife (hereinafter referred to as the beneficiary), or to such other beneficiary or beneficiaries as may be designated by the Insured in the manner hereinafter provided."

There is no question that on May 7, 1942, when Jose Abad Santos was executed by the Japanese, the policy was in force, and since then, Amanda Teopaco, herein petitioner, had her right to claim the amount of the policy perfected. What she had to do in order to collect the amount was only to submit the due proof of death of Jose Abad Santos, and in this case there seems to be no question that such proof has been received by the Government Service Insurance System.

The main issue in this case is raised upon the interpretation and application of the proviso accompanying section 1 of Commonwealth Act No. 708, which reads as follows:

"In consideration of the unselfish patriotism and meritorious public service rendered to the Commonwealth of the Philippines and its people by the late Chief Justice, Jose Abad Santos, who was killed by the Japanese during the war, his widow, Amanda Teopaco de Abad Santos shall be paid a gratuity equivalent to three years' salary as Chief Justice of the Supreme Court. The gratuity provided for in this Act shall not be subject to attachment or levy: provided, That, upon the approval of this Act no other gratuity under existing law or laws shall be granted to the late Chief Justice of the Supreme Court."

The parties had limited their controversy to the question whether the amount provided in the insurance policy of Jose Abad Santos is a gratuity or not, and the majority opinion offers a brilliant discussion in support of the negative side.

We do not feel ready to support the majority position on the controversy, as we believe that there are weightier reasons in support of the theory that the amount provided in the insurance policy in question partakes of the nature of a gratuity. Those reasons are ably stated in the brief of respondent's counsel. It is not necessary to restate them here, not only because anyone interested in knowing them may read the brief, but because the full discussion appears to be unnecessary from our point of view.

The proviso in question says: "That, upon the approval of this Act no other gratuity under existing law or laws shall be granted to the late Chief Justice of the Supreme Court." The clear text of the proviso cannot refer to the amount claimed by petitioner Amanda Teopaco under the terms of the policy of her deceased husband. Although said amount partakes of the nature of a gratuity, it is not comprehended within the wording of the proviso. The amount claimed by petitioner is not a gratuity "granted to the late Chief Justice of the Supreme Court," but a gratuity granted to Amanda Teopaco under the precise terms of the insurance policy itself. Therefore, the proviso is not applicable to the amount in question.

If Jose Abad Santos should have lived to collect the amount himself on the date of the maturity of the policy, May 31, 1956, there cannot be any question that the gratuity will be within the terms of the proviso. But since his death on May 7, 1942, the gratuity has ceased to be a gratuity "to the late Chief Justice of the Supreme Court," who has ceased to exist, to become a gratuity "to Amanda Teopaco" whose title to claim the payment of the amount has been established since then.

Even in the far-fetched hypothesis that the drafters of Commonwealth Act No. 708, when they wrote in the proviso in question the words "late Chief Justice of the Supreme Court," they intended to mean "Amanda Teopaco, widow of Jose Abad Santos," the proviso cannot be given effect, because it would be tantamount to

nullifying by legislative fiat a vested right acquired by Amanda Teopaco since May 7, 1942, and of depriving her of her property without due process of law, in violation of elemental constitutional guarantees.

We must add that the hypothesis cannot be entertained as the authors of Commonwealth Act No. 708 drafted it with the evident purpose of granting the benefit to Amanda Teopaco, widow of Jose Abad Santos, as a token of the people's gratitude and admiration for the heroism shown by the late Chief Justice, praised in glowing terms in the majority opinion and for which we had the opportunity of offering our modest tribute in our dissenting opinion in the habeas corpus case of Reyes vs. Crisologo (75 Phil., 225). Congress could not grant to Amanda Teopaco the gratuity provided by Commonwealth Act No. 708 and, at the same time, deprive her of her vested right to claim the value of the insurance policy in question. That is tantamount to taking by the left hand what is given by the right. Such a double dealing is unthinkable.

Our conclusion is that the petition must be granted and that the Government Service Insurance System should be ordered to pay to petitioner Amanda Teopaco the amount of P17,673.

CONCURRING AND DISSENTING

BENGZON, J.:

I concur in the decision in so far as it finds the appeal to be meritorious. However, I regret my inability to vote for disbursement of the whole amount of the policy. Not because I believe the family of the deceased has been adequately compensated for the loss of their precious head, but because the law which I swore to uphold regardless of preference or inclination, only permits the return of the premiums paid. The deceased himself, olympically seated among the immortals, would surely frown upon mortals at the judgment seat he once presided, straining a principle or blinking a statute, even if their labors meant thousands of pesos for those dearest to his heart. For if to him their interests did not outweigh the demands of national honor and official integrity, I am sure those same interests will not dim his vision of the only award possible under the laws of the Republic. I refuse to join those who imagine he had feet of clay. He was made of sterner stuff.

In the year 1939, the then Secretary of Justice, Jose Abad Santos, rendered an opinion of the following tenor:

"The first question to be determined, therefore, is whether Commonwealth Act No. 186 is a gratuity act within the meaning of section 2 of Act No. 4151, the benefits of which can not be enjoyed jointly with those granted under Act No. 4151.

"In speaking of the gratuity acts the benefits of which can not be enjoyed together with the benefits granted under Act No. 4151, section 4 of Act No. 4151 enumerates as examples thereof, the Teachers' Retirement and Disability Fund under Act No. 3050, the Pension and Retirement Fund of the Philippine Health Service under Act No. 3173, and the Pension and Retirement Fund of the Philippine Constabulary under Act No. 1638.

"In the opinion of this Department, Commonwealth Act No. 186 is a gratuity act, similar to, if not the same as, Acts Nos. 1638, 3050, and 3173, mentioned in section 2 of Act No. 4151. (*Italics ours.*)

"This conclusion is supported by the very language of Acts Nos. 1638, 3050, and 3173. An examination of their provisions shows that the pension funds created by them—the Teachers' Retirement and Disability Fund, the Pension and Retirement Fund of the Philippine Health Service, and the Pension and Retirement Fund of the Philippine Constabulary—come from two principal sources, to wit: (1) the deductions of 3 per cent or 4 per cent from the monthly salaries of the government employees affected, and (2) the contributions of the Government equal or less than the amount deducted from the salaries of the employees. The payment of a pension from the funds thus raised is considered by Act No. 4151 as a gratuity which cannot be enjoyed concurrently with the

benefits granted under Act No. 4151.

"Is the Government less liberal or gratuitous towards the employees in creating the Government Service Insurance Fund under Commonwealth Act No. 186 than it was in creating the pension funds under Acts Nos. 1638, 3050, and 3173? Under Commonwealth Act No. 186, the Government Service Insurance Fund comes also from two principal sources, to wit: (1) deductions of 3 per cent or 5 per cent from the salaries of the officers or employees affected, and (2) the contribution of the Government equal to the deductions made on the salaries of the Government employees.

"Inasmuch as the gratuity or liberality of the government to its employees must necessarily be measured by the financial sacrifice that it makes for their welfare, and it appearing that the financial sacrifice of the Government under Commonwealth Act No. 186 for the benefits of its employees is similar to, if not the same as, those under Acts Nos. 1638, 3050, and 3173, it seems inevitable that Commonwealth Act No. 186 should also be considered as a gratuity act for the purposes of the prohibition in section 2 of Act No. 4151.

"Besides, as may be seen from section 3 of Commonwealth Act No. 186, the provisions of Commonwealth Act No. 186 were precisely intended to take the place of or to substitute the provisions of Acts Nos. 3050, 3173, and 1638. This view is borne out by the legislative history of Commonwealth Act No. 186. (See the debates on Oct. 29, 1936, of the National Assembly on Bill No. 2373, which later became Com. Act No. 186.) If a person who enjoys the benefits granted by Act No. 4151 is not allowed to enjoy concurrently the benefits originally granted under Acts Nos. 3050, 3173, and 1638, such person should not also be allowed to enjoy the benefits granted by Commonwealth Act No. 186, which is the substitute of the three aforesaid pension acts.

* * * * *

"But the question of whether the insurance under Commonwealth Act No. 186 is a contract or not seems to be immaterial in this case. Gratuity or liberality is not inconsistent with the existence of a contract. Under our laws, donation is a contract (arts. 1254, 1261, 1274, Civ. Code; 5 Manresa C. C., pp. 65-66, 70-71) and yet donation is being used as a means of bestowing a bounty, gratuity or any other form of liberality.

"It must be noted, in this connection, that the benefit granted under Act No. 3050, creating the Teachers' Retirement and Disability Fund, was also in the form of an insurance, as may be seen from section 3 thereof which says: 'All eligible persons shall be automatically insured * * *'. However, the fact that the benefit granted under Act No. 3050 was also in the form of insurance did not prevent Act No. 4151 from considering Act No. 3050, a gratuity act. Notwithstanding the compulsory contribution or deduction from the salaries of the teachers, the Teachers' Retirement and Disability Fund has always been regarded as a gratuity act (see *Alano vs. Florido et al.*, 34 Off. Gaz., 997)."

In favor of his family, the majority of this Court, in the year 1947, completely reverses the foregoing pronouncements, by upholding these two propositions: (1) The Teachers' Retirement and Disability Fund, and the Funds of the Philippine Health Service and of the Philippine Constabulary which were substituted by Government Service Insurance System gave the teachers and officers no gratuities, but rights. (2) The Government Service Insurance System has no gratuitous character, and the policy issued by it is a contract, like any other insurance policy.

The first proposition is contradicted by the Legislature, that in sec. 4 of Act No. 4051 calls the benefit derived from the said pension systems a "gratuity." And, mark it well, we are interpreting here what the Philippine Congress meant by the words "no other gratuity" in Commonwealth Act No. 708. That those systems did not create "rights" but established a system to regulate the Government liberality to the offices affected, is palpably shown by the fact that they were liquidated by subsequent enactment (Commonwealth Acts Nos. 187, 188 and 189) abolition which the Legislature could not have ordered, had they accorded rights, and no gratuities, to the respective employees.

The majority gives the ruling in *Derkum vs. Pension and Investment Board*, 62 Phil., 171, a wider scope than it originally had. The Court merely said that when a teacher is retired after completing the legal requirements he acquires a right to his pension. The court did not hold that a teacher had a right to the system of pensions even before he is retired, in such a way that the Legislature way not, before he retires, amend the law without his consent.

The second proposition forgets that the very Government Service Insurance Act provides it shall not be governed by the Insurance Act. (Section 25, Commonwealth Act No. 186.) The mere fact that the statute calls the policy a contract is not incompatible with its being an act of governmental liberality, because a donation may also be a contract as pointed out in the opinion of the Secretary of Justice. And I doubt whether the Court foresees, and approves, the resulting inference that, being a part of the "contract", the Government Service Insurance Act may no longer be modified without the employee's consent. What effect this holding will have upon the People's money is hard to foretell.

But granting that the policy on the life of the deceased was in every sense an insurance contract, the unsurmountable difficulty which the majority overlooked is the circumstance that no premiums were paid on the policy from January, 1942 to May, 1942. Non-payment of premiums is defense to a policy. And the Government Service Insurance System did not exist, or was suspended, if you please, in 1942, 1943, etc. For these reasons, claims against the System for casualties occurring during the Japanese occupation were unenforceable; so much so that the Congress saw fit to approve, after the liberation, Commonwealth Act No. 706 providing that "each and every life insurance policy issued, by the Government Service Insurance System to its members which was in force as of December thirty-first nineteen hundred and forty-one, is hereby considered and declared in force notwithstanding the nonpayment of premiums, and any policy which matured by death or otherwise shall become payable to the insured or his beneficiaries". Which makes it crystal clear that if the deceased Abad Santos or his beneficiaries can now receive anything under the policy, it is through the liberality or largesse of Congress in passing Act No. 706. Need it be demonstrated that any payment on the policy would now be a gratuity?

It is markworthy that at the time Commonwealth Act No. 708 was approved, the Congress had just enacted Commonwealth Act No. 706 generously directing payment of policies of the Government Insurance System notwithstanding the non-payment of premiums. In view thereof, is it reasonable to suppose that Congress in ordering that "no other gratuity shall be paid" to Abad Santos entirely forgot the policy necessarily connected with his death of which it took official cognizance?

Let it not be argued that there could be no default in the payment of premiums because the salary of the deceased at that time was automatically applied to it. The fact is that there was no salary at that time. And no law, so far, has recognized the right to salary during the occupation of the personnel belonging to the Executive and Judicial branches. And there is the unavoidable inference from Commonwealth Act No. 706 that for non-payment of premiums the policies were annulled.

And it would be playing with words, amounting to judicial quibbling, to declare that as the policy is to be paid to herein petitioner, no gratuity is thereby given to the late Chief Justice of the Supreme Court; for in the eyes of Congress evidently the herein petitioner was and is the representative of the deceased. The Congress could not accurately say in the law that "no other gratuity shall be paid to her", because having had no connection with the Government she was not supposed to be entitled to other Government gratuities.

It should be observed that counsel for petitioner, impliedly confesses to misgivings about the non-gratuitous character of the policy, when he pleads for "At least one-half of the face value of the policy" representing the portion thereof purchased with the premiums taken out of the salary of the deceased.

Precisely, the deductions from the salary of the deceased should in my opinion be handed to the petitioner. These are my reasons:

It is generally known that the Government Service Insurance System was established by the government to substitute different pension systems previously operating for the benefit of special classes of public servants, like the Teachers' Retirement and Disability Fund, the Pension and Retirement Fund of the Philippine Health Service and the Pension and Retirement Fund of the Philippine Constabulary under Acts 3050, 3173, and 1638, respectively, and to extend the beneficial effects of pension to all employees of all the branches of the Government. Incidentally, it may be remarked that the power to reward—in the form of pensions—meritorious public service with a view to promoting loyalty and efficiency, has long been recognized as one of the attributes of organized government. (Ann. Cases, 1913B, p. 952.)

The funds of these pre-existing pension systems came principally from two sources, namely: the deductions of 3 per cent or 4 per cent from the monthly salaries of the employees affiliated to the system, and the periodical contributions of the Commonwealth equal to the amounts so deducted. The nature of these special funds came up for determination before us in several cases. In *Derkum vs. Pension and Investment Board*, 62 Phil., 171, this Court expressly held that the pension under the Teachers' Retirement and Disability Fund (Act 3050) was not a mere gratuity, and refused to follow the California decisions to the contrary, interpreting similar statutes there. In *Alano vs. Florido and Tabien*, 61 Phil., 303, this Court reiterated the idea that the pensions received by retired and disabled teachers were partly their savings (deductions from salary) and partly aid or donation by the Government (contribution). Applying the above doctrines, it would seem safe to rule that the funds of the government service insurance system are partly the product of the savings of the government employee (insured), and partly the donations given by the State.

At this point, we may advert to a portion of the opinion of the Secretary of Justice quoted in respondents' brief:

"Another reason in support of the conclusion that the benefits granted under Commonwealth Act No. 186 is a 'gratuity,' is the fact that the employees of the Government do not contribute anything to the Government Service Insurance Fund created under Commonwealth Act No. 186. Both the 3 per cent or 5 per cent deductions made on the salaries of the government employees every month and the contribution of the Government actually belong to the Government so that the entire consideration for the insurance of the membership insurance under Commonwealth Act No. 186 is purely a liberality of the Government. (See *Pennie vs. Reis*, 132 U. S., 464, 33 L. ed., 426; 10 Sup. Ct. Rep., 149; Op. Atty. Gen. No. 33, s. 1938.)"

It will be observed that the fundamental reasoning of the *Pennie vs. Reis* decision and others of similar tenor, is that contributions made by the officer ostensibly taken from his salary are not, and have never been, his salary, because the law in effect deducted from his emoluments the 2 per cent or 3 per cent required for his premiums, and made it a part of the Government Service Insurance System. It is significant, however, that although the theory may be conceded, for purposes of argument only, in the matter of other employees, still it must be remembered that when Commonwealth Act No. 186 was approved (Nov. 14, 1936) and the policy issued, Jose Abad Santos was then actually an Associate Justice (see Vol. 63, Phil. Reports), his salary was fixed by law, and could not, by an act of the Legislature, be validly diminished at all without his consent during his continuance in office. (Section 9, Art. VII of the Constitution.) In allowing, therefore, deductions from his salary for the payment of premiums, the element of contract or voluntariness on his part may not be ignored. Consequently, the ratio decidendi of those cases holding that pension retirement or insurance funds are mere gratuities which the government may at any time withhold or reduce does not, and should not, apply to his case.

It seems apparent that in establishing the Government Service Insurance System, the Commonwealth never intended to cut off the employees' rights to the amounts deducted from his salary to pay the premiums of the

policy issued to him. This is to be inferred from the provision that upon his dismissal for cause from the Government Service, he shall be paid one-half of the cash surrender value. And in the event he is separated for any other cause, he may collect the whole cash surrender value of the policy, or continue the policy by paying the full premiums thereof. (Section 9, Commonwealth Act No. 186.) These provisions are inconsistent with the idea that all the funds, or any amounts due the employee under the Government Service Insurance System, are entirely a gratuity, for it is inconceivable that a dismissed employee for cause, should be given a gratuity.

Further corroboration of this view may be obtained from the provisions of Act No. 4151, section 2, the pertinent portions of which read as follows:

"If an officer or employee separated or retired under the provisions of this Act is entitled to the benefits of Act No. 2589, as amended, * * * he shall be granted such gratuity, and the amounts deducted from his salary as contribution to the Teachers' Retirement and Disability Fund, the Pension and Retirement Fund of the Philippine Health Service or the Pension and Retirement Fund of the Philippine Constabulary, or the Retirement Fund of the University of the Philippines, as the case may be, shall be refunded to him, * * *." (Italics ours.)

The reservation expressly made therein, referring to the several funds which have merged into the Government Service Insurance System, plainly indicate that the deductions made from salaries of the employees for such funds (now the employees insured under the government service insurance system) are definitely earmarked as their salaries or contributions to the Service, which the government never considered as a part of the general funds which it may dispose at any time, or as a gratuity which may be withheld at its pleasure.

Once it is conceded that the portions deducted from the salary of the late Chief Justice were his own—his savings—the consequence is unavoidable that they are not gratuities, and should be handed to his heirs, notwithstanding the last proviso of Commonwealth Act No. 708.

The power of the Government to cancel, and the cancellation of the policy is not questioned here. But did it mean to forfeit the premiums paid too? That is the point. It is hard to believe that our government, by the approval of Commonwealth Act No. 708 intended to give the family of the deceased patriot a smaller compensation than he would otherwise have earned under our laws. The deceased was entitled to the benefits of the retirement act, namely, two years' compensation at the highest salary received. That is P40,000. He was also entitled to vacation leave, which may amount to one year (P15,000). Therefore, without Commonwealth Act No. 708, he might have been entitled to a greater sum of money than the sum of P48,000 awarded to his heirs. In fact, if he had been retired under the retirement act and gotten his vacation leave privileges, he would still be entitled to a return of the contributions he had made to the funds of the government service insurance system.

In fairness to the respondent Auditor-General, it must be explained that he has not been asked specifically by petitioner to return to her the premiums paid or deducted from the salary of her late husband. Consequently his ruling did not expressly take up this point. However, considering that it was within the general issue, and that it is for the best interests of the parties concerned that the point be promptly settled, the Court may pass definitely on the matter in this proceeding.

Wherefore, I vote to modify the appealed ruling by allowing the reimbursement to the petitioner of all the amounts deducted from the salary of the deceased, Jose Abad Santos, for premiums upon tile policies issued to him by the Government Service Insurance System. Without costs.

FERIA, J.:

I concur in this dissenting opinion.

PADILLA, J.:

I concur.

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.