

MANILA ELECTRIC COMPANY, RECURRENTE, CONTRA EL AUDITOR GENERAL Y LA COMISION DE SERVICIOS PUBLICOS, RECURRIDOS.

G.R. No. 47368. August 25, 1941

Ponente: DIAZ, J.

Read online (full-text search, related cases, audio case brief): <https://batas.org/library/g-r-no-47368/>

DIAZ, J.:

Aclarado por resolucion de 11 de febrero de 1941, que la apelacion interpuesta por la recurrente contra la decision del Auditor General, que le denego su peticion de reintegro de la cantidad de P11,557.24 que dijo haber pagado bajo protesta, por haber exigido la Comision de Servicios Publicos en 1939 que la pagase, dandole a entender que era por derechos correspondientes a dicho año, en virtud de las disposiciones de la Ley No. 454 del Commonwealth, se presento en realidad dentro del plazo de 30 dias permitido por la Ley No. 327 del Commonwealth, excluyendo el ultimo dia por haber coincidido con un dia festivo, (jueves de la semana santa), seguido de otros tres que eran tambien festivos, (viernes y sabado de la misma semana y domingo), procede ahora resolver las cuestiones que la recurrente plantea en su alegato mediante los ocho errores que alli apunta, expresados en estos terminos:

"I. The Auditor-General erred in not holding that the 'regulation' fees provided for in section 40 of the Public Service Act, as amended, are excise taxes.

"II. The Auditor-General erred in not holding that the titles of the Public Service Act and of Commonwealth Act No. 454 do not include the subject matter of taxes, and that said Acts, in respect of the taxes, violate section 12 (1) of the Constitution and are null and void.

"III. The Auditor-General erred in not holding that the assessment of fees under section 40 of the Public Service Act, as amended, in respect of petitioner's operations under Ordinance No. 44 of the City of Manila, was null and void.

"IV. The Auditor-General erred in not holding that section 40 of the Public Service Act, as amended, impairs the obligation of the contract contained in Ordinance No. 44 of the City of Manila.

"V. The Auditor-General erred in not holding that Ordinance No. 44 of the City of Manila, for the purposes of Commonwealth Act No. 454, is a legislative franchise.

"VI. The Auditor-General erred in not holding that section 40 of the Public Service Act, as amended, denies the equal protection of the laws to public service operators who are not grantees of legislative franchises with tax exemption clauses, and hence is null and void.

"VII. The Auditor-General erred in not holding that the fees provided for in Commonwealth Act No. 454 are assessable beginning only with the year 1940.

"VIII. The Auditor-General erred in not ordering the refund of the 'regulation' fees paid by petitioner under protest to the Public Service Commission on June 30, 1939."

La Comision de Servicios Publicos, fundandose en las disposiciones del articulo 40 de la Ley No. 146, segun

quedo enmendado por la Ley No. 454, ambas del Commonwealth, requirio a la recurrente a pagar, y la misma pago en 30 de junio de 1939, bajo protesta, por derechos de supervision y reglamentacion de su servicio de luz electrica que es un negocio a que venia dedicandose en dicho año desde hacia varios años antes, en virtud de la franquicia que se le concedio mediante la Ordenanza No. 44 de la Ciudad de Manila, y en virtud de la Ley No. 2647 de la Legislatura Filipina, y de la Ley No. 667 de la Comision de Filipinas, y por derechos de supervision y reglamentacion de su servicio de tranvias en la Ciudad de Manila, negocio este a que venia dedicandose tambien bajo la franquicia que se le concedio mediante la referida Ordenanza No. 44 de la Ciudad de Manila, la cantidad de P8,967.24; y le requirio a pagar tambien, y la misma pago igualmente, bajo portesta, en la misma fecha, 30 de junio de 1939, por derechos de inspeccion y supervision de su servicio de autocamiones, autorizado por la Ley No. 3108 de la Legislatura Filipina, la cantidad de P2,590.

Las partes pertinentes del articulo citado de la Ley No. 146 del Commonwealth, segun quedo enmendado como ya se ha dicho, son de este tenor:

"ART. 40. Se faculta y se ordena a la Comision para cobrar y recaudar de toda empresa de servicios publicos, los siguientes derechos:

* * * * *

(d) En concepto de reembolso de los gastos incurridos por la Comision, para la supervision y reglamentacion de las operaciones de un servicio de vehiculos de motor:

(1) Por cada automovil o camion de motor, de menos de una tonelada neta de capacidad de porte, cinco pesos.

(2) Por cada camion de motor de una tonelada o mas, pero menos de dos toneladas netas, de capacidad de porte, diez pesos.

(3) Por cada camion de motor de dos toneladas o mas, pero menos de tres toneladas netas, de capacidad de porte, veinte pesos.

(4) Por cada camion de motor de tres toneladas o mas, pero menos de cuatro toneladas netas, de capacidad de porte, treinta pesos.

(5) Los camiones de motor o autobuses de cuatro toneladas o mas de capacidad neta, pagaran a razon de diez pesos por tonelada neta o fraccion de la misma.

Los derechos señalados en este articulo se han de pagar el treinta de junio de cada año o antes, imponiendose un recargo de cincuenta por ciento en caso de morosidad; Entendiendose, sin embargo, Que los vehiculos de motor registrados en la Oficina de Obras Publicas despues del treinta de junio, estaran exentos de pago por tal año.

(e) En concepto de reembolso de los gastos incurridos por la Comision en la supervision de otras empresas de servicios publicos, diez centavos por cada cien pesos, o fraccion de estos, del capital social suscrito o pagado, o del capital invertido, si no se han librado acciones del capital.

(f) Por el aumento del capital social, diez centavos por cada cien pesos, o fraccion de estos, de incremento en el capital.

(g) Por cada permiso autorizando el aumento de equipo, la instalacion de nuevas unidades o el aumento de capacidad, o la extension de medios u otras extensiones generates en los servicios, diez centavos por cada cien pesos o fraccion del capital adicional necesario a los efectos del permiso.

* * * * *

Los derechos recaudados conforme a lo establecido en este articulo, se abonaran a la Tesoreria de Filipinas.

Este artículo no será aplicable al Commonwealth de Filipinas o a sus dependencias, ni tampoco a empresas que posean una franquicia legislativa, para cuyo disfrute la ley específica el pago de un tanto por ciento de sus utilidades, en lugar de todo impuesto, derechos de licencia u otros."

Debe notarse que el artículo citado se refiere a "derechos", los derechos que la Comisión de Servicios Públicos está autorizada a cobrar para resarcirse de los gastos en que ella o sus agentes incurren por el trabajo que supone el ejercicio por la misma de su poder de supervisión y reglamentación de las operaciones y actividades que en el referido artículo se enumeran; y debe notarse también que hace uso de dicho vocablo "derechos", por lo menos tres veces, indudablemente, con el fin de que no pueda haber dudas de que permite y quiere que la Comisión cobre por supervisión y reglamentación no impuestos, sino derechos. Estos dos términos "derechos" e "impuestos" no entrañan el mismo concepto, porque Impuestos o Taxes son, según todas las autoridades conocidas, "an enforced contribution of money or other property assessed in accordance with some reasonable rule of apportionment by authority of a sovereign state, on persons or property within its jurisdiction, for the purpose of defraying the public expenses" (26 R. C. L., par. 2, page 13); o "a rate or sum of money assessed on the person or property of a citizen by government for the use of the nation or state; burdens or charges imposed by the legislative power upon persons or property to raise money for public purposes" (61 C. J., 65); y Derechos o Fees, son por otra parte, "a reward or compensation allowed by law to an officer for specific services performed by him in the discharge of his official duties; a sum certain given for a particular service; the sum prescribed by law as charge for services rendered by public officers" (25 C. J., 1009). El fin de los impuestos o taxes es claramente el de levantar fondos para fines públicos o para las necesidades del Estado; y el concepto en que se cobran los derechos o fees, es, como lo dice el mencionado artículo 40 de la Ley No. 146 del Commonwealth, en el de "reembolso de los gastos incurridos por la Comisión para la supervisión y reglamentación de las operaciones" del servicio público de la recurrente, concesión esta que se le ha hecho en el legítimo ejercicio del poder de policía.

No despoja de su carácter de derechos los que la recurrente está pidiendo que se le reintegren, el hecho de que no se hayan computado a base de los gastos en que de hecho incurrió la Comisión por la supervisión y reglamentación de sus referidos servicios de luz y transporte por medio de tranvías y autocamiones, porque no hay necesidad de que así se haga. La legislatura tiene facultad y aun libertad de fijar la cuantía de dichos derechos; y, los que ha fijado, en el caso de la recurrente, no pueden considerarse excesivos, porque, dado el volumen de su negocio de transporte y sus otras actividades, es grande y no es fácil el trabajo que requieren su inspección, reglamentación y supervisión.

Expresa la verdadera diferencia que existe entre un impuesto y un derecho por inspección y reglamentación, el siguiente comentario visible a folios 20 al 22 del Tomo 26 del Ruling Case Law:

"6. Tax distinguished from Inspection Fee.—There is another form of pecuniary charge which is not a tax but an incident of the power of regulation, but which, unlike the imposts discussed in the previous paragraphs, may be imposed upon the performance of an act which the legislature can neither tax nor hamper by any other pecuniary burden of a revenue producing character. When an occupation or an act is of such a character that a reasonable amount of inspection or supervision by public officials is necessary for the public health, morals, or safety the legislature may provide that such inspection or supervision shall be performed at the expense of the persons engaging in the occupation or performing the act, and that no one shall engage in the occupation or perform the act until a fee or charge sufficient to cover the cost of the inspection or supervision has been paid. Similarly when an occupation is of such a character that lack of skill and proficiency on the part of those who engaged in it will be a menace to the public health or safety, an examination may be required of those who seek to engage in it, and the cost of such examination may be met by fees imposed upon those who take it. The money thus raised, though paid into the treasury, is appropriated in advance to the use provided by the statute, and does not go to the general support of the government. A statute imposing such a charge, is not the levy of a

tax, but a regulation, and the fee is a mere incident of the regulation, and in levying it the legislature is not subject to the limitations which surround the taxing power. Even when the levy of an occupation tax is expressly forbidden by the constitution of the state, an inspection fee may be imposed. In some instances the actual cost of inspection is assessed on the parties inspected, as where the expenses of a gas commission are apportioned among the gas companies, or the expenses of a railroad commission among the railroad companies. In the ordinary case however such an arrangement would be impracticable, and the cost of the inspection has to be met by a fee of a fixed amount, payable in advance. In all such cases the fee must be no more than sufficient to cover the actual cost of inspection or examination, as nearly as the same can be estimated. If it were possible to prove in advance the exact cost, that would be the limit of the tax. In the nature of things, that, however, is ordinarily impossible; and so the legislature is at liberty to make the charge large enough to cover any reasonable anticipated expenses. It is authorized to fix such charge in advance, and need not wait until the end of the period for which the license is granted. It may not act arbitrarily or unreasonably, but the risk may rightfully be cast upon the licensee, and the charge cannot be avoided because it subsequently appears that it was somewhat in excess of the actual expense of the supervision, nor can the licensee then recover the difference between the amount of the license and such cost."

* * * * *

"If revenue is the primary purpose and regulation is merely incidental the imposition is a tax, while if regulation is the primary purpose the mere fact that incidentally a revenue is also obtained does not make the imposition a tax." (4 Cooley on Taxation, 4th ed., 3513.)

Tampoco despojan de su caracter de derechos los que la Comision de Servicios Publicos cobro de la recurrente, el hecho de que despues de cobrados hayan ido a formar parte de los fondos generates del Gobierno; y el hecho de que pueden ser tornados de alli directamente para ser destinados a otros fines que no son los de aquella, porque si se han cobrado, no fue para fines de tributacion o impuesto, sino precisamente para compensar a la Comision por el trabajo que esta llamada a acometer por mandato de la ley, supervisando y reglamentando los referidos negocios o servicios y actividades de la recurrente. La practica general es que tanto los impuestos como los derechos que se cobran por uno u otro concepto van todos a formar parte de los fondos generates del Gobierno. Este hecho no justifica la inferencia de que sean lo mismo los impuestos y los derechos. Lo que importa en casos de esta indole, es conocer el fin para que se cobran los derechos e impuestos. Los que se cobran para levantar fondos para fines de Gobierno, para sostenerlo, o para satisfacer sus necesidades como tal, se consideran propiamente impuestos; y los que se cobran en virtud del ejercicio del poder de supervision y reglamentacion que es de policia, son propiamente derechos. Este es el criterio generalmente aceptado, y asi se desprende y se declara, mas o menos claramente, en las citas que trae el alegato del Procurador General, las cuales dicen:

"Fees of Public Officers Not Taxes.—Fees prescribed to be paid by individuals to public officers, whether in the judicial or executive department of government, for services rendered, are not ordinarily taxes, unless the object of the requirement is to provide general revenue rather than compensation for those officers, as in the case of graduated fees in probate proceedings based upon the valuation of the estate and having no relation to the services rendered or compensation received therefor by the officer. On similar principles, where statutes provide for the inspection of given commodities with a view to determine their quality and fitness for uses, the fees to be paid to the inspectors are nor properly classed as taxes." (61 C. J., 73.)

* * * * *

"Inspection fees are not taxes, but are imposed under the principle that they are compensation for services rendered in and about making such inspection, which is presumably beneficial to those on whom the fees are imposed, and they do not fall within a constitutional limitation concerning the imposition of a local burden by way of taxation." (14 R. C. L., 694.)

"Inspection fees are not taxes, but are imposed under the principle that they are compensation for services rendered in and about making such inspection, which is presumably beneficial to the person upon whom the fees are imposed, under and by virtue of the general police powers of the state. (Charleston v. Rogers, 2 McCord, L. 495; Cooley, Taxn. 413.) It was held in People v. Harper, 91 Ill., 357, that the legislature had full power to pass a law committing the inspection of grain to a board created for that purpose; that the expenses occasioned by such inspection may be required to be borne by those presumably benefited by it; that the fixing of fees for such services, and prescribing the manner of their collection and upon whom they shall be imposed, do not fall within the constitutional limitations concerning the imposition of a local burden by way of taxation." (Chicago, Wilmington & Vermilion Coal Co. v. People, 48 L. R. A., 554, 556.)

Teniendo en cuenta las consideraciones expuestas, declaramos que el Auditor General no erro al decidir que lo cobrado de la recurrente por la Comision de Servicios Publicos, son talmente derechos y no impuestos.

Contiende la recurrente que tanto la Ley No. 146 del Commonwealth como la Ley No. 454 que la enmienda, son inconstitucionales por no hacer referenda alguna las dos, en sus respectivos titulos, a derechos que hay que cobrar por los menesteres alli expresados. Los titulos de dichas leyes dicen esto, respectivamente:

"Ley que reorganiza la Comision de Servicios Publicos, prescribe sus facultades y deberes, define y regula los servicios publicos, provee y fija el arancel y cuota de gastos que deben pagar los mismos y para otros fines,"

* * * * *

"Ley que reforma varios articulos de la Ley Numero Ciento cuarenta y seis del Commonwealth, conocida por Ley de Servicios Publicos."

Ante todo, debe decirse que, siendo la Ley No. 454 mera enmienda de la Ley No. 146, por decirlo asi expresamente su mismo titulo, es indudable y claro que si ella trata de cosas comprendidas en el titulo de la ultima, es decir la Ley No. 146, aunque nada de ello se dice en terminos expresos en su propio titulo, no infringe por ello la disposicion constitucional de que toda ley no debe abrazar mas de una materia y que esta se exprese en su titulo.

Pues bien: demostrado y declarado como queda, que lo que la Comision cobro de la recurrente no fueron impuestos sino derechos, esta materia (derechos), debe entenderse necesariamente incluida en el titulo de la Ley No. 146 que es tambien virtualmente el de la Ley No. 454. Ello parece evidente porque en dicho titulo se hace mencion de "arancel y cuota de gastos que deben pagar los mismos", refiriendose a las empresas de servicios publicos como lo es la recurrente; y dichas frases incluyen naturalmente, y quieren decir, los derechos de supervision y reglamentacion. En la interpretacion de la referida disposicion o prohibition constitucional, debemos reiterar lo que dijimos en la causa de Gobierno de Filipinas contra Hongkong & Shanghai Banking Corporation, et al., XXXVII Gac. Of., No. 109, pag. 2296:

"The requirement that the subject of an act shall be expressed in its title should receive a reasonable and not a technical construction. Carter County v. Sinton, 120 U. S. 517, 522, 30 Law. ed. 701, 702. It is sufficient if the title be comprehensive enough reasonably to include the general object which a statute seeks to effect, without expressing each and every end and means necessary or convenient for the accomplishment of that object. Mere details need not be set forth."

Es, por consiguiente, infundado el segundo error que se atribuye al Auditor General.

El tercer error apuntado por la recurrente es tambien infundado. Para sostener dicho error, la recurrente invoca los parrafos 9 y 19 de la franquicia que se le concedio mediante la Ordenanza No. 44, los cuales dicen lo siguiente:

"PAR. 9. The grantee shall be liable to pay the same taxes upon its real estate, buildings, plant (not including poles, wires, transformers, and insulators), machinery, and personal property as other persons are or may be

hereafter required by law to pay. In consideration of Part Two of the franchise herein granted, to wit, the right to build and maintain in the city of Manila and its suburbs a plant for the conveying and furnishing of electric current for light, heat, and power, and to charge for the same, the grantee shall pay to the city of Manila two and one-half per centum of the gross earnings received from its business under the franchise in the city and its suburbs: Provided, That two and one-half per centum of the gross earnings received from the business of the line to Malabon shall be paid to the Province of Rizal. Said percentage shall be due and payable at the times stated in paragraph nineteen of Part One hereof, and after an audit like that provided in paragraph twenty of Part One hereof, and shall be in lieu of all taxes and assessments of whatsoever nature, and by whatsoever authority upon the privileges, earnings, income, franchise, and poles, wires, transformers, and insulators of the grantee, from which taxes and assessments the grantee is hereby expressly exempted."

* * * * *

"PAR. 19. The grantee shall be liable to pay the same taxes on its real estate, building, plant (not including roadbed and track, rolling stock, poles and wires), machinery and personal property as other persons are now, or hereafter by law may be required to pay. The grantee shall further pay to the municipal government of the city of Manila two and a half per cent of the fares collected and tickets sold within the limits of the city of Manila, and the same percentage of fares collected and the tickets sold without the said limits to the proper municipality or municipalities of the Province of Rizal. Said percentage shall be due and payable by the grantee monthly, and shall be in lieu of all taxes and assessments of whatsoever nature and by whatsoever authority, upon the privileges, earnings, income, franchises, roadbed, track, rolling stock, poles, and wires of the grantee, from which taxes and assessments the grantee is hereby expressly exempted."

Pero, debe notarse que lo unico de que se exime a la recurrente en los citados parrafos de su franquicia, despues de haber pagado el impuesto del tanto por ciento de sus ingresos, indicado en los mismos, no son los derechos por supervision y reglamentacion, sino los "taxes and assessments of whatsoever nature and by whatsoever authority upon the privileges, earnings, income, franchise and poles, wires transformers, and insulators", (par. 9); y los "taxes and assessments of whatsoever nature and by whatsoever authority upon privileges, earnings, income, franchises, roadbed, track, rolling stock, poles, and wires" (par. 19).

La misma razon que acaba de darse sirve tambien para resolver en contra de la recurrente su cuarto señalamiento de error.

El articulo 40 de la Ley No. 146 no altera ninguna obligacion contractual que pueda desprenderse de su franquicia, porque no la requiere a pagar impuestos ni derechos de la clase de los alli mencionados, sino exclusivamente derechos por supervision y reglamentacion.

La contencion de la recurrente de que el articulo 40, tantas veces mencionado, de la Ley No. 146 es nulo porque establece distinciones y no dispensa trato igual a todos, no es sostenible. Es precisamente para evitar esto, por que se ha insertado en el su ultima clausula que dice:

"Los derechos recaudados conforme a lo establecido en este articulo, se abonaran a la Tesoreria de Filipinas. Este articulo no sera aplicable al Commonwealth de Filipinas o a sus dependencias, ni tampoco a empresas que posean una franquicia legislativa, para cuyo disfrute la ley especifica el pago de un tanto por ciento de sus utilidades, en lugar de todo impuesto, derechos de licencia u otros."

Ha querido con ello la Legislatura o la Asamblea Nacional, expresar su voluntad de que no haya empresas que paguen dobles impuestos o dobles derechos. Carece por tanto de base el sexto error apuntado por la recurrente.

El septimo error en que el Auditor General incurrio, segun la recurrente, es tan falto de base como los otros de que ya se ha tratado. Los derechos que la Comision de Servicios Publicos cobro eran por supervision y reglamentacion durante el ano 1939, y no 1940. Se cobraron, no antes, sino despues de haber entrado en vigor la referida Ley No.

454 que requiere expresamente que dichos derechos se hayan de pagar precisamente el 30 de junio de cada año, o antes de dicha fecha. Se efectuó su cobro el 12 de Junio de 1939, cuatro días después de haber entrado en vigor la ley, y se efectuó su pago, bajo protesta, el 30 de los mismos mes y año.

Habiendo llegado a las conclusiones a que llegamos, y no siendo los errores quinto y octavo sino mera consecuencia de los otros que ya hemos aclarado; y siendo nosotros de opinión que la decisión del Auditor General está ajustada a la ley;

Por la presente, confirmamos la mencionada decisión ordenando que las costas sean tasadas contra la recurrente. Así se ordena.

Avanceña, Pres., Laurel, Moran, y Horrilleno, MM., están conformes.

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.