

FELICIANO IMPERIAL, DEMANDANTE Y APELADO, CONTRA EL SECRETARIO DEL INTERIOR, DEMANDADO Y APELANTE.

G.R. No. 47700. September 27, 1940

Ponente: DIAZ, J.

Read online (full-text search, related cases, audio case brief): <https://batas.org/library/g-r-no-47700/>

DIAZ, J.:

El demandante solicito en el Juzgado de Primera Instancia de Manila que, de conformidad con las disposiciones de la Ley No. 3736 que faculta a los Tribunales para dictar autos declaratorios, incorporada hoy como regla 66 en los Nuevos Reglamentos de los Tribunales, se determine y declare cual es el verdadero significado y alcance del articulo 21 de la Ley No. 357 del Commonwealth, porque el demandado Secretario del Interior que ejerce inmediata supervision sobre los funcionarios de las ciudades y provincias y de los municipios, expidio en marzo de 1940, una circular, en la que urge que se siga el dictamen del Secretario de Justicia de que los Gobernadores Provinciales que fueron reelegidos dos veces antes de 1940, no pueden ser candidatos a Gobernador, en las elecciones de diciembre de dicho ano, y declara que quedan comprendidos en la misma prohibicion los Alcaldes que se hallaron en las mismas circunstancias. Dice el mencionado articulo:

"Art. 21. Limitation of reelection.—La tercera reeleccion consecutiva para los cargos de gobernador provincial y de alcalde queda prohibida y sera nula."

Querria el demandante un pronunciamiento judicial de que, como asi lo sostiene, esta calificado para solicitar nueva eleccion al puesto de Alcalde Municipal de Legaspi, Albay, en las elecciones de diciembre del presente ano, para evitar el riesgo de que una vez elegido, si lo fuese, en dichas elecciones, se le anule la eleccion.

Los hechos pertinentes a la cuestion, admitidos por las partes, que deben tenerse en cuenta, son estos: El demandante fue elegido Alcalde Municipal de Legaspi, Albay, por primera vez, en las elecciones generales de junio de 1931; ejercio el cargo por el termino de tres anos prescrito por la ley; y fue elegido por segunda vez para el mismo cargo, en las elecciones generales de junio de 1934. Su segundo termino que empezo el 16 de julio de dicho ano, (1934), debio expirar el 15 de julio de 1937; pero, en virtud de las leyes Nos. 199 y 233 del Commonwealth, aprobadas en noviembre de 1936, y septiembre de 1937, respectivamente, que aplazaron las elecciones para funcionarios provinciales, municipales y de ciudad, fijadas para el junio de dicho ultimo ano, hasta el siguiente mes de diciembre, y dispuso la primera la continuacion en sus respectivos puestos de aquellos que estaban ocupandolos, hasta que sus sucesores hayan sido elegidos y debidamente habilitados, a menos que el Presidente de Filipinas nombrase a sus sucesores, fue nuevamente elegido para el mismo cargo por otro periodo de tres anos, que empezo a correr el 1.º de enero de 1938.

El Juzgado declaro al demandante calificado para ser candidato al mencionado cargo en las elecciones de diciembre de 1940, fundandose en que, de ser elegido, no habria la continuidad en el ejercicio de dicho cargo, por tercera reeleccion, que la ley prohíbe, empalmado la ultima con su eleccion que era la segunda en 1934 y su otra eleccion que tuvo lugar en diciembre de 1937; y fundandose, ademas, en que la prohibicion contenida en el citado articulo 21 de la Ley No. 357 del Commonwealth no se refiere a reelecciones que tuvieron lugar con anterioridad,

sino a las que han de ocurrir despues de las elecciones de 1940. Contra la decision del Juzgado, que esto declara, el demandado Secretario del Interior interpuso apelacion, sosteniendo que dicho Juzgado padecio al dictarla, de los siguientes errores: (1) El de haber declarado que la posposicion de las elecciones de junio de 1937, por las Leyes Nos. 199 y 233 del Commonwealth, hasta el 31 de diciembre de dicho ano, tuvo el efecto de romper y destruir la continuidad de las dos reelecciones del demandante y apelado en 1934 y 1937; y (2) El de haber declarado que para los fines del referido articulo 21 de la Ley No. 357 del Commonwealth, no se han de tener en cuenta las reelecciones del demandante y apelado, que tuvieron lugar antes de la vigencia de dicha ley.

Debe saberse que, con anterioridad a la Ley No. 357 en cuyo articulo 21 se prohíbe la tercera reeleccion consecutiva para los cargos de Gobernador Provincial y de Alcalde, existia una prohibicio'n sustancialmente igual, y la misma constaba en el articulo 403 del Codigo Administrative Revisado de 1917, en vigor desde el 1.º de octubre de dicho ano, en los siguientes terminos:

"ART. 403. Limitation sobre la reeleccion para el mismo cargo.—El que este en posesion de un cargo electivo puede ser candidato para su reeleccion; pero queda prohibida una tercera reeleccion para un cargo provincial y municipal." Antes de octubre de 1917, existieron la Ley No. 82 de la Comisidn de los Estados Unidos aprobada en enero de 1901, y la Ley No. 2045, aprobada en febrero de 1911, el Codigo Administrativo de 1916 que empezo a regir el 1.º de julio de dicho ano, y el Codigo Administrativo de 1917. Contenan dichas cuatros leyes, de la misma manera que el Codigo Administrativo Revisado y la Ley No. 357 del Commonwealth, una prohibicion para reelecciones consecutivas, siendo sus respectivas disposiciones sobre la materia, las que a continuacion se acotan:

"ART. 24. Queda prohibida una segunda reeleccion a todo cargo municipal, excepto cuando haya un intervalo de dos anos." (Ley No. 82.) Entonces, era de dos anos el termino fijado para el ejercicio de los cargos electivos municipales por el articulo 3 de la referida Ley No. 82.

"ART. 2. Queda prohibida una segunda reeleccidn para cualquier cargo provincial o municipal hasta pasados cuatro anos." (Ley No. 2045) ;

el termino de los cargos electivos, fijado por el articulo 1.º de la Ley No. 2045, era entonces de cuatro anos.

"ART. 500. Limitation sobre la reeleccion para el mismo cargo.—El que este en posesion de un cargo electivo puede ser candidate para su reeleccion; pero queda prohibida una segunda reeleccion para un cargo provincial, municipal, o de township, salvo despues del transcurso de todo el periodo subsiguiente de dicho cargo." (Codigo Administrative Original o de 1916.)

"ART. 403. Limitation sobre la reeleccion para el mismo cargo.—El que este en posesion de un cargo electivo puede ser candidate para su reeleccion; pero queda prohibida una tercera reeleccion para un cargo provincial, municipal, o de township, salvo despues del transcurso de todo el periodo subsiguiente de dicho cargo." (Codigo Administrativo de 1917.)

El periodo "subsiguiente" a que se refieren los articulos 500 del Codigo Administrativo de 1916, y 403 del Codigo Administrativo de 1917, que en su letra no difieren mas que en el niimero de la reeleccion que prohiben, era de cuatro afios en el primer caso, y de tres afios en el segundo, segun sus articulos respectivos 494 y 393.

Dejando a un lado las diferencias que hay entre las disposiciones de la Ley No. 357 y las que le precedieron que, dicho sea de paso, no son mas que enmiendas las unas de las otras, respecto a las reelecciones que prohiben, segunda, segun las ultimas (Leyes Nos. 82 y 2045, y Codigo Administraitvo de 1916), y tercera, segun la primera (Ley No. 357), y segun tambien el Codigo Administrativo de 1917 y el Revisado del mismo ano, se puede afirmar que la permanencia o continuacion en el cargo, prohibida por dichas leyes, es la que no esta interrumpida por otra eleccion, o cuando menos por el cese en el ejercicio del cargo, por un tiempo igual al periodo subsiguiente del

mismo. La insercion o empleo en el articulo 21 de la Ley No. 357 del Commonwealth, de la palabra "consecutiva", hecho que no ha tenido lugar en las leyes anteriores relativas a la misma o identica materia, si ha venido a anadir algo, es para insistir en la idea capital de que entre unas elecciones y otras, esto es, entre la election por primera vez y la segunda, llamada propiamente reeleccion; entre esta y la segunda reeleccion ; y entre esta ultima y la tercera reeleccion, no haya mediado ni medie ninguna otra; y en la de que en cada una de sus dos reelecciones el elegido Gobernador Provincial o Alcalde haya desempenado el cargo sin cesar, interrumpidamente. En otros terminos, para que la prohibition exista es preciso que el interesado haya desempenado, previa eleccion, tres veces el cargo de Alcalde o Gobernador, consecutivamente o sin solution de continuidad, y es por cuarta vez elegido (tercera reeleccion), para el mismo cargo. Esto es asi, no solamente por la razdn ya expresada, sino tambien por la otra razon de que, segun las leyes anteriores de las que no se puede prescindir, porque es mediante ellas como se puede conocer la intencion legislativa, la interruption en el ejercicio del cargo, que no obstaba a una reeleccion segunda o tercera, debia ser por un periodo igual al de su ordinario ejercicio segun ley.

El hecho de que, en virtud de la Ley No. 199 del Commonwealth, el demandante y apelado en vez de cesar en el cargo el 15 de julio de 1937, continuo ejerciendolo hasta el 31 de diciembre de dicho ano, no ha destruido ni siquiera ha alterado su situation desde el punto de vista de la Ley No. 357, porque de hecho, no ceso en el ejercicio del mismo sino que por el contrario, siguio ejerciendolo hasta ser nuevamente elegido para capacitarlo a ejercerlo otra vez, pudiendo por tanto decirse que uno y otro ejercicio en virtud de sus elecciones en 1934 (primera reeleccion), y 1937 (segunda reeleccion fueron consecutivos como consecutivas fueron tambien sus elecciones. Asi debe entenderse el citado articulo 21 de la Ley No. 357, porque el proposito que le dio vida, como en el caso de las otras leyes ya mencionadas, es indudablemente evitar e impedir que un Alcalde o Gobernador Provincial, valiendose de las ventajas que le proporciona el cargo que le da ciertos poderes y una oportunidad que no tienen los otros que no se hallan en las mismas circunstancias, se perpetue de hecho en el, monopolizandolo para si. Sostener lo contrario seria frustrar los fines de la ley, porque habiendo estado ya el demandante y apelado en el poder, continuamente, desde 1931, podria aun, mediante sucesivas reelecciones desde diciembre hasta la tercera' reeleccion, continuar en el, por doce afios mas. Y no se diga que la Ley No. 233 ha venido a alterar esta politica de no permitir el monopolio de un cargo o la perpetuacion en el poder de los alcaldes y gobernadores, establecida desde la aprobacion de las Leyes Nos. 82 de la Comision de los Estados Unidos, y 2045 de la Legislatura Filipina, porque en vez de esto, bien puede decirse que ha venido a recalcar mas, o a reafirmar dicha politica. Lo pertinente a la cuestion, que trae dicha ley es la enmienda que, a simple vista, resulta ser provisional o temporal, que introduce en el articulo 403 delCodigo Administrativo Revisado, en esta forma: "Art. 403. Limitation sobre la reeleccion.—Queda prohibida una tercera reeleccion consecutiva para los cargos de Gobernador Provincial y de Alcalde despues de la eleccion ordinaria de 1937." (Ley No. 233.)

Esta enmienda no ha venido mas que a suspender la prohibicion que ya existia antes de su adopcion; es simplemente una excepcion de la regla general para hacerla mas efectiva; y si dicha enmienda prueba algo, es el hecho de que fue solamente en diciembre de 1937, cuando estuvo permitida la tercera reeleccion, y de que de entonces en adelante, no estaria permitida, como no lo ha estado antes, ninguna tercera reeleccion. Prueba tambien que, para sus fines, se debian tener en cuenta las elecciones habidas en 1931 y en 1934. Si no se entendiese de ese modo lo que dicha enmienda dispone, la misma careceria absolutamente de finalidad; quedaria sin sentido ni utilidad practica, porque entonces no habia necesidad de hablar de prohibicion para una tercera reeleccion. Es que el proposito que habia al aprobar la referida Ley No. 233 era hacer que la misma fuese de aplicacion futura, por lo menos, en las elecciones de diciembre de 1937, que estaban por venir, pero sin dejar de tener en cuenta las elecciones consecutivas ya habidas con anterioridad, haciendola tambien, de esa manera, retroactiva en sus efectos.

Nuestra conclusion de que deben tenerse en cuenta para los fines del artículo 21 de la Ley No. 357, las elecciones del demandante y apelado en 1931, 1934 y 1937, además de estar fundada en las razones que ya quedan expuestas, lo esta tambien en las siguientes citas que trae el alegato del Procurador General como representante del demandado y apelante:

"Where the provisions of a statute are carried forward and embodied in a section of a revision or codification, in the same words, or in words which are substantially the same and not different in meaning, the latter provision will be considered a continuance of the old law and not as a new and original enactment, and this is so both where there is an express declaration to that effect in the codification or revision, and in the absence of such declaration; and the mere fact that acts are incorporated into a revision of the statutes, and the sections given new numbers by the revisers, does not change the force or effect of the acts. * * : The general rule applies although the statute brought forward has been simultaneously repealed by the codification or revision. The effect of the continuance of the old law is that all rights and interests thereunder are preserved." (59 C. J., sec. 495, pp. 897-898.)

"* * * For the purpose of determining the effect of any of the provisions of the Consolidated Laws of any special law theretofore enacted, the several provisions of such Consolidated Laws are not to be considered as having been enacted or re-enacted by the Legislature at the time of the passage of the Consolidated Laws, but as having been enacted as of the dates of their previous enactment, amendment or re-enactment. Laws 1909, c. 596. * * * (Chapin vs. Hogan, 202 N. Y. S., 641, 643.)

"* * * It would be of the most mischievous consequence to hold that the revision of a law had the effect of making the revised law entirely original, to be construed as though none of its provisions had effect but from the date of the revised law. When a former provision is included in a revised law, it is only thereby intended to continue its existence, not to make it operate as an original act to take effect from the date of the revised law. The revision has not the effect of breaking the continuity of those provisions which were in force before it was made * * *" (St. Louis vs. Alexander, 23 Mo., 483, 509.)

A las anteriores citas puede anadirse la siguiente opinion del tratadista Black que es de valor persuasivo, visible a folio 574 de su obra titulada "Interpretation of Laws," segunda edition:

"When an amendment to a statute is adopted there are not two separate enactments, the old and the new, but by their union there is produced one law, namely, the statute as amended. From this it follows that the legislative intention, in making the amendment, is to be learned from a consideration of the original act and the amendment as one act. And consequently, on the principle that the interpretation is to be such, if possible, as to give effect to every clause and provision of every statute, no portion of either the original act or the amendment should be declared inoperative if it can be sustained by any rational construction and without putting upon the language employed a forced or unnatural meaning. As a part of this rule, it is to be presumed that the legislature, in enacting the amendment, intended to make a change in the law as it stood previously, and the construction should be such as to give effect to this intention and carry out the purpose of the amendment, not such as to leave the law unchanged. For the same reason, of two constructions, either of which is warranted by the words of an amendatory act, that is to be preferred which best harmonizes the amendment with the general tenor and spirit of the act amended. So also, in construing an amendatory statute, the mischiefs or hardships produced by the old law must be considered, together with the remedy proposed by the new. And it will be presumed that a word used in a certain sense in the original act is used in the same sense where it occurs in the amendatory act." El Juzgado inferior ha citado en su decision para sostener la interpretacion que da a la ley, la opinion del Fiscal General de 26 de julio de 1916, sobre si Francisco Soriano que habia sido elegido Gobernador Provincial de Surigao el 2 de noviembre de 1909, y reelegido por primera vez en junio de 1912, podia ser validamente reelegido para el mismo cargo en las elecciones de 1916, porque de hecho lo fue. El Fiscal General sostuvo la validez de la reeleccion de Soriano y creemos que lo hizo con razon, porque la Ley No. 2045 que eifonces se hallaba en vigor, no prohibia su reeleccion en aquellas circunstancias. Entre el

asunto de Soriano y el presente no hay absoluta paridad. Antes de la aprobacion de la Ley No. 2045 no habia ninguna prohibicion para una reeleccion sin limites para el cargo de Gobernador Provincial, pues, el articulo 24 de la Ley No. 82 que prohibia una segunda reeleccion era solamente aplicable a cargos municipales.

Por todo lo expuesto, revocamos la decision apelada, declarando como por la presente declaramos al demandante y apelado inhabilitado para una tercera reeleccion para el cargo de Alcalde de Legaspi, Albay, en las proximas elecciones de diciembre de 1940. Sin costas. Asi se ordena.

Avanceña, Pres., Laurel y Horrilleno, MM., estan conformes,

CONCURRENTE

MORAN, M.,

Estoy conforme con la parte dispositiva de la decision de la mayoria, por la razon de que el articulo 21 de la Ley No. 357 del Commonwealth, que prohibe "la tercera reeleccion consecutiva para los cargos de gobernador provincial y de alcalde," es aplicable al recurrente. Feliciano Imperial, el cual, despues de la promulgation de la citada ley, quiere reelegirse por tercera vez para el cargo de alcalde. Se pretende que para determinar si la eleccion a que hoy aspira el recurrente es una tercera reeleccion o no, no deben tenerse en cuenta sus elecciones anteriores a la aprobacion de la Ley No. 357 del Commonwealth, pues, de otro modo, ello equivaldria a dar efecto retroactivo a esa ley. A mi juicio semejante pretension es orronea. Si no se han de tener en cuenta las elecciones anteriores, la ley no podria tener efecto inmediato, sino futuro, pues habria que esperar que pasasen tres elecciones para que la misma pueda aplicarse, y esto es contrario a su espiritu cual es el de evitar cuanto antes la autocracia de funcionarios ejecutivos por permanecer mucho tiempo en el poder.

El aplicar una ley prohibitiva a un estado de cosas existente despues de su aprobacion no es darle efecto retroactivo aunque ese estado de cosas ya existiese con anterioridad, en todo o en parte. Si la ley, por ejemplo, dispone que ninguno que sea menor de 50 anos de edad es eligible a un cargo ejecutivo, no cabria duda alguna de que seria aplicable a cualquier candidato que hoy tuviese 45 anos de edad, no importa que con anterioridad y bajo leyes anteriores ese candidato con esa misma edad fuese eligible para el mismo cargo. Si la ley prohibiese la eleceion a todo aquel que fuese partidario de la poligamia, es absurdo pensar que la ley sea aplicable tan solo a los que comiencen a ser partidarios de esa immoralidad despues de la aprobacion de la ley, y no a aquellos que ya lo eran desde mucho antes.

En mi opinion no hay derecho adquirido a ser eligible para un cargo piiblico. El poder soberano, mediante la Legislatura, puede, de cuando en cuando, cambiar o aiiadir requisitos de capacidad para una eleccion. Y, salvo disposicion expresa en contrario, esos nuevos requisitos surten efecto inmediato sin que pueda nadie invocar derecho adquirido bajo los requisitos anteriores. La prohibicion de una tercera reeleccion viene a ser un motivo de incapacidad que la ley crea, y que es de aplicacion inmediata. Si se tienen en cuenta las elecciones anteriores del recurrente, no es para impugnarlas o cuestionar su validez, ni para aplicar a ellas la prohibicion de la nueva ley, sino sencillamente para determinar si despues de la aprobacion de esa ley existe o no el estado de cosas prohibido por ella.

Se revoca la sentencia.

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.