

petitioners-defendants, but with the security of the P50,000-bond, than that she be required to await final judgment which may yet take a few years, and which for her may come too late.

In the foregoing considerations as to the necessity of immediate execution of the judgment, we have in mind and refer only to that part of the decision (paragraphs 1 and 2 of the dispositive part) regarding the value of the palay not delivered from 1947 to 1952, inclusive; the palay or the value thereof corresponding to the deficiencies in March 1953 and March 1954, and for the years thereafter, including the interest mentioned in paragraph 2. With respect to attorney's fees, as to the propriety of whose award and the amount thereof, has yet to be passed upon by the appellate court or courts, we feel that it should await the final decision in this case.

In view of the foregoing, the petition for certiorari is denied in part as regards execution of paragraphs 1 and 2 of the dispositive part of the trial court's decision, and as mentioned herein; it is in part granted as regards the payment of attorney's fees. No costs. The writ of preliminary injunction heretofore issued is dissolved.

Paras, C.J., Pablo, Bengzon, Padilla, Alex Reyes, Jugo, Concepcion, J.B.L. Reyes, J.J., concur.

Bautista Angelo and Labrador, J.J., did not take part.

II

Smith, Bell & Co., Ltd., Petitioner vs. Register of Deeds of Davao, Respondent, No. L-7084, October 27, 1954, Pablo, J.

CONSTITUTIONAL LAW; LEASE OF PRIVATE PROPERTIES TO ALIENS. — The Constitution and the Civil Code of the Philippines do not prohibit the lease of private properties to aliens for a period which does not exceed 99 years. The contract, the registration of which is the object of litigation, lasts 25 years only extendable for another 25 years; it does not reach 99 years. Therefore, it is in accordance with law and is valid.

Ross, Selph, Carrascoso & Janda for Petitioner.

Patrocinio Vega Quintain for Respondent.

D E C I S I O N

PABLO, M.:

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

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

"2. That the term of this lease shall be twenty five (25) years from the date hereof, subject to renewal or extension for another twenty-five (25) years, under such terms and conditions as the parties hereto may thereupon mutually agree. For the purposes of such renewal or extension, the LESSEE shall so convey in writing to the LESSOR at least ninety (90) days before the expiration of the lease."

En 13 de julio del mismo año la recurrente, por medio de su abogado, presentó la escritura de arrendamiento para su inscripción al Registrador de Títulos de Davao, el cual expresó sus dudas acerca de la procedencia del registro, teniendo en cuenta la circular No. 139 de la Oficina General de Registro de Terrenos; y si la recurrente insistía en el registro, dicho registrador elevaría el asunto en con-

sulta a la 4.a sala del Juzgado de Primera Instancia de Manila. El abogado de la recurrente, creyendo que tardaría mucho tiempo una consulta al juzgado, acudió a la Oficina General de Registro de Terrenos, cuyo jefe, el Sr. Enrique Altavás, resolviendo la consulta, expidió el siguiente dictamen:

"With reference to your letter of the 13th instant, inquiring as to whether or not the Register of Deeds of Davao was justified in refusing the registration of the lease agreement over a parcel of land executed by Atlantic, Gulf & Pacific Co. (American owned) in favor of your client, Smith, Bell & Co., Ltd., an alien corporation, for a period of 25 years with option to renew for another 25 years, I have the honor to quote hereunder the dispositive portion of the resolution of the Court of First Instance of Manila, 4th Branch, to Consulta No. 136 of the Register of Deeds of Camarines Sur, as follows:

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

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

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

Fundándose en el párrafo 6 del artículo 1491, relacionado con el artículo 1646 del Código Civil de Filipinas, algunos contienen que los extranjeros que no pueden comprar bienes inmuebles por disposición constitucional (Krivenko contra Director de Terrenos) tampoco pueden obtenerlos en arrendamiento. En nuestra opinión, la contención carece de base por varias razones.

Para saber el alcance de estos tres artículos del nuevo Código Civil, investiguemos la razón por qué fueron adoptados. Dichos artículos dicen así:

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

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

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

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

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

(1) The guardian or PROTUTOR, the property of the person or persons who may be under his guardianship;

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

Las líneas subrayadas son adiciones al Código Civil antiguo, los que están entre parentesis son las sustituidas y las que están en letras mayúsculas son las partes suprimidas.

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

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

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

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

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

¿Por qué se prohíbe la venta de bienes entre marido y mujer? Para impedir el fraude: evitar la simulación de venta, o que se ejerza indebida influencia en el otorgamiento de la misma en perjuicio de terceros.

La prohibición de los cinco casos del artículo 1491 se funda en principios de moralidad: El tutor, albacea o administrador no debe aprovecharse de la confianza depositada en él, comprando los bienes de la tutela, del albaceazgo o de la administración. Los agentes no deben tomar ventaja de su relación fiduciaria con el mandante, adquiriendo en compra la propiedad del mandante, a menos que éste lo haya consentido. Los funcionarios públicos no deben aprovecharse de las ventajas que les proporciona su cargo para comprar los bienes confiados a ellos para beneficio del público. Los magistrados, jueces, fiscales, escribanos y otros empleados relacionados con la administración de justicia tampoco deben hacer uso indebido de su cargo para adquirir los terrenos en litigio en su respectiva jurisdicción.

¿Se refiere el párrafo 6 del artículo 1491 a todas las personas y a todos los bienes en general, o solamente a ciertas personas que tienen relación fideicomisaria con los bienes cuya adquisición por compra se prohíbe? Creemos que no se refiere a todas las personas en general, nacionales o extranjeros, sino solamente a aquellas personas a quienes, por las relaciones especiales que tienen con los bienes, no debe permitirse comprarlos. Y por eso dice: "Any others specially disqualified by law."

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

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

"Illustrations and Applications

"The rule of 'ejusdem generis' is properly applied to a statute exempting from taxation certain enumerated kinds of property and 'other articles,' the general term being strictly confined to the similitude of those specifically named." (Black

on Interpretation of Laws, 2nd Ed., 203.)

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

Los miembros de la Comisión Codificadora y del Congreso saben al dedillo la prohibición constitucional y el asunto de Krivenko. Si su intención hubiera sido prohibir el arrendamiento a las personas descualificadas para comprar terrenos, el artículo 146 se hubiese redactado en esta forma: "The persons disqualified to buy agricultural lands, according to the Constitution, are also disqualified to become lessees of the same."

¿Por qué se adoptó el artículo 1646? Por la analogía que existe entre el contrato de venta y el de arrendamiento: Se transmite en el uno el dominio y en el otro el goce o uso de la cosa. Es verdad que hay similitud entre uno y otro; pero es sólo aparente, superficial. El arrendatario tiene al parecer los mismos derechos que el dueño; pero entre uno y otro existe una diferencia muy importante, sustancial, en cuanto al dominio. El arrendador no tiene la posesión de la cosa, pero conserva la propiedad, el dominio; el arrendatario goza del uso del inmueble nada más: no ejerce el derecho dominical.

El extranjero que compra un terreno se hace dueño, ejerce dominio sobre el mismo; pero el que obtiene arrendamiento no consigue más que la posesión o uso del terreno; no existe el peligro de que un arrendatario se convierta en dueño del terreno; el dominio lo conserva el arrendador. Un arrendamiento por cincuenta años no concede posesión permanente que ponga en peligro la seguridad del territorio; la posesión sólo tiene la duración estipulada por medio del contrato.

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

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

"Pertenecen al Estado todos los terrenos agrícolas, madereros y mineros del dominio público, las aguas, los minerales, el carbón, el petróleo y otros aceites minerales, todas las fuentes de energía potencial y cualesquiera otros recursos naturales de Filipinas; y su disposición, explotación, desarrollo o aprovechamiento se limitarán a los ciudadanos filipinos, o a las corporaciones o asociaciones, de cuyo capital, en un sesenta por ciento, por lo menos, fueren dueños dichos ciudadanos, con sujeción a cualesquier derecho, privilegio, arrendamiento o concesión que existie-

ren respecto a dichos recursos naturales en la fecha de la inauguración del Gobierno que se establece bajo esta Constitución. Con excepción de los terrenos agrícolas del dominio público, no serán enajenados los recursos naturales, y no se otorgará ninguna licencia, concesión o arrendamiento para la explotación, desarrollo o aprovechamiento de cualesquiera recursos naturales, por un período mayor de veinti-cinco años, prorrogable por otros veinticinco, excepto en cuanto al aprovechamiento de aguas para fines de riego, abastecimiento, o para pesquerías u otros usos industriales, que no, sean la producción de energía, respecto a los cuales el uso provechoso podrá ser la medida y el límite de la concesión."

Si la Constitución no prohíbe el arrendamiento de terrenos públicos a ciudadanos extranjeros ¿por qué el Congreso va a prohibirlos, por medio del Código Civil nuevo, el arrendamiento de los bienes de la propiedad privada? ¿Para que los propietarios no reciban la renta de sus fincas? El arrendamiento de terrenos públicos fomenta su desarrollo y los mejora. Si se limitase su arrendamiento solamente a los naturales, la mejora sería lenta. Tenemos un ejemplo: El área ganada al mar (Port Area) de Manila y Cebú se da en arrendamiento a cualquiera persona por 99 años, y al expirar el plazo, toda la mejora se convierte en propiedad del Estado. Con este sistema de arrendamiento muchas mejoras se han hecho en el área y al cabo del término ganará el gobierno las mejoras hechas sin invertir un solo céntimo. Otro: En la ciudad de Cebú, los extranjeros construyen edificios de concreto en lotes arrendados y al cabo de diez años las mejoras se convierten en propiedad de los dueños de dichos lotes. De suponer es que los congresistas y senadores cebuanos en particular y los miembros del Congreso en general tenían conocimiento de todo esto; el Congreso no podía haber prohibido el arrendamiento a extranjeros de bienes inmuebles. Ello retardaría la mejora del área ganada al mar y de los terrenos de propiedad privada en Cebú, una ciudad completamente arrasada por la última guerra.

En Zamboanga, Cagayán de Oro y Davao existen también espacios (para pier) disponibles para arrendamiento.

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

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

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

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

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

Bengzon, Jugo, Bautista Angelo, Concepción y J. B. L. Reyes, MM., están conformes.

Padilla y Montemayor, MM., están conformes con el resultado.

PARAS, C.J., concurring:

In the case of Alexander A. Krivenko vs. Register of Deeds, City of Manila, 44 O. G. (2) 471, this Court (at least the majority) held that aliens are disqualified from acquiring private agricultural land which includes private residential land. This ruling was based on section 5 of Article XIII of the Constitution, providing

that "save in cases of hereditary succession, no private agricultural land shall be transferred or assigned except to individuals, corporations, or associations qualified to acquire or hold lands of the public domain in the Philippines."

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

Se concede el recurso.

III

Honorable Marciano Roque, Etc., Petitioners, vs. Pablo Delgado, et al., Respondents, No. L-6770, August 31, 1954, Paras, C.J.

1. INJUNCTIONS; APPEALS; DISCRETION OF TRIAL COURT TO RESTORE WRIT PENDING APPEAL OR IN ANTICIPATION OF APPEAL. — Under section 4, Rule 39 of the Rules of Court, when an appeal is taken from a judgment granting, dissolving or denying an injunction, the trial court, in its discretion, may make an order suspending, modifying, restoring, or granting such injunction during the pendency of the appeal. Although this provision speaks of an appeal being taken and of the pendency of the appeal, the court may restore the injunction before an appeal has actually been taken. As a matter of fact, there is authority to the effect that the trial court may restore a preliminary injunction in anticipation of an appeal.
2. ACTIONS; PARTIES; SEPARATION OF PARTY WHO IS A GOVERNMENT OFFICER; DISMISSAL IF NO SUBSTITUTION IS MADE. — Another reason why the present petition was dismissed, is that although the petitioner had ceased to hold the office in virtue of which he instituted the petition, no substitution was made in accordance with section 18 of Rule 3 of the Rules of Court.

First Assistant Solicitor General Ruperto Kapunan, Jr. and Solicitor Pacifico P. de Castro for petitioners.

Amador E. Gomez for respondents.

DECISION

PARAS, C.J.:

On September 6, 1952, the Acting Executive Secretary issued an order for the closure of a cockpit known as "Bagong Sabungan" located in barrio Calios, municipality of Sta. Cruz, province of Laguna, being only some 500 meters from the Seventh Day Adventist Church, in violation of Executive Order No. 318, series of 1941. On November 21, 1952, Pablo Delgado, Eugenio Zamora and Pio Manalo filed in the Court of First Instance of Laguna a petition for certiorari and prohibition, Civil Case No. 9616, against Hon. Marciano Roque as Acting Executive Secretary, Hon. M. Chipeco as Provincial Governor of Laguna, and Patricio Robeque as Municipal Secretary of Sta. Cruz, Laguna, praying for the issuance of a writ of preliminary injunction restraining said respondents from carrying out the order of closure above mentioned. On November 22,