

Decisión No.12
LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA
en nombre de
ILLINOIS CENTRAL RAILWAY CO.
reclamante
vs.
LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Registro No. 432

Este caso está ante esta Comisión en virtud de una moción para desechar hecha por el Agente Mexicano.

1. La reclamación ha sido presentada por los Estados Unidos de América en nombre de la Illinois Central Railway Company (Sociedad Anónima), mandando al suma de Dls. 1.807,531,36, más los intereses relativos desde el primero de abril de 1925, suma que según se alega, es el saldo que adeudan los Ferrocarriles Nacionales de México, Administrados por el Gobierno, por 91 locomotoras que le vendió y le entregó el reclamante. Los fundamentos en que se basa la moción para desechar son: I. Que la reclamación resulta de una falta de cumplimiento de obligaciones contractuales y que por lo tanto no está dentro de la jurisdicción de esta Comisión; y, II, que la obligación en sí misma no ha sido negada por México, no existiendo, por lo tanto, controversia que amerite la decisión de esta Comisión.

JURISDICCIÓN SOBRE LAS OBLIGACIONES CONTRACTUALES

2. Como se niega que esta Comisión tenga jurisdicción para oír y decidir cualquier caso que resulte de una falta de cumplimiento de obligaciones contractuales, es necesario examinar o interpretar los términos del Tratado para fijar, según lo que él determine, la extensión de la competencia de esta Comisión.

3. Esta Comisión fué constituida de acuerdo con las disposiciones de la Convención celebrada entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América, firmada en Wáshington el día 8 de septiembre de 1923 y que entró en vigor en primero de marzo de 1924. Sus términos invisten a esta Comisión con facultad y jurisdicción sobre las siguientes reclamaciones que tiene el deber de oír, examinar y decidir:

- (a) Sobre todas las reclamaciones que tengan contra un Gobierno los nacionales del otro, por pérdidas o daños sufridos por tales nacionales, o por sus propiedades;
- (b) Sobre todas las reclamaciones por pérdidas o daños causados por actos de funcionarios u otras personas que actúen por cualquiera de los gobiernos y que resulten en injusticia; pero
- (c) Quedan exceptuadas de las dos categorías anteriores las reclamaciones provenientes de actos incidentales a las recientes revoluciones.

Para resolver este caso es suficiente examinar y aplicar la cláusula (a).

4. Antes de entrar al exámen que se intenta, la Comisión se siente obligada a declarar que ni la jurisprudencia internacional, ni especialmente la jurisprudencia de la Comisión Mexicana de Reclamaciones de 1868, dan lugar, si se atiende al lenguaje de las sentencias mismas, — a que se establezca de una manera general que tal jurisprudencia se pronuncia a favor de la jurisdicción sobre las reclamaciones contractuales o por el contrario — que rechaza tal jurisdicción. Cualesquiera que sean las citas de lo que aseveran los autores a este respecto, si se recorren las sentencias mismas, quedará claramente demostrado que el hecho de admitir o de rechazar las obligaciones contractuales no es rasgo general y uniforme suyo sino que a menudo es impracticable deducir de ellas un sistema consistente. En efecto, de ellas no se puede inferir que exista una regla que establezca que las reclamaciones contractuales son conocibles sólomente en el caso de que haya denegación de justicia o cualquiera otra forma de responsabilidad del gobierno; tampoco puede decirse que exista otra regla de acuerdo con la cual el mero no cumplimiento de obligaciones contractuales por un gobierno, en su capacidad civil, veda la jurisdicción, concediéndola cuando el no cumplimiento va acompañado de algún otro acto del gobierno, en su capacidad pública y como autoridad.

Parecería especialmente arriesgado interpretar sentencias semejantes a las que dió el árbitro en el caso Pond, en el caso Treadwell, en el caso DeWitt, en el caso Kearney, etc. (Moore 3466-3469), puesto que si bien decidieron en favor de la jurisdicción sobre las reclamaciones contractuales, rechazaron la reclamación cuando conocieron del fondo de ella. Por lo demás, como ninguna otra Convención de Reclamaciones o Tratado de Arbitraje de los conocidos por esta Comisión ha usado exactamente el lenguaje de la presente Convención de 8 de septiembre de 1923 (aunque sea algo semejante a ella el Tratado de 7 de agosto de 1892 entre los Estados Unidos y Chile-Moore 4691) la Comisión tiene que usar su propio criterio.

5. El Tratado es la ley constitutiva de esta Comisión. Por lo tanto, debe atenderse primero a lo que diga el Tratado, y particularmente los artículos I y VIII y el preámbulo, para descubrir la extensión y los límites de su jurisdicción. Las palabras “todas las reclamaciones por pérdidas y daños sufridos por personas o por sus propiedades” (con excepción de un único grupo de reclamaciones que ha sido sometido a la Comisión Especial) indican por sí mismas que un amplio y liberal espíritu sostiene e impregna a este Tratado; y es bien

sabido, además, que el propósito de sus negociadores fué el de que por medio de esta Convención quedara eliminado un motivo de irritación entre las dos naciones y una constante amenaza a sus relaciones amistosas. La frase "por pérdidas o daños sufridos por personas o por sus propiedades" es más amplia que cualquiera otra disposición similar en los Tratados anteriores celebrados con México si se deja fuera el artículo VI del Tratado de 30 de enero de 1846, que dice: "todas las reclamaciones", y el Tratado de 20 de noviembre de 1843, que quedó sin ratificar, y que decía lo mismo (Moore, 1245,1246; Malloy 1120). Esta frase no limita en manera alguna la frase precedente que dice: "todas las reclamaciones" salvo en el sentido de que restringe la jurisdicción de la Comisión sobre reclamaciones susceptibles de computarse en dinero, y en el de que excluye aquéllas que tienen un carácter de especulación o meramente punitivo. Prácticamente las palabras iniciales del artículo "todas las reclamaciones", son tan amplias como la frase semejante usada en el Tratado de 1843, no ratificado. Esto resalta más si se tiene en cuenta que la otra cláusula del artículo I, contenida en el párrafo anterior de esta sentencia 3 (b), y que tiene por objeto hacer una excepción, repite la misma frase "todas las reclamaciones" añadiendo únicamente "por daños y pérdidas que resulten en injusticia".

6. Pero, ¿las palabras iniciales del artículo I deben ser interpretadas a la luz de las palabras finales del párrafo (I) del mismo artículo y que dicen que las reclamaciones deben ser decididas "de acuerdo con los principios del Derecho Internacional" para sacar de allí la conclusión de que por "todas las reclamaciones" debe entenderse aquéllas reclamaciones que impliquen la responsabilidad de los gobiernos, de acuerdo con el Derecho Internacional? Tal conclusión va más allá de lo que requiere la lógica y en opinión de la Comisión va demasiado lejos. Si bien es cierto que todas las reclamaciones a que se refiere el artículo I deben ser decididas "de acuerdo con los principios del Derecho Internacional, etc.", la única inferencia que es posible sacar de ello es que las reclamaciones de que se trata deben tener un carácter internacional, y no que deban ser reclamaciones que impliquen la responsabilidad internacional de los gobiernos. En efecto, las reclamaciones internacionales que necesiten decidirse, "de acuerdo con los principios del Derecho Internacional" pueden pertenecer a uno de los siguientes cuatro tipos:

a. Reclamaciones de un nacional de un país contra un nacional de otro país. Estas reclamaciones son internacionales, aún en aquellos casos en que el Derecho Internacional declara que una de las leyes municipales de que se trata es aplicable exclusivamente; pero estas no caen dentro de los términos del artículo I.

b. Reclamaciones entre dos gobiernos nacionales, por sus propios derechos. Estas reclamaciones son también internacionales y están igualmente fuera de los términos del artículo I.

c. Reclamaciones surgidas entre el ciudadano de un país contra el gobierno de otro país que obra en su personalidad pública. Estas reclamaciones están, sin ninguna duda, incluidas en el artículo I.

d. Reclamaciones originadas entre un ciudadano de un país y el gobierno de otro país obrando en su personalidad civil. Estas reclamaciones son internacionales por su carácter, y deben ser decididas, “de acuerdo con los principios del Derecho Internacional” aún en aquellos casos en que el Derecho Internacional pudiese declarar que la ley municipal de uno de los dos países es la ley aplicable.

Parece imposible mantener, por lo tanto, que las relaciones legales pertenecientes a esta cuarta categoría no son “reclamaciones”. Parece igualmente imposible sostener que no son “reclamaciones internacionales”. Si se contiene que un Estado que consiente en entregar reclamaciones de esta categoría a un tribunal internacional restringe en parte su soberanía, tal cosa es cierta; pero tal cosa sucede siempre que se hace cualquier tratado que contiene disposiciones que se apartan de la pura ley municipal, lo que pasa en la mayoría de los tratados. Es enteramente claro que en varias ocasiones tanto México como los Estados Unidos han dado expresamente a las Comisiones jurisdicción sobre reclamaciones contractuales, lo que demuestra que el conferir a un tribunal internacional jurisdicción sobre ellas, no es, en principio, contrario a sus concepciones legales. Aunque es cierto que la llamada Convención Porter de la segunda Conferencia de la Paz de la Haya de 1907, en la que forman parte tanto México como los Estados Unidos, tiene por objeto la prevención del uso de la fuerza para el cobro de deudas surgidas de obligaciones contractuales hasta que se hayan agotado otros métodos, que incluyen el arbitraje; sin embargo, ella misma es un ejemplo saliente de que se reconoce que las reclamaciones contractuales son sujeto propio para someterse a un tribunal arbitral. Dado lo anterior, la Comisión concluye que las palabras finales del artículo I, que disponen que ella debe decidir los casos que le sean sometidos “de acuerdo con los principios del Derecho Internacional, de la justicia y de la equidad”, prescriben las reglas y los principios que deben normar la decisión de las reclamaciones que caen dentro de su jurisdicción, pero que tales palabras no limitan de ninguna manera las precedentes cláusulas que fijan la jurisdicción de la Comisión.

7. Se ha hecho este otro argumento:

Como el artículo V contiene la renuncia del requisito de agotar los recursos locales, antes de usar la intervención diplomática y como, según sus leyes, los Estados Unidos pueden ser demandados sólo por acciones emanadas de un contrato, de ello se sigue que el artículo V se refiere a las reclamaciones contractuales, puesto que esas son las únicas reclamaciones que podrían ser decididas por los tribunales locales americanos. Tal argumento carece de fuerza ya que el artículo V se aplica tanto a México como a los Estados Unidos y, ya que de acuerdo con las leyes mexicanas, pueden ser decididas por sus tribunales no sólo las reclamaciones contra el Gobierno Mexicano que procedan de contratos, sino aquellas que procedan de otros derechos de propiedad o de agravios.

8. Esto por lo que respecta al texto del Tratado de 1923. Queda ahora la cuestión de saber si ha habido una mala inteligencia por parte de los nego-

ciadores mexicanos de este Tratado con respecto a la inclusión de las reclamaciones contractuales dentro de sus términos. En ausencia de toda prueba a este respecto, el supuesto parece improbable a la Comisión. Si los negociadores mexicanos, en Mayo-Agosto de 1923, hubieran tenido alguna duda sobre la opinión del Gobierno Americano relativamente a reclamaciones contractuales, y hubieran querido dilucidar el punto, nada hubiera sido más fácil para ellos que consultar el libro de Charles Cheney Hyde publicado en 1922, que se titula "Derecho Internacional especialmente tal como lo interpretan y aplican los Estados Unidos", tanto más cuanto que, desde Febrero de 1923, el autor era Consejero del Departamento de Estado de Washington. En su volumen I, página 559, resume la actitud de los Estados Unidos en las siguientes palabras:

"Que están dispuestos a intentar y a permitir el ajuste de las reclamaciones contractuales de ciudadanos americanos contra gobiernos extranjeros, por medio del arbitraje, haciendo lo mismo con las de naturales de Estados extranjeros contra los Estados Unidos. Los árbitros, por otra parte, nunca han vacilado en interpretar ampliamente la extensión de la jurisdicción que se les ha conferido

No es ni necesario ni importante considerar si es correcta la interpretación de Mr. Hyde; la cita, empero, es concluyente para demostrar que, si los negociadores mexicanos hubieran sentido la necesidad de conocer la opinión corriente americana, con respecto a jurisdicción internacional sobre reclamaciones contractuales, no hubieran tenido la posibilidad de ser víctima de la impresión de que los Estados Unidos eran adversos a incluir tales reclamaciones contractuales.

9. De las anteriores consideraciones no puede sacarse otra deducción que las reclamaciones surgidas por falta de cumplimiento de obligaciones contractuales, están incluidas en los términos del artículo I del Tratado de 1923. Tal deducción está en conformidad con lo ya dicho en el párrafo 5, acerca del amplio y liberal espíritu de los negociadores del Tratado. La Comisión ha sido invitada a leer los archivos secretos de las negociaciones entre las dos naciones, negociaciones que se efectuaron antes de la conclusión del Tratado. Tales archivos vienen a confirmar la solidez de la conclusión alcanzada por la Comisión independientemente de ellos.

10. Con el objeto de que no haya ninguna posible confusión de ideas, la Comisión declara expresamente que, en todo lo escrito anteriormente, no ha considerado el problema de si, en ausencia de una Convención de Reclamaciones, una Secretaría de Relaciones puede recurrir a la intervención diplomática, por el no cumplimiento de las obligaciones contractuales debidas a uno de sus nacionales por el gobierno de otro país. Algunas altas autoridades ejecutivas han negado este derecho; otras han sostenido que no podían ponerse en duda. No toca a esta Comisión pronunciarse respecto a este problema; la Comisión basa su opinión con respecto a su jurisdicción en los términos de una Convención Expresa de Reclamaciones.

AGOTAMIENTO DE LOS RECURSOS LEGALES EN
LOS TRIBUNALES LOCALES

11. Se ha puesto en cuestión la interpretación y aplicación del artículo V del Tratado de 1923, por lo que respecta al problema de la jurisdicción que tiene esta Comisión sobre reclamaciones contractuales. La Comisión no vacila en rechazar la pretensión de que puesto que el artículo V dice que no es necesario "agotar" los recursos legales, eso quiere decir o implica que hay que recurrir de algun modo a los tribunales locales antes de que la reclamación pueda considerarse como internacional y entrar dentro de la jurisdicción de esta Comisión.

INFLUENCIA DE LA NO DENEGACIÓN DE LA
OBLIGACIÓN SOBRE LA JURISDICCIÓN

12. El no cumplimiento de una obligación contractual puede fundarse en denegación de la misma obligación, lo que acarrea el no cumplimiento de la obligación misma, o en el reconocimiento de la obligación misma pero sin que ella sea cumplida a pesar de tal reconocimiento. En ambos casos el no cumplimiento puede ser la base de una reclamación conocible por esta Comisión. El hecho de que el deudor sea una nación soberana no cambia la regla. Tampoco se cambia esta regla por el hecho de que la falta de pago surja involuntariamente y por necesidad.

DECISIÓN

13. Por las consideraciones anteriores, la moción para desechar debe denegarse y es denegada. El plazo para presentar la respuesta quedó suspendido desde el 19 de noviembre de 1925 hasta el 31 de marzo de 1926.

DADA en Wáshington, D.C., el 31 de marzo de 1926.

(Comisionado Presidente)

(Comisionado)

(Comisionado)

DAMOS FE:

(Secretario)

(Secretario)