

Decisión No. 149
LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA
en nombre de
GENIE LANTMAN ELTOM, Reclamante,
contra
LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Registro No.2374.

Decisión dada el día 13 de Mayo de 1929.

ABOGADOS:

Por México, *Oscar Rabasa*, Sub-Agente.

Por Estados Unidos, *Walter A. Bethel*.

El Comisionado Nielsen, por la Comisión:

Esta es una reclamación por \$100,000.00 dólares presentada por los Estados Unidos de América contra los Estados Unidos Mexicanos, en nombre de Genie Lantman Elton, viuda de Howard Lincoln Elton quien fué pasado por las armas en el Estado de Oaxaca, México, durante el 1916, en cumplimiento de la sentencia de un consejo de guerra extraordinario.

En nombre de México, se afirma, que la Comisión no es competente en este caso. Con frecuencia se ha cuestionado la jurisdicción de esta Comisión, pero este punto de vista rara vez se ha sostenido. Las contenciones que ahora se exponen con respecto a este punto hacen surgir probablemente cuestiones más dudosas que cualesquiera de las planteadas en ningún otro caso en que se haya objetado la competencia de la Comisión. Una reclamación implica la aseveración de derechos conforme al Derecho Internacional o a las estipulaciones de tratados, y la negación de los tales derechos aseverados. Sin entrar en una extensa consideración de los numerosos detalles que contienen el Memorial, la Contestación y los Alegatos, se puede indicar el carácter de esta reclamación haciendo un breve resumen de las principales contenciones expuestas por cada uno de los Gobiernos.

Elton era un ingeniero de minas residente en la Ciudad de Oaxaca, Estado de Oaxaca. Se le acusó de suministrar información secreta al General Reyes, jefe de un movimiento militar contrario al gobierno del General Carranza. Se alegó también que Elton estaba en correspondencia con el llamado "jefe re-

belde" Guillermo Meixueiro. La información que obra ante la Comisión respecto al carácter de las diligencias llevadas a cabo contra Elton es muy incompleta. Ninguna de las dos Agencias ha presentado el expediente del proceso. La Contestación Mexicana vino acompañada de copias de numerosas comunicaciones cambiadas entre funcionarios mexicanos, por las que parece que no se pudo encontrar el expediente.

Sin embargo, se acompaña al Memorial de los Estados Unidos una copia de la sentencia que se impuso a Elton. En dicha sentencia se manifiesta que Elton fué convicto de conformidad con la llamada "Ley de Juárez" del 25 de enero de 1862. Parece probable que este decreto comprende el delito de que se acusó a Elton, pero los Estados Unidos sostienen en su alegato que este decreto no podía ser invocado propiamente en contra de Elton. Se afirma que el Presidente Juárez promulgó ese decreto con la mira de enfrentarse con una situación existente en México como resultado de la usurpación de Maximiliano y que no podía tener ninguna aplicación en el caso de un ciudadano americano en el año de 1916. Se sostiene además que el decreto era derogatorio de la Constitución Mexicana de 1957. Con respecto a este punto se cita el Artículo 23 de dicha Constitución, el cual previene que la pena capital queda abolida para delitos políticos, y también, el Artículo 13 de la misma Constitución, que dispone que el fuero militar será reconocido solamente para juzgar casos criminales que tengan relación directa con la disciplina militar.

Se hace notar que si bien podría conceptuarse que el Artículo 29 de la Constitución contempla la suspensión de las garantías constitucionales por parte del Presidente de México, tal acto podría llevarse a cabo, de conformidad con ese Artículo, sólo "de acuerdo con el Consejo de Ministros y con aprobación del Congreso de la Unión y en los recesos de éste, de la Diputación Permanente"; que podría existir tal suspensión sólo "por un tiempo limitado"; y que no podrían suspenderse aquellas garantías "que aseguran la vida del hombre".

Con relación al acto ejecutado por el General Carranza expidiendo el día 14 de mayo de 1913 un decreto que ponía en vigor la llamada Ley de Juárez de 1862, se arguye que este acto pone de manifiesto la no-existencia de la ley de Juárez, y que el General Carranza no tenía ningún derecho, en esa primera etapa de su actuación revolucionaria durante 1913, de expedir decretos para toda la República Mexicana, y lo que es más importante, que no tenía ningún derecho para derogar la Constitución de 1857 por medio de la promulgación de un decreto suspendiendo las garantías de la Constitución con respecto a la vida humana. En la argumentación oral se dió particular importancia al punto de la suspensión de garantías con respecto a la vida humana, y se indicó que el General Carranza había demostrado de varios modos que tenía la intención de sostener la Constitución de 1857 y de hacer obligatorio su cumplimiento. Se citó el Artículo 128 de esa Constitución, que previene que ésta "no pierde su fuerza y vigor aún cuando una rebelión interrumpa su observancia".

Aunque en el Alegato de los Estados Unidos se expusieron algunos argumentos con respecto a la existencia de posibles irregularidades y prejuicios en

relación con el proceso de Elton, en los argumentos orales se acentuó la contención de que ni el Presidente Juárez ni el General Carranza tenían derecho alguno para suspender las garantías constitucionales relacionadas con la vida humana, y que, por lo tanto, Elton fué sentenciado y ejecutado en derogación de la ley mexicana. Con respecto a este punto se hizo referencia a un dictamen rendido por el Coronel Aurelio M. Peña, asesor del consejo de guerra, en el cual se recomendaba la revocación del fallo del consejo. En ese dictamen se hacía referencia al Artículo 23 de la Constitución de 1857, el cual abolió la pena de muerte para delito políticos, y también, al Artículo 38 de la Ley Mexicana de Extranjería y Naturalización, que dispone se expulse a los extranjeros que tomen parte en una rebelión.

En nombre de México se contendió que el delito de que se acusó a Elton quedó establecido fuera de toda duda y que es incuestionable la legalidad del arresto y proceso del reo. Se arguyó que, si bien el Artículo 23 de la Constitución de 1857 abolió en efecto la pena capital para delitos políticos, el delito de Elton no fué meramente político, sino un grave delito de carácter militar, para el que la Constitución no abolió la pena de muerte. Se contendió que tanto la ley de Juárez de 1862 como el decreto de Carranza de 1913 que puso en vigor la ley de Juárez fueron legales e inobjtables desde el punto de vista de los derechos internacionales. Se afirmó que la opinión de asesor del consejo de guerra fué simplemente un dictamen jurídico y de ningún modo obligatorio para el tribunal.

Se hizo especial hincapié en las condiciones de trastorno existentes en México durante 1916 y se arguyó que en la época en que Elton fué procesado México estaba en una situación política anormal, en plena guerra civil; que el país no estaba bajo un régimen constitucional en esa época, sino bajo un poder extraconstitucional regido por un Gobierno revolucionario *de facto*; que, por consiguiente, la Constitución de 1857 y todos los derechos civiles y garantías preceptuados en ella no tenían aplicación; y que Elton fué procesado legalmente conforme a la ley de Juárez de 25 de enero de 1862, puesta en vigor en 1913 por un decreto del General Carranza.

Respecto a la cuestión de competencia, la cual se planteó por primera vez en el Alegato de México, el abogado por los Estados Unidos sostuvo en la argumentación oral que si es cierto que en virtud de la llamada Convención Especial del 10 de septiembre de 1923, México tomó a su cargo el compensar, como satisfacción *ex gratia* de ciertas reclamaciones, las que se lleven ante la llamada Comisión General de Reclamaciones, del 8 de septiembre de 1923 deben ser resueltas conforme a los principios del Derecho Internacional; en otras palabras, la Comisión General de Reclamaciones es un tribunal de derecho internacional, en tanto que la Comisión Especial puede tomar en consideración reclamaciones que están fuera del derecho internacional, y fallarlas según su concepto de la justicia y de la equidad. Se arguyó que la presente reclamación está basada en una denegación de justicia resultante de un juicio criminal incorrecto. Por lo tanto, se agregó, éste es un caso que debe ser piamente fallado por la Comisión General de Reclamaciones aplicando debi-

damente el Derecho Internacional. Puesto que México tiene derecho a que la Comisión General de Reclamaciones falle las reclamaciones que se originen conforme al Derecho Internacional, los Estados Unidos deben tener ese mismo derecho, según se dijo, o, en caso contrario, la Convención General de Reclamaciones carecería de reciprocidad.

En la argumentación hecha en nombre de México con respecto a la cuestión de competencia se hizo hincapié en la actuación de los organismos militares. La tendencia de la argumentación puede ilustrarse por el extracto siguiente del Alegato Mexicano:

“Por las alegaciones que constan en el Memorial, en la Contestación, en la Réplica, en el Alegato del Gobierno reclamante, y por las pruebas que ambos Gobiernos presentaron, aparecen los hechos fundamentales siguientes:

“1.- Que el delito por el cual se procesó y sentenció a Elton fué el de espionaje contra las *fuerzas federales* mexicanas, y el de ayudar a o estar directamente en connivencia con *fuerzas revolucionarias* que estaban en rebelión contra el Gobierno Federal.

“2.- Que fué juzgado por un *Consejo de Guerra*, es decir, por un tribunal militar compuesto en su totalidad de *jefes militares del Ejército Federal*.

“3.- Que la sentencia que se le impuso fué luego revisada y confirmada por el *Comandante Militar del Ejército Federal* en Oaxaca.

“4.- Que lo fusiló un *pelotón militar de soldados federales*.

“5.- Que todos estos hechos ocurrieron durante el período de tiempo comprendido entre los meses de *agosto y diciembre de 1916*.

“El preámbulo de la Convención General de Reclamaciones del 8 de septiembre de 1923 exceptúa expresamente de la competencia de la Comisión General de Reclamaciones: ‘las reclamaciones por pérdidas o daños *provenientes de los trastornos revolucionarios en México que constituyen la base de distinta y separada Convención*’.

“Por otra parte, el Artículo III de la Convención Especial de Reclamaciones del 10 de septiembre de 1923 dispone:

“Las reclamaciones que la Comisión examinará y decidirá son las surgidas durante las revoluciones y disturbios que existieron en México durante el período comprendido del *20 de noviembre de 1910 al 31 de mayo de 1920*, inclusive, y que provinieron de cualquier acto de las siguientes fuerzas:

“(1) *Por fuerzas de un Gobierno de jure o de facto*”.

“Es obvio, claro y concluyente, por lo tanto, que la presente reclamación no pertenece a la competencia de la Comisión General de Reclamaciones. El caso se origi-

nó dentro del período de tiempo comprendido entre el 20 de noviembre de 1910 y el 31 de mayo de 1920. Está fundado por el gobierno reclamante en actos ejecutados por fuerzas pertenecientes al gobierno de Carranza, el cual era en esa época un gobierno de facto. Finalmente, provino de actos verificados por Elton, directamente relacionados con las "recientes revoluciones" a que se refiere el Artículo I de la Convención General de Reclamaciones".

No es enteramente clara la distinción que se trató de hacer en la argumentación en nombre de los Estados Unidos, entre casos que surjan conforme al Derecho Internacional y que sean, por lo tanto, de la competencia de la Comisión General de Reclamaciones, y otros casos que están fuera del Derecho Internacional, los cuales pueden ser fallados por la Comisión Especial de Reclamaciones. Parece innecesario que la Comisión se ocupe en las razones políticas o de otro carácter que puedan haber inducido a los dos Gobiernos a celebrar la Convención Especial de Reclamaciones, con la mira de resolver ciertas reclamaciones sobre la base de un arreglo *ex gratia*, y sin aplicar reglas o principios de Derecho Internacional. Pero parece claro que la competencia de cada una de las Comisiones no fué definida principalmente sobre la base de alguna clasificación de las reclamaciones desde el punto de vista de su susceptibilidad de ser resueltas conforme al Derecho Internacional. Las reclamaciones, descritas de manera general en la Convención Especial de Reclamaciones, serían susceptibles de resolución por un tribunal internacional que aplicara el Derecho Internacional. Así, puede notarse que la primera categoría de reclamaciones mencionada en el Artículo III de esa Convención se refiere a reclamaciones motivadas por actos de las fuerzas de un Gobierno *de jure*. En el supuesto de que esta categoría comprenda reclamaciones provenientes de la destrucción o apropiación de propiedades por parte de soldados, no se percibe razón por la que tales reclamaciones no pudieran presentarse a un tribunal internacional que aplicara el derecho internacional. Las reclamaciones de esta naturaleza que han sido resueltas frecuentemente por tribunales internacionales, implican la aplicación de reglas o principios de ley con respecto a la desatentada o innecesaria destrucción de propiedades, o a la destrucción de propiedades que se hace para llevar a cabo correctamente las operaciones militares, o bien, al apoderamiento de propiedades mediante compensación o sin ella. La segunda categoría de reclamaciones a que se alude en este Artículo se refiere a reclamaciones provenientes de actos de fuerzas revolucionarias. Tales reclamaciones, que también han sido presentadas muchas veces a tribunales internacionales, plantean cuestiones jurídicas con respecto a la aptitud y a la buena voluntad de un Gobierno para dar protección contra depredaciones cometidas por fuerzas de esa clase.

Si por una parte es algo difícil entender los razonamientos que se emplean en la argumentación en nombre de los Estados Unidos, por la otra es al menos igualmente difícil entender las conclusiones a que se llega en el Alegato de México, respecto a que es obvio y concluyente que la reclamación actual no cae dentro de la competencia de la Comisión General de Reclamaciones.

Competencia es la facultad de un tribunal para resolver un caso de conformidad con la ley que crea al tribunal o con la ley que fija la jurisdicción del mismo. (Caso U.S. v. Arredondo, 31 U.S. 689; *Rudloff Case, venezuelan Arbitrations of 1903, Ralston's Report*, pags. 182, 193 - 194; Caso de la *Illinois Central Railroad Company*, Registro No.432, ante esta Comisión). En virtud de la Convención del 8 de septiembre de 1923, que creó esta Comisión y definió su jurisdicción, los dos Gobiernos convinieron en arreglar todas las reclamaciones pendientes desde el 4 de julio de 1868, es decir, desde la fecha del último trato general de arbitraje celebrado entre aquéllos, quedando exceptuadas de este arreglo, sin embargo, las reclamaciones "provenientes de actos incidentales a las recientes revoluciones". Las reclamaciones exceptuadas se describen en lenguaje muy pobre y general. Cuando hay necesidad de interpretar un tratado, es propio tomar en consideración las estipulaciones de tratados anteriores o posteriores, que traten de asuntos semejantes a los que se refiere el tratado que está a consideración. (Pradier - Fodéré, *Traité de Droit International Public*, vol. II, Sec.1188, p. 895). Examinando la Convención del 10 de septiembre de 1923 se encuentra que en ésta se describen más específicamente las reclamaciones exceptuadas. Sin embargo, los casos presentados a la Comisión han revelado mucha dificultad para llegar a conclusiones definidas y satisfactorias con respecto a la intención de las partes contratantes. Este hecho queda ciertamente demostrado con amplitud, citando las opiniones contrarias expuestas por los representantes de cada uno de los Gobiernos al presentar los casos. Aunque parece claro que la distinción que en el caso actual se hace en nombre de los Estados Unidos no es concluyente, parece igualmente claro que no es obvio, como se alegó en nombre de México habría de arreglar *ex gratia* una reclamación que parece tener la naturaleza de un caso basado en alegaciones de una denegación de justicia por parte de un tribunal judicial mexicano.

El abogado por México habló, en la argumentación oral, de las fuerzas del General Carranza como de las de un Gobierno *de facto*. Desde el punto de vista del Derecho Internacional, un Gobierno puede ser reputado *de jure* en virtud del hecho de serlo *de facto*. Sin embargo, a la luz de los hechos históricos, parece claro que en 1916 el General Carranza, si bien posiblemente había logrado tener dominio sobre casi todo México, se consideraba a sí mismo como gobernante *de facto* y a su Gobierno como Gobierno *de facto*. Es interesante notar que en una comunicación fechada el 19 de octubre de 1915, el Secretario de Estado Lansing informó al representante del General Carranza en Washington que el Presidente de los Estados Unidos otorgaba "reconocimiento al Gobierno de facto de México, del cual el General Venustiano Carranza, es el Jefe del Ejecutivo". (*Foreign Relations of the United States*, 1915, p. 771). En una comunicación del 31 de agosto de 1917 el Presidente Wilson acusaba recibo de una nota fechada el 10. de mayo de ese año, en la que el General Carranza anunciaba su toma de posesión de la Presidencia de los Estados Unidos Mexicanos. (*Foreign Relations of the United States*, 1917 p.943).

Sea cual fuera la distinción que haya querido hacerse por medio de estas diversas formas del llamado reconocimiento, parece que la Comisión está justificada en estimar que la presente reclamación se basa en una queja de acción injusta por parte de las autoridades militares que actuaban en México durante una época en que las dependencias del Gobierno constitucionalista no desempeñaban sus funciones en la forma preceptuada por la Constitución vigente. No funcionaban ni los tribunales federales ni el Congreso. El General Carranza se intitulaba aún "Primer Jefe del Ejército Constitucionalista Encargado del Poder Ejecutivo". (Ver *Codificación de los Decretos del C. Venustiano Carranza, Primer Jefe del Ejército Constitucionalista Encargado del Poder Ejecutivo de la Unión*). Si la reclamación presente se hubiera basado en alegaciones con respecto al fusilamiento indebido de un ciudadano americano por fuerzas del General Carranza, parece claro que tendría que ser excluido de la competencia de esta Comisión. El Gobierno Mexicano contiene que, puesto que Elton fué juzgado por un tribunal militar cuya sentencia fué confirmada por un comandante militar, y puesto que el reo fué fusilado por soldados, la situación es la misma. Ante la incertidumbre del lenguaje en que las dos Convenciones están redactadas, el cual nunca ha sido aclarado por medio de documentos referentes a la negociación de las Convenciones, o por medio de otras pruebas cuyo empleo es permitido al interpretar un tratado, la Comisión se ve constreñida a sostener esa opinion.

DECISION.

La Comisión no tiene jurisdicción sobre este caso.

Dada en Washington, D.C., el día 13 de mayo de 1929.

(Comisionado Presidente.)

(Comisionado.)

DAMOS FE:

(Comisionado.)

(Secretario.)

(Secretario.)