

*Decisión No. 53*  
LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA  
en nombre de  
Joseph E. Davies,  
reclamante,  
vs.  
LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Abogados: Por México, Enrique Munguía, Jr.  
Por Estados Unidos: John J. McDonald.

Registro No. 1232.

1. En este caso los Estados Unidos reclaman, en nombre de Joseph E. Davies, el pago de Dls. 170,000.00, debidos, según se alega, por servicios legales prestados por Davies, de acuerdo con un contrato hecho alrededor del 11 de octubre de 1920 entre él y el Gobierno de México representado por Roberto V. Pesqueira, Agente Financiero del Gobierno Mexicano en los Estados Unidos. En el Alegato del Gobierno Mexicano el señor Pesqueira es también llamado "Agente Confidencial y Agente Financiero de los Estados Unidos Mexicanos". El Agente Mexicano, en 27 de enero de 1926, presentó una moción para que se desechara este caso, fundándose en que la reclamación no estaba dentro de la jurisdicción de la Comisión por tratarse de la falta de cumplimiento de una obligación contractual, y tal moción fué rechazada por la Comisión el día 2 de marzo de 1926. El caso, por tanto, está ahora ante la Comisión para ser decidido definitivamente en cuanto al fondo.

2. En la respuesta que presentó el Agente Mexicano se niega que Davies haya hecho ningún contrato con el Gobierno Mexicano, representado por Roberto V. Pesqueira, para que Davies prestara sus servicios como abogado por un período de cuatro años, y se afirma que el Gobierno Mexicano nunca confió ningún asunto legal al reclamante.

3. No cabe duda, en la opinión de la Comisión, de que sí hubo un contrato celebrado entre Davies y Pesqueira, quien obraba a nombre del Gobierno Mexicano. A tal contrato se ha referido el Gobierno reclamante llamándolo un convenio oral cuyos términos fueron especificados por escrito, subsecuentemente a su celebración. Entre las pruebas que comprenden ciertos affidavits y copias de correspondencia, y que fueron producidas por el Gobierno recla-

mante para establecer la existencia de este contrato, hay la siguiente comunicación que acompaña al Memorial (Anexo No. 4, traducido):

“EMBAJADA DE MÉXICO  
EN LOS  
ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

Wáshington, D.C.  
Ciudad de México.  
11 de octubre de 1920

Sr. Dn. Joseph E. Davies,  
Southern Building,  
Wáshington, D.C.

Estimado señor Davies:

En obsequio de la sugestión de usted estoy haciendo constar por escrito nuestro convenio, a fin de que no haya malas interpretaciones.

Nosotros tenemos la convicción de que nuestro Gobierno será pronto reconocido por los Estados Unidos. Con este reconocimiento vendrán numerosos trabajos legales y muchos serios problemas legales. El Presidente de la Huerta y sus colaboradores en el Gobierno Provisional opinan, por lo tanto, que México debe estar representado en los Estados Unidos por una eficiente organización legal.

Yo, en mi carácter de representante autorizado del Gobierno Provisional de México, he contratado a usted como Abogado Consultor General del Gobierno Provisional de México en los Estados Unidos, siendo el período del empleo de cuatro años a contar del día 1o. de octubre de 1920, con la remuneración anual de \$50,000.00, pagadera por adelantado la correspondiente al primer año.

Se entiende que usted dedicará todo el tiempo que sea necesario a despachar los asuntos del Gobierno de México, y que por su cuenta hará usted las adiciones que sean necesarias a su organización legal, así como que empleará por su cuenta todos los abogados asociados que sean necesarios, el importe de cuyas remuneraciones, sin embargo, estará limitado a \$20,000.00 anuales en cualquier año.

Como se lo he explicado ya, este contrato está limitado por una condición. Mi autorización procede del Presidente de la Huerta y yo no tengo actualmente poder para obligar a la próxima Administración del Presidente Obregón. En caso de que el Presidente Obregón determine que continúe mi representación, este contrato seguirá surtiendo sus efectos en la forma estipulada. Sin embargo, si el Presidente Obregón no juzga oportuno que continúe mi representación para estos asuntos, queda entendido que este arreglo se dará por terminado, a solicitud escrita hecha por mí, al finalizar el primer año, es decir, el día 1o. de octubre de 1921.

Créame que mucho y muy profundamente aprecio la generosa actitud de usted en todo este asunto, y acepte las seguridades de mi atenta consideración.

Firmado. R.V. Pesqueira.  
Agente Financiero del Gobierno de  
México en los Estados Unidos.  
Aceptado.  
Joseph E. Davies.”

4. Del Memorial aparece que alrededor del 20 de octubre de 1920, el Gobierno de México pagó al reclamante la suma de Dls. 10,000.00, moneda de los Estados Unidos, y que por el día 7 de diciembre de 1920 pagó la suma de Dls. 15,000.00. Aparece, además, que ningún otro pago se hizo hasta el 19 de junio de 1922 aproximadamente, época en que el reclamante recibió Dls. 5,000.00. La suma que ahora se reclama es la de Dls. 170,000.00 que es la diferencia entre la de Dls. 30,000.00 que el reclamante recibió y la de Dls. 200,000.00 que es la suma que tenía derecho a recibir, según se alega, de acuerdo con el contrato que se dice otorgado entre él y el Gobierno Mexicano.

5. No consideramos sostenible la contención que hace el Gobierno demandado de que el contrato concluido entre Davies y Pesqueira es nulo, por estar regido por la ley mexicana bajo la cual tal convenio no es válido. Se alega en nombre de los Estados Unidos, que el contrato fué hecho dentro de los mismos Estados Unidos y que debe ser regido por la ley de ese país. Tenemos la opinión de que es incuestionable que se deba al reclamante la suma de Dls. 20,000.00, de acuerdo con el convenio, ya sea que se aplique a éste la ley americana o la ley mexicana. Al considerar los argumentos presentados para sostener la contención de que el contrato es nulo de acuerdo con la ley mexicana, la Comisión no puede pasar inadvertido el hecho de que el Gobierno Mexicano pagó a Davies Dls.30,000.00, en tres abonos hechos en fechas diferentes. No se ha demostrado a la Comisión nada que la pueda autorizar a pronunciar la nulidad de un contrato que el Gobierno Mexicano reconoció claramente como válido en varias ocasiones.

6. La Comisión no presta importancia a la contención hecha en favor del Gobierno demandado de que Davies era un servidor público de México, que podía ser removido, y siendo ésta nuestra opinión, es innecesario considerar si, aun en el caso de que Davies fuera un servidor público del Gobierno de México, podría apoyarse una reclamación en su nombre, como ciudadano americano, por cualquier suma que pudiera deberle el Gobierno Mexicano.

7. Al Alegato de Réplica presentado por el Gobierno Mexicano, va anexa una declaración hecha por Pesqueira con respecto a la transacción que hizo con Davies. En el cuerpo de esta declaración, Pesqueira afirma que los servicios profesionales del señor Davies concluyeron el primero de octubre de 1921, y que “así se lo notificó verbalmente el declarante al señor Davies, en virtud de que el referido contrato no fué sancionado por los tres años restantes

por el Presidente Obregón." Del expediente aparece con claridad que ninguna noticia por escrito de la terminación de sus servicios fué dada al señor Davies. Sin embargo, no creemos que este punto sea de real importancia para la resolución del caso. Nuestras conclusiones con respecto al laudo que deba dar la Comisión se basan fundamentalmente en la interpretación que damos al penúltimo párrafo de la carta de 11 de octubre de 1920, dirigida por Pesqueira a Davies. Este párrafo contiene una declaración expresa con respecto a los límites de la autoridad que tenía Pesqueira al tratar con Davies. Este punto no parece ser de particular importancia con respecto a la cuestión de saber si Davies hizo algún convenio válido cualquiera con el Gobierno de México, porque éste no ha negado la autoridad de Pesqueira para contratar los servicios de Davies. Pero la extensión de la autorización de Pesqueira es de importancia por cuanto toca a la naturaleza del convenio que se efectuó, o en otras palabras, por cuanto a la precisa extensión en que Pesqueira obligó a su Gobierno.

8. Es probablemente una regla general de ley interna en varios países que un Estado es responsable y queda obligado por los actos de sus agentes dentro de los límites de sus funciones o poderes, tales como los define la ley nacional; pero que cuando se ejecutan actos que excedan los poderes o funciones, definidos como queda dicho, el Estado no queda ligado ni es responsable. En el Alegato de los Estados Unidos se citan dos opiniones de tribunales internacionales que parecen fundadas en una teoría un poco diferente: la reclamación de H. J. Randolph Hemming, bajo el Convenio Especial de 18 de agosto de 1910, entre la Gran Bretaña y los Estados Unidos (Informe del Agente Americano, pág. 617); y la reclamación de Ricardo N. Trumbull bajo la Convención de 7 de agosto de 1892, entre Chile y los Estados Unidos (Moore, *International Arbitrations*, vol. 4, pág. 3569). En el caso Hemming, los Estados Unidos fueron declarados obligados a compensar los servicios legales prestados por el reclamante a pedimento del Cónsul Americano en Bombay, en diciembre de 1894 y en febrero de 1895, en conexión con el enjuiciamiento de algunas personas acusadas de circular monedas americanas de oro contrahechas en India. La defensa de los Estados Unidos se basó en la afirmación de que el Gobierno no podía ser obligado a compensar al reclamante por los servicios que prestó y que el Cónsul había obtenido sin la autorización de su Gobierno. El tribunal, en su opinión, observó que, dejando a un lado la cuestión de la autoridad que tenía el Cónsul para emplear a un abogado a expensas de los Estados Unidos, el expediente demostraba que ese Gobierno tuvo conocimiento del empleo de Hemming, que no lo objetó, y que aprobó la conducta del Cónsul. Estos hechos parecen haber sido la base de la decisión del tribunal. En el caso Trumbull, la Comisión rechazó las contenciones presentadas por los Estados Unidos, con respecto a no responsabilidad por actos inautorizados de un Ministro Americano en Chile, ejecutados al emplear a un ciudadano chileno en 1889, con relación a un caso de extradición. La Comisión sostuvo que los Estados Unidos estaban obligados a compensar los servicios obtenidos por el Ministro Americano teniendo en cuenta, como dice la opinión, "una promesa

hecha en nombre de su Gobierno, la que, de acuerdo con las reglas de la responsabilidad de los gobiernos por los actos de sus agentes en países extranjeros, no puede ser repudiada." Aparece, por lo tanto, que el tribunal en ninguno de estos dos casos, dió importancia a la autoridad conferida al representante nacional por la ley o por los reglamentos interiores.

9. Por lo tanto, los dos casos difieren del presente en que el expediente revela que se notificó muy explícitamente al reclamante Davies con respecto a los límites de la autoridad del representante mexicano con el cual contrataba. En la comunicación de octubre 11 de 1920, dirigida por Pesqueira a Davies, se dice:

"Como se lo he explicado ya, este contrato está limitado por una condición. Mi autorización procede del Presidente de la Huerta y yo no tengo actualmente poder para obligar a la próxima Administración del Presidente Obregón."

10. Las decisiones en los casos Hemming y Trumbull parecen poner de relieve la idea de que es de protegerse a las personas que contraten con aquellos funcionarios públicos de quienes dichas personas tengan buenas razones para creer que obran dentro de la esfera de su autoridad. La regla de derecho interno que se refiere a la no responsabilidad por actos no autorizados de funcionarios públicos, se basa claramente en la idea de que los intereses de la Nación deben ser protegidos contra los actos indiscretos, equivocados o impropios de cualquiera otra manera, de sus agentes. La carta de 11 de octubre de 1920 que Pesqueira dirigió a Davies, demuestra que Pesqueira, al dar noticia explícita de los límites de sus facultades, tomó la precaución de proteger los intereses de su Gobierno y de definir a Davies claramente su posición. El párrafo de la carta sobre el cual se ha llamado especialmente la atención, podría haber sido redactado de un modo más conciso. Tal vez pudiera dársele la plausible interpretación de que Pesqueira, si bien llamando la atención sobre sus poderes limitados, trató de hacer un convenio que pudiera obligar al Gobierno Mexicano por cuatro años, pero que podría darse por terminado al fin del primer año, en cuyo caso, la terminación debería notificarse por escrito a Davies. Sin embargo, tenemos que dar al lenguaje de ese párrafo la interpretación más razonable de que es susceptible. Tal interpretación creemos que debe ser la de que, en todo lo relacionado con el contrato, Pesqueira carecía de autorización para obligar al Presidente Obregón; la de que, por lo tanto, podía obligar solamente a la administración del Presidente Provisional de la Huerta; y la de que cualquiera cosa que Pesqueira se obligara a hacer después de la terminación de la administración del último, debe ser considerada como un compromiso personal por parte de Pesqueira. En otras palabras, Pesqueira no obligó a la administración del Presidente Obregón a notificar la terminación del contrato o a que, a falta de tal notificación, se considerara obligado por el contrato por todo el término previsto en él. Pesqueira expone en la carta que "este contrato está limitado por una condición"; que su autoridad procedía del Presidente de la Huerta; y que él no tiene *actualmente poder para obligar a la próxima administración del Presidente Obregón*". (Las bastardillas son nuestras). No creemos que estas declaraciones

expresas con respecto a la autoridad limitada de Pesqueira puedan ser consideradas como modificadas o nulificadas, de ningún modo, por las subsecuentes y algo vagas declaraciones con respecto a la posible continuación del contrato, o a su posible terminación previa notificación hecha por Pesqueira quien, en el tiempo en que escribió no podía tener la certeza de estar en funciones el primero de octubre de 1921, como de hecho no lo estuvo. Deben mencionarse aquí brevemente, unos hechos históricos que constan en los expedientes de la Comisión, y que arrojan luz sobre la transacción que se estudia. En la primavera del año de 1920, Adolfo de la Huerta, ex-Gobernador del Estado de Sonora, fué electo Presidente Provisional de México, a seguimiento de la revolución triunfante llamada de "Agua Prieta", y asumió su cargo el primero de junio de 1920. Subsecuentemente, el General Obregón fué electo Presidente y asumió su cargo el primero de diciembre de 1920. Desde el primero de diciembre de 1920 hasta el 14 de septiembre de 1923. De la Huerta fué Ministro de Hacienda. Las funciones de Pesqueira terminaron en noviembre de 1920, poco antes de que el General Obregón asumiera la Presidencia.

11. Hay en el expediente algunas pruebas que indican que la Secretaría de Hacienda Mexicana tuvo conocimiento, durante la administración del Presidente Obregón, del contrato hecho entre Pesqueira y Davies. Sin embargo, no hay prueba convincente de que esa administración reconociera un contrato por un término de cuatro años, ni de que se haya valido, en beneficio de México, de los servicios del reclamante. La declaración hecha en el Memorial de los Estados Unidos al efecto de que en junio de 1922 el Secretario de Hacienda Mexicano, Adolfo de la Huerta y el reclamante Davies llegaron a un convenio, durante una conferencia, mediante el cual se deberían hacer en lo sucesivo pagos de Dls. 5,000.00 cada uno, mensualmente, hasta que se cubriera la "suma total" de Dls. 200,000. no aparece convincentemente apoyada por las pruebas citadas con respecto a este punto.

12. Por lo tanto, dado que hemos alcanzado la conclusión de que según los términos del contrato hecho con Davies, el representante del Gobierno Mexicano no obligó a su Gobierno, fuera del período de la administración del Presidente Provisional de la Huerta, es innecesario considerar los efectos de la falta de notificación a Davies, hecha por escrito, y la cual, como lo dice la comunicación que le fué dirigida por Pesqueira, debería serle hecha en caso de que el Presidente Obregón no aprobara el contrato. Hubiera sido deseable que las autoridades del Gobierno Mexicano, conocedoras de este contrato, se comunicaran especialmente con Davies respecto a él, con la idea de aclarar su posición y de evitar futuras malas inteligencias. Sin embargo, visto el caso como lo vemos, este punto implica solamente consideraciones de cortesía o expedición.

13. Si el Gobierno Mexicano se hubiera valido de los servicios de Davies después de la terminación de la administración del Presidente Provisional De la Huerta, podría resultar que Davies tuviera derecho a alguna compensación en *quantum meruit*, por tales servicios. Pero aun en el caso de que se de-

mostrara que tal situación existe claramente, en nuestra opinión no existe prueba definida de servicios prestados, sobre la cual basar una estimación de una sentencia en *quantum meruit*, por tales servicios. Desgraciadamente hay considerable incertidumbre en las pruebas que hay en el expediente de este caso, tanto en los affidavits como en la correspondencia, los cuales, en algunos respectos, son vagos y escasos. Nosotros no tachamos las pruebas, pero al resolver sobre los relativos derechos y obligaciones legales de las partes, con respecto a un importante asunto contractual o cuasi-contractual, la certeza y la suficiencia de la prueba son, naturalmente, de la mayor importancia. El carácter de los servicios prestados por Davies fué discutido con alguna extensión en los escritos fundamentales, en los alegatos y en las exposiciones orales de los abogados de cada Gobierno. Por parte de México este punto fué tratado con vista a la teoría de que ningún contrato válido había sido hecho por el representante mexicano con Davies, y de que si éste tenía derecho a alguna compensación, sólo podía tenerlo en *quantum meruit*. Nosotros sostenemos que, desde el momento en que se hizo un contrato obligado a México a pagar una determinada suma de Dls. 50,000, de contado, después de la consumación del contrato, debe pagarse el saldo insoluto de Dls. 20,000. y que puesto que estamos únicamente llamados para dar efecto a los derechos legales estrictos de las partes del contrato, solamente podemos sentenciar por esa suma, más sus intereses.

#### DECISIÓN

14. Por las razones antedichas, la Comisión decide que el Gobierno de México debe pagar al Gobierno de los Estados Unidos, la suma de Dls. 20,000.00 (VEINTE MIL DOLARES) más los intereses sobre dicha suma al tipo de seis por ciento anual, desde el 20 de octubre de 1920, fecha en que se hizo el primer pago parcial sobre el convenido pago adelantado de Dls. 50,000.00, hasta la fecha en que esta Comisión dicte su última sentencia; más un interés adicional, al mismo tipo, sobre Dls. 5,000.00 (CINCO MIL DOLARES) desde el 20 de octubre de 1920 al 19 de junio de 1922.

Dada en Wáshington, D.C., el día 23 de marzo de 1927.

(Comisionado Presidente)

(Comisionado)

(Comisionado)

DAMOS FE:

(Secretario)

(Secretario)