

Decisión No. 142.
LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA
en nombre de
GEORGE W. COOK, Reclamante,
contra
LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Registro No. 1366.

Decisión dada el día 30 de abril de 1929.

ABOGADOS:

Por México, *Victor M. Villaseñor*
Por Estados Unidos, *Stanley H. Udy.*

El Comisionado Presidente, Dr. Sindballe, por la Comisión:

En el presente caso los Estados Unidos de América reclaman de los Estados Unidos Mexicanos, en favor de George W. Cook, ciudadano americano, la cantidad de Dls.13,750.00 moneda de los Estados Unidos, con intereses, por falta de pago del importe de la compra de 5,000 bancos-mesas para escuela, que se dice fueron entregados al Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes de México, durante el período comprendido entre diciembre de 1913 y febrero de 1914, según contrato de 9 de agosto de 1913, que se dice fué celebrado entre el citado Ministro y Mosler Bowen & Cook, Sucr., de cuya casa comercial el reclamante era el único propietario.

El Gobierno demandado niega que las 5,000 bancos-mesas fueron entregados, pero conviene en la entrega de 4,500 banco-mesas. Alega, sin embargo, que México no está obligado a pagar a Cook los bancos-mesas, primero, porque la transacción de que se trata se efectuó con una autoridad ilegítima, la administración del General Victoriano Huerta, y segundo, porque el citado contrato de 9 de agosto de 1913, fué celebrado entre el Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes y un señor José Solórzano, y no entre el Ministerio y el reclamante. Con respecto a la primera de estas contenciones la Comisión hace referencia a su decisión en el caso de *George W. Hopkins, Registro No. 39*, y al caso de la *Peerless Motor Car Company, Registro No. 56*. Con respecto a la segunda contención, en el Memorial se asienta que los hechos relativos son como sigue:

En julio de 1913, la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes de México, convocó a una junta de representantes de varias casas comerciales en la Ciudad de México, e informó a los presentes que el Ministerio deseaba se le propusieran precios sobre 30,000 bancos-mesas para escuela. En esta junta la firma Mosler Bowen & Cook Sucrs., fué representada por José Solórzano, que era uno de sus vendedores. Algún tiempo después de la junta se informó a Mosler Bowen & Cook Sucr., que el Ministerio había resuelto proratear el pedido por los 30,000 bancos-mesas para escuela entre varias casas, y que la negociación recibiría como su participación, un pedido por 6,000 bancos-mesas. Tiempo después, un representante de la Secretaría pidió a la negociación que preparara un contrato por la construcción de los 6,000 bancos-mesas y lo presentara al Ministerio para firma. Consecuentemente se redactó un contrato y el reclamante y Solórzano lo llevaron al Ministerio para firma. Se les informó que un funcionario del Ministerio deseaba hablar en privado con Solórzano. Este funcionario dijo a Solórzano que el Ministerio deseaba que el contrato se celebrara entre el Ministerio y Solórzano personalmente y no entre al Ministerio y Mosler Bowen & Cook, Sucr. Tanto Solórzano como el reclamante convinieron en esto, y el contrato se efectuó de acuerdo. Solórzano entregó el documento inmediatamente a Mosler Bowen & Cook, Sucr., en cuya fábrica se construyeron los bancos-mesas, y a la cual fué un representante del Ministerio con el objeto de inspeccionar los bancos-mesas que habían sido terminados. Toda la correspondencia con el Ministerio relativa al asunto fué llevada, para ser consecuentes, a nombre de Solórzano, y lo mismo se hizo con las facturas que fueran expedidas a su nombre.

El punto ante la Comisión es el de saber si el reclamante mismo, puede o no entablar demanda en virtud de un contrato celebrado entre el Ministerio y Solórzano. En principio, eso debe depender de la intención de las partes, o si la intención de las partes no fuere clara, de lo que debe presumirse que haya sido la intención de las partes. De las obras sobre Derecho Civil de varios autores, se desprende que en varios países, entre ellos México, en los que el derecho civil rige, el sólo hecho de que un agente haya celebrado un contrato en su propio nombre, excluye al mandante del derecho de acción. La ley mexicana contiene una excepción a esta regla en caso de que el agente sea un "factor", que, según el Art. 309 del Código de Comercio de México, es una persona que tiene a su cargo la dirección de una empresa o negociación manufacturera o comercial, o quien está autorizado a celebrar contratos sobre *todos* los asuntos relacionados con dicho establecimiento o negociación, pero esta excepción no es aplicable a un caso como el presente, dado que Solórzano no es "factor" de la casa Mosler Bowen & Cook, Sucr. Según la ley Anglo-Sajona, el solo hecho de que un contrato haya sido celebrado por un agente en su propio nombre, no se considera suficiente para establecer una presunción concluyente de que la intención fué de negociar con el agente únicamente, o por lo ménos no es suficiente si el mandante no se da a conocer, y según la mayoría de las autoridades, ni aun cuando como en presente caso, el mandante se da a conocer. Pero, por supuesto. puede establecerse una presunción

concluyente siempre que haya hechos que indiquen una intención de excluir al mandante del derecho de acción. Así, en el caso *Elbinger Actien Gesellschaft v. Claye, L. R. & Q. B. 313*, el hecho adicional de saberse que el mandante era extranjero se consideró como motivo de una presunción de que el contrato se celebró solo con el agente. Ahora bien, en el presente caso, el reclamante era extranjero, y, además, el contrato se celebró entre el Ministerio y Solórzano personalmente, a solicitud expresa del Ministro. Por lo tanto, parece por lo menos dudoso que, de acuerdo con la ley anglo-sajona, un mandante tenga derecho a demandar en un caso como el presente y, como queda dicho, de acuerdo con la ley mexicana, que es la que rige el contrato en cuestión, debe asumirse que no lo tiene.

Aparece que el 4 de febrero de 1915, Solórzano traspasó al reclamante cualquier derecho que hubiere podido tener en virtud del contrato en cuestión. Sin embargo, la Comisión no tiene facultad para hacer valer el derecho adquirido por el reclamante en virtud de dicho traspaso.

DECISION

La reclamación de los Estados Unidos de América en favor de George W. Cook, es desechada.

Dada en Washington, D. C., el 30 de abril de 1929.

(Comisionado Presidente)

(Comisionado)

DAMSO FE:

(Secretario)

(Secretario)

Voto particular del Comisionado Nielsen:

Esta es una reclamación para obtener compensación por una cantidad de bancas escolares entregadas al Gobierno Mexicano y aceptadas por el mismo. Como se expone en la opinión de mis compañeros, aparece que se informó a Mosler, Bowen & Cook, Sucr., que recibirían un pedido por 6,000 bancas como parte correspondiente a esa casa, en una cantidad total que según se había hecho saber a las casas comerciales, deseaba el Gobierno. Se pidió a la casa que preparara un contrato para la construcción del número que le fué asignado. Cuando Solórzano, un vendedor de la casa, llevó ese contrato al Ministro Mexicano de Instrucción Pública y Bellas Artes, éste dijo que deseaba se celebrara personalmente entre el Ministro y Solórzano, y así se celebró. Se ex-

pone en la opinión de la mayoría que el punto que está ante la Comisión es: si el reclamante por sí podía o no demandar conforme al contrato celebrado entre el Ministerio y Solórzano. En mi opinión, la cuestión es: si esta Comisión puede, ajustándose a los requisitos de presentación de la Convención del 8 de septiembre de 1923, es decir, "de acuerdo con los principios del Derecho Internacional, de la justicia y de la equidad", dictar una sentencia al efecto de que debe pagarse a Cook el precio de contrato de las bancas. Los puntos legales que envuelve esa cuestión son diferentes del punto de si puede demandarse a un Gobierno por un contrato.

En este caso, como sucede en muchos otros internacionales, las cuestiones de ley doméstica son mucho más difíciles que las que envuelve la aplicación de los principios apropiados del Derecho Internacional. El lugar (*situs*) de todos los elementos del contrato invocado está en México. Por lo tanto, la ley de México rige al contrato en todos sentidos. Así pues, cualesquiera derechos que, conforme al contrato, tenga Cook, los determina la ley Mexicana. Si no tenía ningunos derechos, es innecesario, por supuesto pasar a la cuestión de si fueron violados tales derechos, a la luz de algún principio o regla de Derecho Internacional.

Para la determinación final de la responsabilidad que haya conforme al Derecho Internacional creo que, en un caso de esta naturaleza, un tribunal internacional puede dar efecto, apropiadamente, a los principios de ley tocante a confiscación. El Derecho Internacional no prescribe reglas relativas a las formas y al efecto legal de los contratos, pero concierne a ese derecho, en mi opinión, ocuparse de la actitud que las autoridades de un Gobierno tomen con respecto a derechos contractuales. Si un gobierno conviene en pagar dinero por mercancía y deja de hacer el pago, me parece que un tribunal internacional puede decir propiamente que ha sido confiscado el precio de compra de las mercancías, o que han sido confiscadas las mercancías, o bien, que han sido destruidos o confiscados los derechos de propiedad en un contrato.

Presumo que está reconocido generalmente que la confiscación de la propiedad de un extranjero es violatoria del Derecho Internacional, como está prohibida generalmente por la ley doméstica en todo el mundo. Ver el artículo del Sr. Chandler P. Anderson, "Basis of the Law against confiscating foreign owned property", publicado en el *American Journal of International Law*, 1927, Vol.21, P.525. La extensión con que se han aplicado los principios de Derecho Internacional a esta materia es interesante. Si bien, hablando generalmente, las acciones de un Gobierno con respecto a sus propios ciudadanos no conciernen al Derecho Internacional, encontramos en éste una prohibición contra la confiscación, aun con respecto a los bienes de los propios ciudadanos de una nación; una regla bien reconocida de Derecho Internacional exige que un estado anexante deberá respetar y proteger los derechos de las personas y de propiedad en el territorio cedido o conquistado. Ver *American Agent's Report, en el American and British Claims Arbitration under the Special Agreement* of August 18, 1910, pp.107 et seq.; 167 et seq.

Si Cook tenía derechos conforme a este contrato, entonces, conforme a los términos de éste, tenía derecho a recibir compensación por las bancas que construyó y entregó, y que el Gobierno de México aceptó y recibió, pero que no pagó a nadie. El alegato de la agencia Americana no contiene ninguna cita de ley mexicana que arroje luz sobre el peculiar contrato firmado por Solórzano con un funcionario mexicano. El efecto de este contrato, conforme a esa ley, es el único punto de dificultad en este caso. En los argumentos escritos y orales, el abogado parece atenerse principalmente a dos casos internacionales, el caso *Heny* ante la Comisión Americano-Venezolana de 1903, (*Ralston's Report*, p.14.) y el caso *McPherson* ante esta Comisión, (*Opinions of the Commissioners*, Washington, 1927, p.325).

En el caso *Heny* se presentó una reclamación para obtener compensación en favor de *Heny*, por el daño que las autoridades venezolanas infirieron en una plantación, con respecto a la cual *Heny* probó tener algunos derechos, aunque, evidentemente, no era el dueño de aquélla. Uno de los Comisionados, el Sr. Bainbridge, pensó que el derecho de *Heny* podría considerarse con el carácter de una anticresis. Con respecto al argumento del abogado por Venezuela, de que un contrato en que *Heny* basó su demanda de derechos era nulo, porque, conforme a la ley venezolana, era indispensable para la validez del instrumento su inscripción en un registro público, el Sr. Bainbridge dijo que el argumento era insostenible; que el contrato era válido para las partes entre sí, estuviere o no registrado; y que, cualquiera que fuere el efecto de la ley de registro con respecto a los derechos de terceras personas inocentes, no podía tener ningún efecto para excusar los actos de un transgresor o agravador. Habiendo pasado el caso para decisión del Arbitro, Mr. Barge, éste declaró que el contrato de que se hacía mérito en favor de *Heny* no era una hipoteca ni venta de una propiedad, y también, que carecía de las características de una anticresis. Declaró, sin embargo, que *Heny* sí tenía interés en la propiedad, y el Arbitro dictó un fallo en favor de *Heny*. Los razonamientos sobre los cuales el Arbitro basó su conclusión están indicados por los pasajes siguientes de su opinión;

“Considerando, sin embargo, que: - cualesquiera que sean las deficiencias técnicas del instrumento - al interpretar contratos sobre una base de absoluta equidad, debe considerarse principalmente lo que las partes claramente intentaban hacer;

“Y considerando que: fué claramente la intención de las partes que nadie, sino el reclamante, tuviera el derecho de expropiar algo perteneciente a esta propiedad, ni a sacar provecho de los ingresos, por lo menos, mientras su interés en la propiedad durara, el cual interés deseaban garantizar los herederos; y, considerando que: este interés existía tanto en la suma que aquél invirtió en la propiedad, como en las deudas que contrajo y que podría pagar de la propiedad, cuyos créditos y débitos le eran transferidos igualmente por los dueños; considerando, por lo tanto, que: conforme a este contrato, en el momento en que tuvieron lugar los hechos que obligaron al Gobierno Venezolano a hacer la restitución, la única persona que sufrió directamente el detrimento que había de ser reparado era el reclamante E. *Heny*;

“Considerando que: siendo cierto que, conforme a los principios de ley generalmente adoptados por todas las naciones, y también por el derecho civil de Venezuela, los contratos de esta naturaleza mantienen su valor contra terceras partes, únicamente por hacerse públicos, conforme a la ley local - en esta reclamación que está ante la Comisión, sujeta al protocolo, para decidir todas las reclamaciones sobre una base de absoluta equidad, sin atender a objeciones de un carácter técnico o a las disposiciones de la legislación local, este principio no puede ser una objeción, y aun cuando lo fuese, esta objeción puede ser desatendida sin menoscabo de la gran máxima legal, *locus regit actum*, pues como lo exige la equidad, debe indemnizarse a quien directamente sufre las pérdidas, y puesto que no se trata aquí de saber, quién era dueño de la propiedad “La Fundación”, sino, quién tenía la libre disposición y la ganancia y pérdida de los valores por los que debe hacerse restitución, y a quién, por lo tanto, en equidad, pertenece la reclamación contra el Gobierno Venezolano por esa restitución.

El caso *McPherson* es más a propósito con respecto al caso presente. En aquél, se presentó reclamación en favor de J.A. McPherson para resarcir el importe total de algunos giros postales que no fueron pagados al ser presentados a las autoridades postales mexicanas. Entre otras cosas, se contendió en favor de México que no podía sostenerse ante la Comisión ninguna reclamación en favor del reclamante, puesto que las pruebas demostraban que los giros no eran de la propiedad del reclamante, habiendo sido expedidos a nombre de John Davidson. Esta contención fué combatida por los Estados Unidos con el argumento de que Davidson era un agente y banquero de McPherson, y que aquél compró giros postales con dinero perteneciente a éste, quien podía ser considerado como un principal no declarado. La Comisión declaró que las pruebas demostraban, fuera de duda razonable, que Davidson compró los giros para McPherson, con fondos pertenecientes a éste, y México no negó que McPherson podría haber tenido interés en los giros. En la opinión de la Comisión se expuso, que un fallo en favor del reclamante no podía traer por resultado el pago de dinero a persona distinta de la que sufrió pérdida por la falta de pago de los giros postales. En virtud de esta opinión, la cual fué unánime, se dictó una sentencia en favor del reclamante.

Posiblemente, los giros postales puedan considerarse más propiamente como medios empleados para beneficio público, en uso de una facultad gubernamental, que como contratos u operaciones comerciales. No obstante, la relación entre el comprador de un giro postal y el Gobierno es en un sentido, ciertamente, de naturaleza contractual. En el caso presente se trata del efecto legal de un contrato. No se pagó ni a Cook ni a Solórzano. No hay duda de que la pérdida resultante de la falta de cumplimiento por parte del Gobierno Mexicano con sus obligaciones contractuales recae sobre Cook, como la falta de pago de los giros postales dieron por resultado una pérdida para McPherson. Sin embargo, para justificar un fallo en favor de Cook, debe demostrarse su posesión de un interés legal.

En el caso *Heny* y en el caso *McPherson*, se reconoció que el reclamante tenía algún interés, y que, debido a ese interés y al acto injusto de las autori-

dades gubernamentales, el reclamante sufrió una pérdida en cada caso. En el caso Heny, parece que el Arbitro Barge atribuyó significación considerable a la palabra "equidad" que aparecía en los términos del compromiso del convenio arbitral, conforme al cual ejercía aquel sus funciones. Los términos del compromiso en la Convención del 8 de septiembre de 1923, que exigen se resuelvan los casos, de conformidad con los principios del Derecho Internacional, de la justicia y de la equidad, son un tanto complicados, especialmente, cuando se consideran en relación con las disposiciones jurisdiccionales de la Convención, las cuales tocan a reclamaciones descritas en parte como reclamaciones "por pérdidas o daños sufridos en sus personas o en sus propiedades", y por "actos de funcionarios u otras personas que obren por cualquiera de los dos Gobiernos y que resulten en injusticia". Creo que la Comisión ha procedido, generalmente, sobre la teoría de que, a pesar de la terminología algo complicada de la Convención, ésta requiere simplemente que todos los casos sean decididos por medio de una aplicación justa de la ley; que la Comisión no debe dictar sentencias basadas en algunas teorías personales e indefinidas sobre la equidad, las que pueden diferir grandemente en el concepto de personas diversas. Puesto que, claramente, sólo Cook es quien sufre una pérdida como resultado de que el Gobierno de México deje de pagar las bancas que el propio Gobierno recibió y Cook construyó y entregó, y puesto que ninguna de las dos Agencias ha puesto en claro, en las actuaciones ante la Comisión el efecto legal, conforme a la ley mexicana, del contrato invocado en este caso, quizá la Comisión, tomando, por decirlo así, un punto de vista equitativo del caso, podría dictar una sentencia para compensar a Cook por la pérdida que sufrió. Sin embargo, creo, especialmente a la luz de la conducta de las partes, la cual revela su interpretación del contrato, que es posible llegar a la conclusión de que Cook tenía derechos legales que fueron desconocidos.

Se expone en la opinión de la mayoría que por "las obras de varios autores en Derecho Civil, parece que en varios países, y entre éstos, México, en los que rige tal derecho civil, el solo hecho de que un contrato haya sido celebrado por un agente en nombre propio, excluye al principal del derecho de acción". No se hace ninguna cita de autor o código alguno para apoyar esta conclusión, salvo con respecto a una excepción de la ley mexicana, la cual, sin embargo, se dice no ser pertinente al caso actual. Suponiendo correcta la conclusión citada arriba con respecto a una excepción, es concebible que haya en la ley mexicana otra excepción que sea pertinente. Si hubiera sido posible invocar alguna disposición de la ley mexicana, que es la ley que nos interesa al interpretar el contrato en cuestión, que demostrara claramente que Cook no tenía derechos conforme al contrato, en ese caso, yo no tendría necesidad, por supuesto, de disentir de las conclusiones a que llegan mis compañeros, puesto que, como he indicado, la ley mexicana rige con respecto a la cuestión de los derechos de Cook conforme al contrato.

Se expone en la opinión de la mayoría que la cuestión que está ante la Comisión es, si el reclamante podría demandar conforme al contrato celebrado

entre el Ministerio y Solórzano. Al tratar de un caso internacional, debe tenerse en cuenta que el derecho de una persona para demandar a un Gobierno, conforme a la ley doméstica, no es concluyente con respecto a los derechos que puedan invocarse en favor de tal persona, conforme al Derecho Internacional. Por ejemplo, el Gobierno de los Estados Unidos y el Gobierno de la Gran Bretaña, hablando en general, no permiten que se les demande por agravio, ni tampoco los tribunales de ninguno de los dos Gobiernos deciden sobre actos políticos del Gobierno que los creó. Pero con respecto a extranjeros puede obtenerse, por supuesto, el remedio garantizado en el Derecho Internacional por un acto injusto, en otras formas que por medio de demandas contra el Gobierno, o sea, por los conductos diplomáticos, o por la acción de tribunales internacionales. Las reclamaciones internacionales, en su mayoría, surgen de lo que en términos de ley doméstica se describe como actos agraviantes (*tortious acts*). Así, igualmente, en el caso en que un Gobierno no pudiera, según su ley doméstica, permitir que se le demandase por contratos, sin embargo el dinero adeudado por una violación de contrato podría resarcirse, por medio de un procedimiento ante un tribunal internacional. Con anterioridad al año de 1855, el Gobierno de los Estados Unidos no permitía que se demandase por contrato. Las personas que tenían reclamaciones particulares contra el Gobierno tenían solamente el recurso de dirigirse al Congreso. El derecho de entablar acción contra el Gobierno por contrato fué otorgado por la Ley aprobada el 24 de febrero de 1855, 10 Stat. 612. *Court of Claims Reports*, Vol. 17, p. 3et seq. Ante los tribunales ingleses, existe una demanda de derecho (*petition of right*), con respecto a materias de contrato.

En la opinión de la mayoría hay alguna discusión sobre los derechos de acción conforme a la ley anglosajona. Puesto que la ley mexicana rige el contrato invocado en el caso presente, los principios del derecho común o las disposiciones legales vigentes en los llamados países anglosajones no tienen aplicación, excepto, posiblemente, a modo de analogía. Conforme a la ley anglosajona, está bien establecido por supuesto, que un principal no declarado, puede demandar por el contrato.

El caso de *Die Elbinger Actien-Gesellschaft vs. Claye*, L.R. 8.Q.B. 313, citado en la opinión de la mayoría sólo puede comprenderse bien si se tiene en cuenta el hecho de que su decisión está basada en una costumbre comercial inglesa establecida por largo tiempo. Parece que la casa de Cook, que llevaba a cabo sus negocios de fabricación y de comercio en México, no puede considerarse como un comerciante extranjero en México, en el sentido en que una corporación alemana que hace negocios en Alemania es extranjera para Inglaterra.

El principio conforme al cual fué decidido el caso *Die Elbinger Actien Gesellschaft v. Claye* no parece haber sido completamente aceptado en los Estados Unidos. En el caso *Bray v. Kettell*, 1 Allen 80, el Presidente de Sala Bigelow, al hacer referencia a los casos en que se afirmaba que los agentes que obraban por cuenta de comerciantes residentes en un país extranjero eran considerados personalmente responsables en todos los contratos que celebra-

ren por sus patrones, sin distinguir si en el contrato se hacían aparecer como agentes o nó, dijo:

“Nos inclinamos a pensar, que un cuidadoso examen de los casos que se citan en apoyo de esta supuesta regla, demostrará que esta declaración es demasiado amplia y comprehensiva. Ciertó es que, si alguna vez fué admitida como una exposición correcta de la ley, ha sido modificada esencialmente por los casos fallados más recientemente. Sin duda tuvo su origen en una costumbre o uso comercial existente en Inglaterra, según el cual se consideraba que el factor o agente doméstico era la parte contratante a quien exclusivamente se daba el crédito; y se limitaba a los casos en que la demanda contra el agente era por efectos vendidos, no extendiéndose a instrumentos escritos. Pero es ir demasiado lejos decir que este uso o hábito está tan inhibido dentro del derecho común que venga a ser una regla fija y establecida, creando en todos los casos una presunción de que el agente es responsable exclusivamente, con total exoneración de su principal”.

Como ya lo observé, en este importante caso no hay en la opinión de la mayoría ninguna cita de ninguna disposición de un Código Mexicano, ni ninguna otra cita legal, que sirva de base a la conclusión de que, conforme a la ley de México, el hecho solo de que un agente haya celebrado un contrato en nombre propio, excluya al principal de un derecho de acción. En apoyo de una contención a ese efecto, el abogado por México citó el Artículo 284 del Código de Comercio Mexicano de 1890, que dice como sigue:

“Cuando el comisionista contrate en nombre propio, tendrá acción y obligación directamente con las personas con quienes contrate, sin tener que declarar cuál sea la persona del comitente, salvo en el caso de seguros.”

Es difícil percibir que el texto de esta disposición excluya la idea de derechos y obligaciones de un principal, en un contrato hecho en nombre del agente. El Artículo 284 del Código Mexicano parece conferir derecho de acción al agente. Es también una regla general del derecho común que cuando un contrato celebrado por cuenta del principal está hecho, en sus términos, con el agente personalmente, éste puede demandar basado en aquél. Al mismo tiempo, un principal que sea la verdadera parte interesada, aunque no se nombre como tal, tiene también derecho de acción sobre el contrato, derecho que es, por lo común, superior al del agente, de tal modo que, si el principal demanda, el agente no puede hacerlo. (*The Law of Agency, Mecham*, Vol. 2, págs. 1592-93).

Al considerar el efecto del Artículo 284 del Código Mexicano, es pertinente determinar si Solórzano puede ser propiamente reputado como un comisionista respecto a la operación que aquí se considera. Me parece muy dudoso que pueda considerarse así. En la opinión de la mayoría se hace referencia a las disposiciones del Código de Comercio de México con respecto a factores. El Código contiene los Artículos siguientes:

"Art.314. Cuando el factor contrate en nombre propio, pero por cuenta del principal, la otra parte contratante podrá dirigir su acción contra el factor o principal.

"Art.315. Siempre que los contratos celebrados por los factores recaigan sobre objetos comprendidos en el giro o tráfico de que están encargados, se entenderán hechos por cuenta del principal, aun cuando el factor no lo haya expresado así al celebrarlos, haya transgredido sus facultades o cometido abuso de confianza.

"Art.316. Asimismo obligarán al principal los contratos de su factor, aun siendo ajenos al giro de que esté encargado, siempre que haya obrado con orden de su principal, o éste los haya aprobado en términos expresos o por hechos positivos.

Se dice que Solórzano no era un factor. El abogado de los Estados Unidos arguyó que podría ser tan propio considerarlo como un factor, como designarlo como un comisionista. En mi opinión, no era probablemente ni una ni otra cosa con respecto a la operación aquí considerada, y las disposiciones del Código Mexicano arriba citadas son interesantes simplemente, por mostrar el principio de representación en la ley mexicana.

El abogado por México, quizá no confiaba totalmente para sus contiendas en el texto del Artículo 284 del Código Mexicano, y consideró por lo tanto que podría interpretarse a la luz del Artículo 246 del Código de Comercio de España que dice lo siguiente:

"Cuando el comisionista contrate en nombre propio no tendrá necesidad de declarar quién sea el comitente, y quedará obligado de un modo directo, como si el negocio fuese suyo, con las personas con quienes contratare, las cuales no tendrán acción contra el comitente, ni éste contra aquellas, quedando a salvo siempre las que respectivamente correspondan al comitente y al comisionista entre sí.

Esta disposición del Código Español está citada en la publicación de Lozano del Código Mexicano de Comercio de 1890, y también en la publicación de 1889 del mismo autor, que contiene el Código de Comercio con citas a manera de comparación con las disposiciones de los Códigos de otros países. La última publicación mencionada contiene ciertos comentarios de Lozano sobre el Artículo 246 del Código Español. Parece que el abogado por México arguyó que el Artículo 284 del Código Mexicano podría interpretarse como si tuviera el mismo alcance que el Artículo 246 del Código Español. En mi concepto, sería interpretación extremadamente liberal el leer dentro del limitado texto del Artículo 284 del Código Mexicano las comprehensivas disposiciones del Artículo 246 del Código Español. Como se ha observado anteriormente, el Artículo 248 del Código Mexicano expone una regla que es elemental en el derecho común, con respecto al derecho de un agente para demandar.

Evidentemente, el principio de agencia no se encontraba en el primitivo Derecho Romano sobre contratos. (*Hunter's Roman Law*, 4a. ed., p.609; *Sohm's Institutes of Roman Law*, traducción de Ledlie, Oxford, 1907, p.221). Pero la idea de representación ha sido, por supuesto, incorporada ex-

tensamente en la ley moderna de los países en que rigen los principios del Derecho Civil, y, esto parece claramente ser verdad con respecto a la ley de México. Sobre este punto, véase *Código de Comercio de los Estados Unidos Mexicanos*. Séptima Edición, por Jenaro García Núñez y Francisco Pascual García, 1921, Arts.51-74, 273-331; *Código Civil vigente en el Distrito y Territorios Federales*, por Francisco Pascual García, 1911, Arts.2342-2358.

El punto relativo a la intención de una parte en un contrato, de tratar con otra parte especificada, se toca en la opinión de mis compañeros, y seguramente fué tratado salientemente en la argumentación del abogado por México. El hecho obvio de que una persona tiene el derecho de contratar con quienquiera que le plazca no es incompatible con los principios del derecho común de que un comitente no declarado, o una persona en cuyo favor se haga un contrato puede demandar basándose en éste. Un individuo no puede hacer un contrato de tal manera que tome el beneficio de éste, a menos que tome también la responsabilidad del mismo. El abogado por México arguyó que, posiblemente, el Gobierno Mexicano intentaba contratar con un ciudadano mexicano mejor que con un extranjero, con la idea de evitar la intervención diplomática en favor de Cook, o la presentación de una reclamación tal como la que está ahora ante la Comisión. En mi concepto, la Comisión está imposibilitada para aceptar tal sugestión, puesto que la intervención diplomática puede temerse solamente en el caso de que se intente no pagar los efectos fabricados, entregados y aceptados.

Parece pertinente prestar atención de modo serio al punto de la intención, al tratar de las cuestiones aquí consideradas. Debe presumirse que un gobierno que compra grandes cantidades de materiales, desea tratar con personas o empresas comerciales responsables. Parece que el Ministerio Mexicano no habría de esperar que un dependiente construyera y entregara una gran cantidad de bancas; se deseaba tratar con una empresa manufacturera responsable; se sabía que la casa de Cook fabricó las bancas; un representante mexicano inspeccionó las bancas en el establecimiento de Cook.

El abogado por los Estados Unidos sugirió que, teniendo en cuenta todos los hechos y circunstancias relacionados con las operaciones un tanto peculiares en cuestión, podría tomarse apropiadamente el punto de vista de que el documento firmado por el funcionario mexicano y Solórzano no representaba el contrato íntegro que se hizo para la construcción y entrega de las bancas. Este argumento parece ser muy plausible. Hablando en general, cuando se piden, se hacen y se aceptan ofertas de efectos, el contrato está completo. Por supuesto que las leyes y los reglamentos pueden prescribir formalidades subsecuentes.

En ausencia de información explícita con respecto a las operaciones implícitas en la presente reclamación, me parece que la Comisión está justificada en recurrir a conclusiones basadas en los actos de las dos partes del contrato, cualquiera que sea la naturaleza precisa de éste. En el extenso expediente del caso no hay nada que demuestre que el Gobierno Mexicano haya indicado alguna vez, hasta hoy, que Cook no tenía ningunos derechos porque

no firmó el instrumento que firmaron el Ministro Mexicano y Solórzano. En el caso Greenstreet (Registro No.2767), la Comisión tuvo que interpretar un importante contrato firmado por el Director General de los Ferrocarriles Nacionales de México y por un apoderado de E.S.Burrowes, Presidente de la Burrowes Rapid Transit Company. No había nada en el texto del contrato que indicara que se hizo en nombre de esa compañía. Se contendió en favor de México que nunca habían existido ningunas relaciones contractuales entre los Ferrocarriles Nacionales de México y la Burrowes Rapid Transit Company. La Comisión, al llegar a una conclusión con respecto a este punto, tomó en cuenta la acción de las partes. En la opinión escrita por el Comisionado Presidente se dijo pertinentemente:

"Sin embargo, hay abundante prueba que demuestra que el negocio de transporte fué llevado a cabo verdaderamente por la Burrowes Rapid Transit Company, y que este hecho era perfectamente conocido de los representantes de los Ferrocarriles Nacionales de México. Debe asumirse por lo tanto que el contrato hecho fué considerado como un contrato entre los Ferrocarriles Nacionales de México y la Burrowes Rapid Transit Company."

La Comisión, al llegar a la conclusión de que la Burrowes Rapid Transit Company tenía derechos conforme al contrato firmado por un representante de los Ferrocarriles y un apoderado de la Burrowes Company, claramente fundó su acción en la interpretación dada al contrato por las partes, particularmente, por el Gobierno Mexicano. No percibo ninguna razón por la cual no pueda llegarse con igual o mayor propiedad a una conclusión semejante en el presente caso. La casa de Cook ofreció hacer una cantidad de bancas que deseaba el Gobierno Mexicano. Se pidió a la casa que presentara un contrato. Un representante de la casa firmó ese contrato. El Gobierno Mexicano inspeccionó las bancas en el establecimiento de Cook y las aceptó cuando se entregaron.

Pero creo que hay consideraciones aun más pertinentes que deben tenerse en cuenta. El expediente demuestra que desde 1918 hasta fines del año de 1925 se hicieron repetidas solicitudes para el pago de su cuenta en nombre de la razón social Mosler, Bowen & Cook, Sucr., por un representante de la casa y, evidentemente, ni una sola vez negó el Gobierno Mexicano responsabilidad para con la casa, fundándose en que el contrato fué firmado por alguna otra persona.

En respuesta a una comunicación del 26 de noviembre de 1918, se manifestó a la casa: "para resolver lo conducente, es necesario que justifiquen que los citados muebles están en poder del actual Gobierno". En contestación a una carta de la casa, fechada el 14 de diciembre de 1918, se dijo: "No es posible ordenar el pago que solicitan, a menos que comprueben que los repetidos muebles están en posesión del actual Gobierno". En respuesta a una solicitud dirigida con fecha 20 de diciembre de 1918, pidiendo permiso para examinar los legajos pertenecientes a la operación en referencia, con la mira de en-

contrar los muebles, se informó a la casa que no podía concederse el permiso. En respuesta a una comunicación del 25 de abril de 1921, con la cual el representante de la casa envió al Ministerio informes concernientes a las facturas, se le pidió que pasara a la Secretaría de Hacienda para hacer ciertas explicaciones. Con fecha 16 de noviembre de 1921, el Ministerio de Hacienda informó a la casa que la Contraloría General había manifestado que sólo con una orden expresa del Presidente de la República podría aceptarse esta demanda, puesto que las operaciones pertenecían al período de Victoriano Huerta. En respuesta a una comunicación del 17 de noviembre de 1922, dirigida al Presidente Obregón, éste manifestó que "la nulidad de los actos del gobierno usurpador de Huerta fué decretada por una ley" que de ninguna manera podía ser derogada por el Ejecutivo. Habiéndose pedido a la casa cierta información detallada, se envió a la Contraloría, la cual parece que consultó con el Abogado Consultor de ese Departamento para obtener una opinión. Con fecha 16 de octubre de 1925, la Contraloría informó a la casa que como los créditos que aquella contenía pertenecían a los años de 1913 y 1914, estaban anulados de conformidad con las disposiciones de la ley.

Parece, pues, que después de una extensa discusión entre la casa y los funcionarios mexicanos correspondientes, éstos fundaron su negativa de pegar las bancas a la casa de Cook, no en alguna contención de que no se había hecho ningún contrato con la casa, sino en una declaración de nulidad de la deuda. La anulación de deudas, ya sea en tiempo de paz o en tiempo de guerra, es violatoria del Derecho Internacional, y tal anulación, como fundamento de defensa por la falta de pago ha sido considerada así repetidas veces por esta Comisión. En el caso presente, la Agencia Mexicana hace plausiblemente una interesante defensa basada en una interpretación de la ley mexicana sobre contratos. Sin embargo, me parece que la Comisión, al enfrentarse con las incertidumbres del caso, está justificada en tomar en cuenta la actitud del reclamante y la del Gobierno demandado, hasta la época actual, actitudes que demuestran explícitamente los derechos sostenidos por Cook y los fundamentos en que el Gobierno Mexicano basó su negación de ellos. Por lo tanto, soy de opinión que en el caso presente debe dictarse una indemnización que abarque el precio de contrato de las bancas que la casa de Cook construyó y entregó, y que el Gobierno Mexicano aceptó, y el abono de intereses correspondiente.

El día 4 de febrero de 1915, Solórzano, al partir de México, hizo una cesión a Cook de todos sus derechos conforme al contrato. Es claro que esta cesión fué hecha únicamente con el objeto de ayudar en cualquiera forma posible a obtener compensación. Solórzano ha rendido declaración jurada de que quedó plenamente entendido por todos los interesados que al firmar este contrato obró simplemente como agente, y que la casa de Cook fué la verdadera parte interesada. Otras personas han rendido declaración en el mismo sentido. En el alegato americano no se hace mérito de esta cesión como un elemento importante en la reclamación. Supongamos que era necesaria una cesión para que Cook pudiera tener derechos conforme al contrato. En ese ca-

so, si la cesión se hubiera efectuado antes de la fecha en que vencía la compensación por las bancas, de tal suerte que hubiera habido una violación de los derechos contractuales de la casa, tal vez ahora podría presentarse una reclamación en favor de Cook, puesto que, en esas condiciones, la reclamación resultante hubiera sido la de un ciudadano americano. Sin embargo, parece claro que el dinero debía pagarse antes de la fecha de la cesión. Y en todo caso, conforme al punto de vista que he indicado, la Comisión está justificada para proceder sobre la teoría de que los derechos de Cook nacieron conforme al contrato, antes de esta cesión. La cesión podría considerarse como de mucho momento, si se tomara el punto de vista de que importa solamente con respecto a la cuestión del derecho a demandar ante los tribunales mexicanos.

Deploro la necesidad en que me veo de tratar incertidumbres tales como las que envuelve ese caso. Sin embargo, es cierto que desde el punto de vista práctico, una sentencia pecuniaria podría tener solamente el efecto de dar compensación a un reclamante por efectos que suministró de buena fé. Y si no se paga una compensación, el reclamante sufre una pérdida considerable, y el Gobierno Mexicano retiene una propiedad por la cual no ha pagado nada. Como justificación para detener el pago, las autoridades mexicanas no han sostenido desde 1915 hasta la época de los procedimientos ante la Comisión, otra cosa que la deuda había sido cancelada por decreto del Ejecutivo.

(Comisionado)

DAMOS FE:

(Secretario)

(Secretario)