

y atribuciones jurisdiccionales á las autoridades eclesiásticas, y que por su parte el Jefe de la Iglesia no pueda concordar la intervención de la autoridad política en el ejercicio de sus poderes en cuanto afecta á la disciplina del culto, y hasta en el ejercicio de sus verdaderas y propias funciones eclesiásticas. Estos son asuntos de derecho público interno, y la eficacia de los pactos debe depender de la constitución política del Estado.

No obstante, si las dos potestades se propusieran, mediante acuerdos tomados, atentar al derecho de la libertad de conciencia, en cuanto éste es un derecho internacional del hombre, la ingerencia de los demás Estados para impedir tal violación estaría justificada.

Este sería el caso si mediante un concordato se quisiera legitimar las violaciones indicadas en las reglas 551-552, y entonces sería legítima la tutela colectiva para impedir la violación del derecho internacional (art. 582). Lo mismo debería decirse si la soberanía del Estado hubiera con cualquier medio impuesto al Jefe de la Iglesia el pactar mediante concordato la renuncia de los derechos internacionales que le pertenecen (regla 58). En tal caso existiría también por parte de los demás Estados el derecho de tutela jurídica (reg. 612).

*Convenios de guerra y tratados de paz.*

791. Los convenios de guerra son aquellos establecidos entre las partes beligerantes, á fin de regular los actos y relaciones entre las mismas durante el estado de guerra.

El tratado de paz es aquel mediante el cual las partes beligerantes conciertan las condiciones bajo las cuales entienden terminar la guerra.

Las reglas que se refieren á uno y otro caso, serán desarrolladas en el libro IV.

TÍTULO VI

Obligaciones internacionales que nacen sin convenio.

792. Los actos y hechos realizados por quien representa al Estado, de los cuales se derivan una lesión del derecho de otro Estado, ó de los ciudadanos del mismo, originan obligaciones internacionales independientemente de convenio expreso.

Admiten algunos escritores que las obligaciones entre Estado y Estado pueden nacer hasta de los contratos. Así, entre otros, lo sostiene Heffter (*Droit inter.*, § 400), que cita en apoyo de su opinión á Neumann, *Jus princ. priv. de pact. et contract.*, § 824 y siguientes.

Refiere como ejemplo el pago de la deuda, la gestión en negocios hecha por un Estado, sin oposición por parte de otro, la aceptación y la gestión de la tutela de un Soberano menor de edad.

Realmente no nos parece que los principios que se aplican respecto de las obligaciones civiles que nacen de los contratos, puedan encontrar justa aplicación respecto de las obligaciones internacionales entre Estado y Estado. Puede, sin embargo, ocurrir el caso de que, por parte de quien representa al Estado, se haga, por ejemplo, una deuda, y que esto dé nacimiento por parte del Estado que la haya reconocido á la obligación de solventarla; pero tal obligación no tiene el carácter verdadero y propio de obligación internacional. No se puede, en efecto, sostener que toda obligación de un Estado tenga el carácter de obligación internacional, por el mero hecho de que el sujeto obligado lo sea el Estado. Tiene éste una doble personalidad: la personalidad política y la personalidad jurídica, y consiguientemente la capacidad para asumir una obligación internacional, y la de contraer una obligación con arreglo al derecho civil ó privado. La obligación internacional del Estado es propiamente la que afecta á su personalidad internacional, que le concierne como persona de la *magna civitas*, y que encuentra su fundamento en el derecho internacional. Bien sentado todo esto, no negamos que el Estado pueda quedar obligado por contrato, así como mediante contrato puede obligarse; pero la condición obligatoria que nace de uno y otro caso, origina una obligación contratal, ó casi contratal, y no una obligación internacional. Afecta á la

personalidad jurídica del Estado y no á su personalidad internacional. La obligación debe ser, pues, determinada y dirigida, teniendo presentes los principios que conciernen á las obligaciones que se derivan del contrato, no los que nacen de un tratado, ó de actos realizados por el Estado, que pueden engendrar obligaciones internacionales independientemente de pactos expresos y escritos.

En una palabra, de la misma manera que las obligaciones contraídas por un Estado mediante contrato no tienen carácter de obligaciones internacionales, ni están sometidas á los principios que regulan las obligaciones contraídas por el Estado mediante tratado, así también no pueden ser calificadas de obligaciones internacionales nacidas sin convenios aquellas que nacen de contratos, aunque se realicen las excepcionales circunstancias citadas por Heffter, en las cuales él admite la obligación contractual á cargo del Estado. V. Fiore. *Diritto intern. pubblico*, 3.<sup>a</sup> ed., vol 4, § 635 y siguientes, y los autores allí citados.

*Obligaciones nacidas de hechos lícitos.*

793. Todo Estado que, mediante acto unilateral, haya contraído una obligación internacional, está obligado á cumplir aquello que voluntariamente ha prometido hacer ó omitir, hasta tanto que haya revocado el acto con el que contrajo el compromiso internacional.

No faltan ejemplos de obligaciones contraídas mediante acto unilateral.

El legislador italiano, en virtud de la disposición prescrita en el art. 244 del Código de la marina mercante, ha contraído el compromiso internacional de abstenerse de ejercitar el derecho de coger las naves mercantes enemigas, respecto de todos los Estados que, declarada la guerra, se comprometan antes de la ruptura de hostilidades á tener el mismo respeto con las naves mercantes italianas.

Con tal disposición, el pacto convencional de la inviolabilidad de la propiedad privada de los respectivos ciudadanos, concertado y estipulado entre Italia y los Estados Unidos de América en virtud del Tratado de 26 de Febrero de 1871, art. 2.<sup>o</sup>, es extensivo por acto unilateral respecto de todos los Estados que, antes de la ruptura de hostilidades con Italia, declaren observar la regla de la reciprocidad en lo tocante á la inviolabilidad de la propiedad privada italiana en alta mar.

Resulta, pues, evidente que la obligación contraída por Italia mediante el tratado con los Estados Unidos tiene tanta fuerza como la contraída en virtud del art. 244 del Código de la marina mercante, respecto de todos los Estados que declaren la observancia de la reciprocidad. Y omitimos otros muchos ejemplos.

794. Un Estado que, como consecuencia del ejercicio legal del público poder por parte de las personas que de él estén investidas, establezca en el interior una disposición de la que se derive un daño ó un perjuicio á los particulares extranjeros, estará obligado á aplicar á los mismos las reglas de pública administración y las leyes internas especiales promulgadas con tal objeto en igualdad de condiciones que con los ciudadanos.

La obligación que nace en virtud de la presente regla tiene también el carácter de obligación, según el derecho interno; no obstante, en virtud del derecho de protección perteneciente á todo Estado respecto de los ciudadanos, puede en las circunstancias enunciadas pasar á ser una obligación internacional fundada en la regla 459.

795. Un Estado que realice voluntariamente un hecho lícito, según las reglas del derecho internacional, pero del que se derive un daño á un Estado extranjero ó á los ciudadanos del mismo, debe considerarse obligado á resarcir el daño producido.

Esta regla puede encontrar aplicación durante el estado de guerra. Si las autoridades civiles ó militares ejercen uno de esos derechos excepcionales que según el derecho internacional pueden ser lícitamente ejercitados durante la guerra, aun cuando lesionen los derechos de un Estado amigo ó de los ciudadanos del mismo, siempre que la lesión implique daño real y patrimonial, la obligación de repararlo debe considerarse fundada en los principios del derecho internacional, que aun cuando declara lícito, por la necesidad de las cosas, el hecho ilícito, impone la obligación de reparar el daño ocasionado.

Pueden citarse, como ejemplos, el caso de que en tiempo de guerra se hubiese ejercitado el derecho de apoderarse de las naves amigas, ó el de que se recurriera al extremo expediente de bombardear una ciudad fortificada y comercial, ó cualquier otro derecho excepcional, que únicamente legitima el estado de guerra.

*Obligaciones nacidas de acto ilícito.*

796. Todo acto no permitido con arreglo al derecho internacional voluntariamente establecido, será considerado ilícito según las leyes internacionales, y siempre que en tales casos pueda considerarse implícita la responsabilidad del Estado, nacerá á cargo del mismo la obligación internacional de responder de ello.

En las relaciones internacionales no se puede admitir el concepto de delito y de crimen que encierra el derecho penal, porque el Estado no es un sujeto capaz de cometerlos; pero puede admitirse por analogía y con las debidas re-

servas lo que se denomina, según la ley interna, delito civil, y que consiste en los actos del hombre, positivos ó negativos, de acción ó omisión, imputables al que haya ocasionado una lesión al derecho de otro. Todo acto prohibido por el derecho internacional debe considerarse ilícito, y cuando sea imputable al Soberano de un Estado ó á quien ejerza el poder público, debe imputarse la responsabilidad internacional del Estado, que se deduce necesariamente de la voluntaria violación del deber internacional por parte suya.

797. El Gobierno de un Estado que en el indebido ejercicio de sus poderes públicos haya cometido un hecho del que se derive un daño hacia otro Estado ó hacia los ciudadanos del mismo, estará obligado á reparar el daño ocasionado.

De la misma manera que, con arreglo á las leyes interiores, se admite la responsabilidad civil nacida del delito ó de la falta y del acto ilícito cometido, debe admitirse la responsabilidad internacional del Estado, deducida del acto ilícito, y la consiguiente obligación internacional de reparar el daño ocasionado. Decimos que esta es una obligación internacional nacida sin convenio, porque nace de la violación de un derecho perteneciente á las personas (Estado ó ciudadanos extranjeros), con arreglo á las leyes internacionales, y la obligación que se origina debe estar regulada por el derecho internacional, ya que en él está fundada.

798. La obligación internacional del Estado por actos del Gobierno, puede proceder de su responsabilidad directa y de su responsabilidad indirecta.

Será considerada como obligación fundada sobre la responsabilidad directa, la que se deriva del acto propio del Gobierno *positivo ó negativo*.

Será reputada responsabilidad indirecta, la que se desprende de la lesión injuriosa ocasionada por otros, cuando de ella deba responder también el Gobierno.

El principio fundamental que informa la obligación que nace del acto ilícito, es el de que debe imputarse á la persona obligada lo que pueda originarse de su conducta positiva y negativa, de su acción y de su omisión ó negligencia culpable. Cuando el hecho haya ocasionado la lesión del derecho ajeno y el Gobierno del Estado pueda ser considerado responsable ó como autor del hecho, ó por no haber impedido su realización cuando debía y podía impedirlo, la obligación de reparar los daños ocasionados, y que hayan sido consecuencia del hecho ilegal, corresponde al Estado, que en su personalidad internacional está representado por el Gobierno.

*Obligación de reparar el daño, fundada en la responsabilidad directa.*

799. La obligación de reparar el daño por parte del Estado deberá admitirse como fundada en la responsabilidad directa, siempre que no pueda excusarse por parte del Soberano ó del Gobierno la negligencia ó la imprudencia grave respecto del hecho que haya ocasionado el daño.

800. Incumbe á todo Estado practicar de buena fe cuanto pueda ser considerado necesario para asegurar el respeto á las reglas del derecho internacional, hasta en lo que se refiere á los particulares, y organizar, mediante un sistema de leyes y de procedimientos penales adecuados, un Gobierno que tenga suficientes poderes para mantener el orden en el interior y reprimir los actos perjudiciales á los Estados extranjeros ó á los particulares extranjeros que se encuentren en territorio de aquél.

La presente regla se funda en el concepto que predomina en materia de responsabilidad y la consiguiente obligación de reparar el daño, y la responsabilidad debe admitirse hasta en el caso de omisión culpable en hacer aquello que cada cual está obligado á hacer, según el derecho común, lo que se ajusta al aforismo *qui non facit quod facere debet videtur facere adversus ea, quia non facit* (Leg. 421, Dig. de diversis regulis juris, 50, 17). Véase Sourdat, *Traité général de la responsabilité ou de l'action en dommages-intérêts en dehors des contrats*.

801. La responsabilidad del Estado y la consiguiente obligación de reparar el daño ocasionado, no podrán ser eludidas, toda vez que los defectos existentes en el sistema de leyes y de procedimientos represivos son tan graves y palpables, que fácilmente podía preverse que las vigentes leyes habían de resultar ineficaces para impedir todo perjuicio á un Estado amigo ó á los ciudadanos del mismo, y reprimir las ofensas á los mismos inferidas.

802. Un Gobierno que haya adoptado con perfecta lealtad y buena fe todos los medios de que pueda disponer, encaminados á prevenir los hechos perjudiciales, no estará obligado á responder de ellos, y podrá fundar en tal circunstancia una válida presunción en su propio favor, á fin de eludir toda obligación de reparación de daños.

Esta favorable presunción no podrá ser desestimada porque no haya adoptado medios incompatibles con las instituciones políticas del Estado, ó porque no haya podido, á pesar de su solicitud,

provocar modificaciones en el sistema de leyes vigentes, reconociendo imperfecto para obviar un inconveniente producido.

803. La diligencia con la que todo Gobierno está obligado á velar para que no se cometan hechos no permitidos por el derecho internacional, debe ser determinada y medida, teniendo presente las contingencias y circunstancias del hecho, la fuerza de los acontecimientos, de los intereses puestos en juego y de la mayor ó menor previsión de los acontecimientos desarrollados en perjuicio de un Estado amigo.

Se debe admitir como máxima, que todo Gobierno de Estado civilizado está obligado á prever y prevenir, y que se le debe considerar culpable cuando no haga aquello que está obligado á hacer para impedir las violaciones del derecho internacional y las ofensas á los derechos patrimoniales de los ciudadanos extranjeros, y las lesiones á los derechos de los Estados extranjeros que tengan consecuencias patrimoniales. Sin embargo, en concreto la negligencia culpable respecto de esto no puede ser determinada sino en razón directa de las circunstancias que puedan hacer más ó menos inminente el peligro del daño, y que pueden hacer que sea culpable la falta de vigilancia en la previsión del hecho perjudicial. En suma, la responsabilidad efectiva y la consiguiente obligación de reparar el daño no pueden presentarse respecto del Estado sino como consecuencia de una falta imputable al Soberano que lo represente ó al Gobierno que ejerza el poder público. Y en todo caso han de tenerse en cuenta las circunstancias, para que se pueda decir si ha habido falta, y si ésta es grave, leve ó insignificante.

804. Un Estado será responsable por voluntaria omisión de debida diligencia, cuando el Gobierno, habiendo tenido indicios del acontecimiento que ha originado el daño, no haya mostrado una diligencia proporcionada al peligro para prevenir ó impedir el acontecimiento en cuestión con los medios de que podía disponer, ó con los que debía solícitamente pedir al poder legislativo.

La mayor ó menor extensión de la responsabilidad del Estado en este caso deberá tener por norma la previsión, y será mayor ó menor según que se pueda establecer que se hubiera podido prevenir con más ó menos facilidad el daño que había de ocasionar aquel conjunto de circunstancias, y según que se hubiera podido con mayor ó menor solicitud preverlo ó impedirlo.

805. El Estado será también responsable de culpable omisión por parte del Gobierno, si éste, cuando debía y podía impedir los perjudiciales efectos de un hecho, no lo hizo.

*Obligación de reparar el daño por responsabilidad indirecta.*

806. La responsabilidad internacional del Estado por actos de los funcionarios públicos que hubieran lesionado intereses extranjeros, deberá ser admitida cuando el Gobierno:

a) Habiendo conocido, en tiempo oportuno para impedirlo, el acto ilícito que pretendía cometer el funcionario, y pudiéndolo impedir, no lo hizo;

b) Cuando estando á tiempo para revocar el acto de su funcionario, ó para impedir los efectos perjudiciales, no lo revocó inmediatamente, ó no impidió los tales efectos;

c) Cuando el haber ignorado el acto proyectado por el funcionario pueda por las circunstancias ser considerado como malicioso ó culpable por parte del Gobierno;

d) Cuando noticioso por la vía oficial, ó mediante informaciones dignas de fe, del hecho realizado, no hubiera censurado solícitamente el hecho del funcionario y tomado las medidas oportunas para detener las dañosas consecuencias é impedir en lo futuro la renovación de iguales incidentes.

807. La responsabilidad indirecta por hechos de los funcionarios deberá admitirse en todo caso en que, según las leyes del Estado, no se recurriese á la vía judicial para obligar al funcionario á reparar los daños causados con su hecho á extranjeros.

Las controversias que pueden nacer acerca de la responsabilidad del Estado por los actos de sus funcionarios son verdaderamente complejas, no sólo en lo que toca al derecho internacional, sino también en lo que respecta al derecho público interno. Debe tenerse por norma que los extranjeros no pueden pretender hallarse en mejores condiciones que los naturales del país. Para las aplicaciones hechas en materia de responsabilidad internacional de los Estados, véase Calvo, *Droit intern.*, § 4266 y siguientes; Bonfils, *Manuel de Droit int. public*, §§ 324 332.

808. La responsabilidad del Estado por hechos de los funcionarios públicos podrá transformarse en verdadera responsabilidad indirecta, siempre que se pueda deducir de las circunstancias que los tales funcionarios hayan obrado obedeciendo instrucciones del Gobierno.

Tal sería evidentemente el caso, si en las diversas regiones de un país los funcionarios encargados de la administración pública hubiesen obrado de una

BIBLIOTECA UNIVERSITARIA  
CAPILLA ALFONSO

manera uniforme, de suerte que resultase indudable que habían obedecido á instrucciones superiores.

809. La responsabilidad indirecta del Estado por hechos de los particulares que en él residen, y la consiguiente obligación del resarcimiento del daño ocasionado, deberán admitirse siempre que, en virtud de las reglas anteriormente propuestas, pueda ser establecido y probado que el acontecimiento perjudicial sea imputable al Gobierno.

810. Cuando llegue el caso de admitir la obligación del resarcimiento por parte del Estado, no deberá hacerse ninguna diferencia, según que el damnificado sea ciudadano ó extranjero; y cuando sea el caso de admitir para la reparación la aplicación de los principios de equidad y las reglas de administración pública, las leyes internas especiales promulgadas con tal objeto deberán ser aplicadas en igualdad de condiciones á extranjeros y ciudadanos.

811. Para los daños ocasionados durante la guerra será preciso tener en cuenta, además de las reglas establecidas en esta sección, las que se refieren al ejercicio de los derechos de guerra.

## LIBRO III

### DE LAS COSAS Y DE LOS BIENES EN SUS RELACIONES CON EL DERECHO INTERNACIONAL

812. Todas las cosas, desde el punto de vista de su condición jurídica, son:

- a) Comunes, según el derecho natural;
- b) De la pertenencia jurídica de un Estado, según el derecho internacional;
- c) Públicas, según las leyes interiores de cada Estado;
- d) Privadas y pertenecientes á los individuos ó á las personas que deban ser considerados como propietarios ó poseyentes, según las leyes civiles.

Adoptamos la palabra *cosa* en el sentido más lato, para indicar, ya las cosas corpóreas, ó sea cualquier objeto material, ya las cosas incorpóreas, que se denominan *bienes*, con la cual palabra se puede señalar todo lo que forma parte del patrimonio del Estado ó del patrimonio de los particulares.

813. Todo derecho sobre las cosas debe ser ejercitado de manera que no se lesionen los intereses generales de la Sociedad internacional, y debe, por consiguiente, permanecer sometido al derecho internacional, que es el que debe regular toda relación de interés común.

El derecho internacional debe informar también los derechos sobre las cosas en aquello que la adquisición y el disfrute de las mismas se encuentren en relación con los intereses generales de todos los pueblos y de todos los Estados.

El Estado no puede ser considerado como propietario de las cosas que constituyen su patrimonio, porque su derecho no tiene los requisitos indis-