

te de la seguridad de las propiedades y de la conservación del orden en la misma población en que estén radicados.

Basta lo expuesto para dar una idea, aunque breve pero precisa, del precepto indicado.

CAPITULO XXX

De los derechos y obligaciones de los extranjeros.

(Continúa.)

SUMARIO.—Comentario del art. 38 de la ley de extranjería que impone penas á los extranjeros que toman parte en las disensiones políticas del país.—Quedan, además, sujetos al castigo por los demás delitos que cometen conforme á nuestra codificación penal.—También los derechos y obligaciones de los extranjeros se regulan por los tratados, y en su defecto por el Derecho Internacional.—Los perjuicios ó daños ocasionados á ellos por el estado de guerra civil no pueden ser imputados á la nación.—Este es el principio universalmente reconocido entre los publicistas y adoptado en todas las naciones.—Sin embargo, fué olvidado dicho principio por los Estados europeos que trajeron á México la intervención extranjera.—Comentario del art. 39 sobre la insubsistencia del requisito de la matrícula exigida por nuestras leyes anteriores á los extranjeros.—Siempre fué ineficaz en nuestro país, y hoy no se aviene bien con nuestras libérrimas instituciones.—Además, no puede considerarse aquel requisito como prueba de la nacionalidad porque él se presta á frau-

des que son de carácter grave.—La Comisión Mixta de Washington, establecida para fallar las reclamaciones mutuas de aquella nación y México, les dió entrada, aun faltando en algunos casos el certificado de matrícula.—En Europa, en que tanto se significa la desconfianza al extranjero, es requisito indispensable la matrícula, el pasaporte y las cartas de seguridad.—Como prueba, se inserta parte de la ley de 1893 expedida en Francia, sobre la matrícula de extranjeros.—Sin embargo, en la misma Francia tiene impugnadores aquel requisito.—Entre nosotros como en dicha nación, la nacionalidad se comprueba ante las autoridades del orden judicial.—Este precepto se impone porque aquella es la base en que descansa el estatuto personal que se relaciona con los derechos privados del extranjero.—Comentario del art. 40 de nuestra ley de extranjería. Disposiciones transitorias de la misma ley.—No tienen un carácter permanente, aunque facultan al Ejecutivo de la Unión para reglamentar sus preceptos.—Término de nuestra laboriosa tarea en la presente obra.—Síntesis de las materias tratadas en ella.—Nuestro juicio sobre la ley mexicana de extranjería es el resultado del estudio comparativo de las legislaciones de la época actual.—De él concluimos que dicha ley está inspirada en un espíritu liberal y progresista, aunque en ella se advierten inconvenientes que no son de gravedad.—Dicho estudio nos convence, por otra parte, de que para los mexicanos no hay extranjeros.—En efecto, los que vienen á nosotros son nuestros hermanos porque practicamos el dogma de la confraternidad humana debido al influjo de la idea cristiana.

Si por tesis general todo aquel que pretenda perturbar la paz y el orden públicos debe caer bajo la

acción de la justicia social, ¿como podrían substraerse del castigo los extranjeros que intervinieran en las disensiones internas del país, pretendiendo conmover ó destruir con perniciosas maquinaciones el orden constituido? Bajo la impresión de estas consideraciones, nuestra ley ha establecido con toda justicia en su artículo 38, que los extranjeros que tomen parte en las disensiones civiles del país, podrán ser expulsados de su territorio como perniciosos, quedando, además, sujetos á las leyes de la República por los delitos que contra ella cometan, aunque sus derechos y obligaciones durante el estado de guerra deberán regularse por la ley internacional y los tratados.

En cuanto á la primera parte del artículo, ella no se presta á comentario alguno, porque para fundar su justificación no es necesario el estudio ni la reflexión. Es esta una cuestión de sentimiento el cual rechaza como indigna la conducta del que recibiendo los beneficios que con sus libérrimas instituciones le proporcionan las leyes y las autoridades de nuestra patria, corresponde á tan franca hospitalidad constituyéndose en conspirador y sedicioso, para hacer precisamente ineficaces aquellos beneficios en perjuicio del país que se los ha proporcionado con tan pródiga mano. Por lo tanto, la expulsión del extranjero se genera en estos casos como un acto de justicia indiscutible, ya que entre las demás consideraciones indicadas, nuestras leyes al privarlos solamente de los derechos políticos, les impone la obligación de abstenerse de intervenir en nuestras disensiones civiles, que afortunadamente han entrado como un recuerdo doloroso en el dominio de la historia de nuestros pasados desaciertos.

Por otra parte, si el extranjero castigado con la expulsión, pena por cierto bastante leve si se la com-

para con el hecho que la motiva, cometiere otros delitos, quedará por ellos sujeto á las que las leyes establecen, sufriendo el castigo que por sus crímenes merezca. En consecuencia, el Código Penal de México castiga á los extranjeros residentes en la República y aun á los que estén fuera del país, si son aprehendidos ó se obtuviera la extradición, porque no podrá dejar impunes aquellos delitos (artículos 1092, 1093, 1094 y 184 del Código expresado). La ciencia internacional consagra también la conveniencia y la justificación de estos preceptos, porque los publicistas de más nota afirman que los extranjeros lo mismo que los nacionales se encuentran bajo la protección de las leyes del país, pero al mismo tiempo tienen la obligación de respetarlas. El Poder del Estado conserva el más perfecto derecho para reprimir la violación de sus leyes, bajo la pena, en caso contrario, de cesar de ser soberano. Estos principios profesados por los autores que han escrito sobre Derecho de Gentes y sobre Derecho Criminal, han sido sancionados en el texto terminante de casi todas las legislaturas modernas.

La última parte del precepto establece que los derechos y obligaciones de los extranjeros, se regulan durante el estado de guerra por la ley internacional y por los tratados. Queda, en consecuencia, de esta manera perfectamente definida la condición de los extranjeros en la materia que nos ocupa, lo cual no pudo olvidar nuestra ley. Por lo demás y en términos generales, la misma cuestión podría presentarse, abstracción hecha de la salvedad del precepto en su parte final, pero esta cuestión, planteada en concreto, se reduce á inquirir si es responsable un gobierno legítimo de los daños, de los perjuicios ocasionados á los extranjeros por la guerra civil. Sin embargo, la solución ni es nueva ni aventurada, porque en

el Continente Europeo ha sido resuelta unánimemente en sentido negativo, aunque algunas naciones del mismo hayan pretendido darla una contraria cuando se ha tratado de las repúblicas de la raza latina de América, es decir, que en Europa han tenido dos pesas y dos medidas, pretendiendo poner fuera de la comunión de los pueblos cultos, á las naciones hispano-americanas, y aunque por más que en otros tiempos esas hayan sido sus pretensiones, los Estados de América han sabido defender sus derechos en estas cuestiones, en que ha estado siempre de su parte la ley internacional desconocida para obtener fabulosas indemnizaciones, alegando derechos desconocidos las mismas naciones que han pretendido hacerlos valer.

Con este motivo, necesario es indicar que Wattel, Pradier Foderé, Calvo y Bluntschli afirman: "Que el Estado no tiene la obligación de indemnizar los daños que los facciosos causen á los extranjeros ó cualesquiera otros perjuicios necesariamente anexos á un estado de guerra civil."

En efecto, ¿por qué hacer esta injustificada distinción entre extranjeros y nacionales, si todos unánimemente resienten los inconvenientes de aquella anómala situación? ¿Sería justo que el extranjero estuviera en mejor condición que el nacional? La respuesta es decisiva, y ella se impone hoy conforme á los principios reconocidos en el mundo entero bajo la acción de la ley internacional, es decir, que en estos casos los gobiernos nunca son responsables. Y aquí es lugar oportuno para rendir el justo y debido tributo de gratitud que nos merece la memoria del distinguido publicista sudamericano Torres Cacedo, quien en un notable estudio publicado en 1860 hizo una brillantísima defensa de México, evidenciando la inconsecuencia de algunos gabinetes en-

ropeos, que siguiendo una política contradictoria en estas cuestiones resueltas ya en aquel Continente, trajeron á México la injustificada intervención extranjera que tan funesta fué para el Imperio napoleónico, porque el fracaso sufrido en nuestro país determinó la caída de aquel imperio en el que no faltaron nobles defensores que, como Julio Fabre, levantarán su elocuente voz en pro de la causa de los mexicanos. Por esta razón, nosotros siempre hemos creído que la intervención francesa fué obra exclusiva del Gobierno imperial y no de la Francia.

El artículo 39 de nuestra ley de extranjería suprimió el requisito de la matrícula que conforme á nuestra legislación anterior era obligatorio. En efecto la ley de 12 de Marzo de 1828 y su reglamento sobre pasaportes de 1.º de Mayo siguiente, requerían con tal rigor la carta de seguridad, que sin ella el extranjero no estaba bajo la protección de las leyes ni gozaba de derechos civiles. No podía transitar por la República ni permanecer en ella y podía ser expulsado de su territorio. La circular de 23 de Noviembre de 1842 fundada en estas disposiciones, declaró que sin la carta expresada los extranjeros no podían presentarse en juicio ni otorgar escrituras. Y aunque dichas disposiciones patentizan los persistentes esfuerzos de nuestros legisladores por consolidar esa institución, las otras circulares de 13 de Diciembre de 1843, de 15 de Septiembre y la de 4 de Diciembre de 1849; las de 15 de Diciembre de 1862 y 22 de Septiembre de 1853, aun en medio de la severidad que ostentaban, tuvieron que confesar al fin que era estéril su empeño, porque las cartas de seguridad que se habían expedido no llegaban con mucho al número de extranjeros que se tenía noticia residían en la República. La ley de 30 de Enero de 1854 continuó con estas mismas rigurosas exigen-

cias, aunque tampoco pudo alcanzar ningún éxito, puesto que la circular de 21 de Febrero de 1857 volvió á revelar que "eran muy pocos los extranjeros que habían cumplido con dicha obligación, la de proveerse de cartas de seguridad que les imponían las leyes vigentes."

Después se expidió la ley de 16 de Marzo de 1861 que modificó la legislación anterior en varios puntos, pero mantuvo la subsistencia de la *carta de seguridad* llamándola *certificado de matrícula*. Además, imponía multas á los extranjeros que no se matricularan, cerró los tribunales y las oficinas públicas á los que no presentaran su respectivo certificado, y prohibió á las autoridades reconocer como extranjeros á quienes no la presentaran. Muy arraigadas debieron estar las antiguas preocupaciones sobre esta materia, cuando los eminentes estadistas autores de dicha ley, no se apercibieron que ella no podía subsistir después de la revolución liberal que se había operado en México, sobre todo cuando ni en épocas anteriores el establecimiento de la matrícula había sido posible. Por último, la ley de 6 de Diciembre de 1866, haciendo justicia á exigencias inspiradas en múltiples motivos, derogó todas las restricciones impuestas á los extranjeros en el goce de los derechos civiles, declarando expresamente que aunque ellos no se hubiesen inscrito en el registro de matrícula, ni tuvieran el certificado respectivo, podían hacer valer sus derechos en juicio ó fuera de él, otorgar escrituras ú otros instrumentos públicos y ocurrir ante cualesquiera autoridades ú oficinas, disfrutando de los mismos derechos de los demás habitantes de la República conforme á las leyes de la misma. Después de esta ley, las disposiciones de la de 1861 no han continuado vigentes sino sobre un solo punto, es decir, que los extranjeros que quisie-

ran gozar de los derechos de extranjería que pudieran corresponderles, deberían inscribirse en el registro de matrícula y obtener el certificado respectivo.

La subsistencia del certificado de matrícula, es insostenible dadas nuestras instituciones, y también porque aquel requisito es y ha sido siempre ineficaz en México para los propósitos ó los motivos que tuviera el legislador al exigirlo; por manera que extenderse en mayores consideraciones con el fin de fundar el precepto establecido en el art. 39, sería hacer más difuso el presente estudio, que ya toca á su término. Sin embargo, aunque se ha dicho que la matrícula tiene por objeto probar de una manera segura y fehaciente la nacionalidad del extranjero y evitar abusos que frecuentemente causan graves consecuencias, no creemos que bajo este punto de vista ni el de otros análogos, deba subsistir en nuestra ley el requisito indicado, porque abstracción hecha de que conforme á nuestra Constitución, art. 11, se han abolido las cartas de seguridad, pasaportes, salvoconductos, etc., etc., con el fin de que todo el mundo pueda entrar y salir libremente en la República sin que nadie le pregunte de dónde viene ni adonde va, no creemos que la matrícula, conforme á las leyes que la exigen, tuviera el carácter de pasaporte ó el de los demás requisitos abolidos en el art. 11, y por lo tanto, si subsistiera, no pugnaría con el precepto constitucional; en consecuencia, la supresión se impone por ineficaz. En efecto, basta considerar que la falta de matrícula no será un motivo para que el extranjero pierda su calidad de tal, pudiendo él mismo y su Gobierno en casos dados hacer valer el uno sus derechos y el otro intervenir conforme á la ley internacional, para que aquéllos, los de sus súbditos, tengan cumplida satisfacción. Por consiguien-

te, nadie podrá asegurar, si es que se pone en duda la cualidad del extranjero en juicio, que la matrícula fuese considerada ante los tribunales como la cosa juzgada, porque tal requisito se presta á fraudes que son con frecuencia de un carácter grave.

Finalmente, podíamos aducir para fundar nuestra opinión los casos que se presentaron en la Comisión mixta de Washington, en que aun faltando la matrícula, las reclamaciones fueron examinadas, y se fijó la nacionalidad de los reclamantes por otros medios de comprobación; sentándose, en consecuencia, la siguiente conclusión, que á no dudar, basta para cerrar el presente estudio, porque ella hiere definitivamente, y de muerte, la subsistencia de un requisito que no tiene razón de ser en México. "La matrícula puede considerarse como una regla para las autoridades locales, pero nada supone respecto del soberano extranjero. Si éste recibe la reclamación de su súbdito y celebra una nueva convención, en el Tribunal que al efecto se establezca, no sería un obstáculo para el examen de la reclamación."

En el Continente europeo, que tan distantes están sus leyes de las libérrimas instituciones que en México nos rigen, y en el que la secular desconfianza que persigue á los extranjeros hace que las autoridades tengan fijas siempre las miradas sobre ellos, natural es que se les exijan los pasaportes, cartas de seguridad y la matrícula, hasta el grado de imponer severas penas y también la de expulsión de su territorio, á los extranjeros que dejen de cumplir con aquellos imprescindibles requisitos. En efecto, como ejemplo de la severidad de estas medidas, nos bastará citar á la Francia, que aun á fines del siglo XIX, se ha mostrado todavía inflexible en esta materia, en la ley de 1893, expedida "con motivo de la permanencia de los extranjeros en Francia y con el fin de por-

teger el trabajo nacional;" como se observa, ella tiene un fin determinadamente restrictivo para el extranjero que pretenda domiciliarse en dicha nación. La ley expresada, en la que se establece la matrícula y las penas á que se hace acreedor el que omita la inscripción, dice así:

Art. 1.º Todo extranjero no admitido á domicilio que llegue á una comuna para ejercer allí una profesión, un comercio ó una industria, deberá hacer una declaración de residencia, justificando su identidad en los ocho días siguientes á su arribo. A este efecto, se establece un registro de matrícula de extranjeros según el modelo determinado por una disposición ministerial. Un extracto de este registro será entregado al declarante en la forma de las actas del estado civil, mediante los mismos derechos. En caso de cambio de comuna, el extranjero hará visar su certificado de matrícula en los dos días siguientes á su arribo, por el alcalde de su nueva residencia.

"Art. 2.º Toda persona que emplee conscientemente á un extranjero que no haya obtenido su certificado de matrícula, será castigado con penas de simple policía.

"Art. 3.º El extranjero que no haga la declaración impuesta por la ley en el tiempo determinado ó que rehusare exhibir su certificado á la primera requisición, será castigado con una multa de 50 á 200 francos. El que conscientemente haga una declaración falsa ó inexacta, será castigado con una multa de 100 á 300 francos, y si es necesario, á la expulsión temporal ó indefinida del territorio francés. El extranjero expulsado del territorio francés, que vuelva á entrar á él sin la autorización del Gobierno, será condenado á prisión de uno á seis meses, y al expirar esta pena, vuelto á conducir á la frontera.

El art. 463 del Código Penal, es aplicable á los casos previsto por esta ley."

Dicha ley no necesita comentario, porque su sola lectura basta para comprender cuán distantes están en Europa de acordar á los extranjeros las libertades y franquicias que les concedemos en América, y muy particularmente en nuestro país; y digo en Europa, porque en las naciones en que el pasaporte ó carta de seguridad es un requisito indispensable para transitar, también establecen la obligación de la matrícula, que en México está abolida conforme al art. 39 de la ley de extranjería, por ser ineficaz, á pesar de los motivos que determinaron á nuestros legisladores de otras épocas para establecerla.

Por último, en la misma Francia tiene impugnadores de tan reconocido saber como Mr. Cogordan, la subsistencia de la matrícula, como un medio de prueba para hacer constar la nacionalidad del extranjero; en efecto, aquel notable publicista expresa, que confinando la nacionalidad por una parte con el Derecho Civil y por otra con el Derecho Público, puede preguntarse ¿quién es la autoridad competente que deba decidir las controversias que ella suscita para hacerla constar legalmente? En Francia la respuesta es fácil, porque al poder judicial compete aplicar las leyes sobre el estatuto personal y velar por su cumplimiento. El poder administrativo tiene, es cierto, determinadas atribuciones en materia de naturalización, pero no puede resolver una cuestión sobre el estatuto personal de un individuo. La administración debe, en ciertos casos, determinar si tal persona es francesa ó extranjera, y frecuentemente expide documentos que parecen constituir la prueba de la nacionalidad; el pasaporte, por ejemplo, y la matrícula en los consulados en el extranjero, pero nada de esto prejuzga la condición de las personas.

Las decisiones de la administración, los documentos que libra, no son la prueba, sino la presunción de la calidad de francés; ellas pueden ser siempre combatidas ante los tribunales, cuya apreciación es la única definitiva en la materia. Por lo demás, nada es tan justo como confiar á la magistratura solamente el conocimiento de negocios tan delicados é importantes. Las garantías que dan los tribunales, en vano se buscarían en las oficinas de la administración.

En nuestro país, en el que la división de poderes es la base de su organización política, es indudable que las autoridades del orden judicial son las únicas competentes para decidir todas las cuestiones en las que se ponga en duda ó se pretenda hacer valer un derecho de la misma índole de los que señala el notable publicista francés, porque los funcionarios del orden administrativo tienen perfectamente definidas sus atribuciones, entre las cuales no se hallan las que la ley encomienda exclusivamente al poder judicial; por último, la parte final del art. 39 establece, que la comprobación definitiva de determinada nacionalidad se hace ante los tribunales competentes y por los medios que establezcan las leyes.

El art. 40 declara, finalmente, que la ley no concede á los extranjeros los derechos que les niega la ley internacional, los tratados ó la legislación vigente de la República. Estas prevenciones no necesitan comentario, su sola enunciación basta para comprenderlas. En efecto, sería inconcebible que pudiera una ley, en la materia que nos ocupa, conceder derechos ilusorios, modificar los tratados, derogar la legislación vigente en la República ó alterar las reglas internacionales, porque ningún país podría hacerlo, puesto que el Derecho Internacional, por más com-

pleja que aparezca la noción que lo explica, es el *Derecho de Gentes* actual, no en el sentido del primitivo de los romanos, sino el *jus inter gens*, que es el que rige hoy las relaciones de los estados entre sí, y de él derivan las reglas internacionales establecidas en el concierto de los pueblos.

Muy poco tendremos que decir para comentar las disposiciones transitorias de nuestra ley de extranjería, porque como ellas mismas expresan, no tienen carácter permanente, su objeto es hacer efectivas determinadas prevenciones, entre ellas la de procurar definir la nacionalidad de los extranjeros en casos dudosos, ya porque así conviene á sus propios derechos, como para extirpar los abusos que en otras épocas han sido tan funestos para nuestro país. Finalmente, el art. 3 de las disposiciones transitorias da la facultad al Ejecutivo de reglamentar los artículos de la ley de extranjería que lo necesitan, encomendándole el cuidado de hacer cumplir las disposiciones que dicte con aquel fin; es indudable que la ley no podía omitir esta prevención, si como es un hecho, es obligación del poder Ejecutivo, conforme á la Constitución, promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo, en la esfera administrativa, á su exacta observancia. En consecuencia, existiendo en aquella ley preceptos cuya reglamentación se impone, como se observa en los artículos 17, 37 el 39 y las fracciones VIII, X, XI y XII del art. 1.º y las fracciones II y IV del art. 2.º, no era posible que omitiera la disposición que establece el art. 3.º de la parte transitoria.

INDICE

| | Págs. |
|--|-------|
| PRÓLOGO DE LOS EDITORES | 5 |
| Capítulo I.—De los extranjeros en México desde su emancipación política | 7 |
| „ II.—De los extranjeros en México desde su emancipación política (Continúa) | 19 |
| „ Constitución política de la República Mexicana.—Título primero, Sección I.—De los derechos del hombre | 28 |
| „ III.—La condición jurídica de los extranjeros en México en la administración del Sr. General Porfirio Díaz | 36 |
| „ IV.—De la nacionalidad | 45 |
| „ V.— „ „ „ (Continúa) | 54 |
| „ VI.—De la nacionalidad en el Dere- | |