

pública; que ellos deben ser neutrales en los partidos que la dividan; que ellos no pueden tomar parte, no digo ya en la guerra civil, pero ni aun en la conspiración contra la paz pública. Sería perder el tiempo el detenerme á comprobar estas doctrinas, no solo consagradas por la ciencia, sino sugeridas por el simple buen sentido y aceptadas y practicadas por todos los pueblos. Los Códigos de todas las Naciones castigan los delitos contra la paz pública de los extranjeros, y la misma ley internacional, haciendo excepciones á los fueros que merecen los Ministros diplomáticos, no tolera que ni ellos conspiren impunemente contra las leyes del país en que están acreditados.

228. Siendo innegables estos principios, que son la base del artículo que trato de motivar, es preciso reconocer que la pena más suave, que el castigo más análogo que pueda imponerse al extranjero conspirador ó sedicioso, es el de expulsarlo del país cuya tranquilidad intenta perturbar. Verdaderamente pernicioso en todo el sentido de la palabra es el extranjero que tal hace, como se comprende bien á la luz de la simple razón. Esto tampoco necesita demostración alguna; pero como ántes, hablando de la facultad del Gobierno para expeler extranjeros perniciosos, me he quejado de los abusos cometidos, he deplorado la falta de reglamentación del texto constitucional relativo, (1) me es forzoso advertir que no he olvidado aquellas indicaciones hechas en otro lugar, al tratar ahora de fundar este artículo. No, yo no quiero que esa facultad de expulsar al extranjero conspirador, se ejerza arbitraria é inquisitorialmente, prescindiendo de todas las formalidades

(1) Art. 31 del proyecto.

que garantizan la inocencia y dando á un derecho respetable hasta la apariencia no ya de una iniquidad, sino de una venganza; no, no pretende eso el proyecto; él presupone la existencia de la ley orgánica de ese texto y declara que conforme á ella se puede expulsar al extranjero conspirador, no haciendo otra cosa que incluir á éste en la clasificación que esa ley debe presentar de los extranjeros perniciosos. A ella y no á este proyecto toca decidir cuándo la expulsión sea absoluta, y cuándo temporal; cuándo pueda tener por objeto solo á los extranjeros que conspiran contra las leyes de México, y cuándo haya de comprender á los que violan la neutralidad respecto de naciones amigas, etc., etc.

229. Rudimental es también el principio de que el extranjero que viola las leyes penales del país en que vive, queda sujeto á sufrir, aplicado por sus tribunales, el castigo que ellas imponen. «Los extranjeros, del mismo modo que los nacionales, dice un publicista, se encuentran bajo la protección de las leyes del Estado; pero también en la obligación de respetarlas. El Poder soberano de ese Estado tiene, pues, perfecto derecho para reprimir la violación de esas leyes, bajo la pena 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 por la letra terminante de casi todas las legislaciones modernas.» (1) Nuestro Código penal, inspirado en esas doctrinas, no solo castiga á los extranjeros residentes en la República por los delitos de que estoy hablando, (2) sino aun á los que están fuera del país,

(1) Nota de Pradier Fodéré al núm. 102, cap. VIII, lib. 2.^o de Wattel.

(2) Arts. 1,092, 1,093 y 1,094.

cuando fueren aprehendidos ó se hubiere obtenido su extradición, (1) apoyado en esto tambien por otras doctrinas igualmente aceptadas por publicistas y criminalistas. Nada más considero necesario decir en apoyo de la disposicion relativa del artículo del proyecto.

230. Su parte final no puede omitirse en una ley de extranjería, que intenta definir la condicion de los extranjeros con cuanta exactitud es posible. Indicando siquiera las principales cuestiones que el estado de guerra suscita, con referencia á los extranjeros, se comprenderá cómo es necesaria la salvedad que hace el artículo. Por su importancia relativa en México, descuello entre ellas ésta: ¿Es responsable un Gobierno legítimo, de los daños, de los perjuicios causados á los extranjeros por la guerra civil? Y aunque esta cuestion está resuelta negativamente en Europa desde hace muchos años por precedentes verdaderamente clásicos, por autoridades del más alto valor, no ha sido eso parte á impedir que los Gabinetes europeos, queriendo poner á las Repúblicas hispano-americanas fuera de la comunión de los pueblos cultos, hayan intentado darle solucion contraria, cuando se trata de extranjeros residentes en América. Un distinguido publicista sud-americano, á quien México debe una brillantísima defensa de su soberanía ultrajada por la intervencion francesa, se encargó de confundir á esos Gabinetes en su contradictoria política, en su manifiesta iniquidad hácia los países del Nuevo Mundo, y publicó en 1860 el estudio más completo y más sábio que haya sobre esa cuestion. Invocando los escritores más respetables, desde Grocio hasta Hefter; citando hechos recientes que atestiguan

(1) Art. 184.

la práctica de las Naciones en esta materia, como los de la insurreccion de Toscana en 1850, como los ultrajes cometidos en Nueva Orleans en 1851 contra los españoles, á consecuencia de los sucesos de Cuba; refiriéndose á las notas, á los despachos de los diplomáticos mismos de nuestros dias, demuestra con clara evidencia que la pretension que se reputaria absurda de parte de los Gobiernos americanos para con los europeos, no puede ser justa tratándose de éstos para con aquellos. (1)

231. Apénas fué publicado este notable estudio, y él recibió la sancion, el aplauso de los más notables publicistas europeos. El erudito anotador de Wattel produjo todas sus doctrinas, enseñándolas como las correctas de la ciencia. (2) «Admitir la responsabilidad de los Gobiernos en estos casos, es decir, el principio de indemnizacion, escribe otro publicista de los que más alta reputacion han alcanzado en estos tiempos, sería crear un privilegio exorbitante y funesto, exclusivamente favorable á los Estados poderosos y perjudicial á los débiles; sería establecer una desigualdad injustificable entre nacionales y extranjeros..... Ese principio..... afectaria profundamente uno de los elementos constitutivos de la independencia de las Naciones, el de su jurisdiccion territorial: ésta es la verdadera significacion de este recurso á la vía diplomática para resolver cuestiones..... de la exclusiva competencia de los tribunales ordinarios.» Y despues de citar doctrinas, precedentes y tratados que condenan la teoría que impugna, llega á esta final conclusion: «Los Gobiernos

(1) Torres Caicedo.—Mis ideas y mis principios, tomo 2º, págs. 259 y siguientes.

(2) Nota de Pradier Foderé al n.º 73, cap. 6º, lib. 2º de Wattel.

de las Naciones poderosas que ejercen ó imponen este pretendido derecho (el de la responsabilidad por los perjuicios sufridos por los extranjeros), cometen un abuso de poder y de fuerza, que nada puede justificar y que es tan contrario á su propia legislacion, como á la práctica internacional y á las conveniencias políticas,» (1) Y el sabio publicista alemán, cuyas doctrinas he estado citando tan frecuentemente, compendia en estos términos las prescripciones de la ley internacional sobre este punto: «El Estado no tiene obligacion de indemnizar los daños que los facciosos causen á los extranjeros, ó cualesquiera otros perjuicios necesariamente anexos á un estado de guerra civil.» (2)

232. Los Estados Unidos observan las mismas prácticas, negando á los extranjeros ese derecho de indemnizacion; así lo declaró terminantemente el Secretario de Estado Mr. Webster al Plenipotenciario español, con motivo de sus reclamaciones por los sucesos de Nueva Orleans en 1851, y así lo han declarado sus tribunales en repetidas ejecutorias. La comision que funcionó en Washington á consecuencia de nuestro tratado de 10 de Julio de 1868 con los Estados Unidos, sancionó en muchos casos la misma doctrina. «El régimen de Maximiliano, decia en una de sus decisiones, no constituyó en México un Gobierno *de facto*, y la República Mexicana no puede responder de los hechos del llamado Imperio.» (3) «México no es responsable, repitió en otra, ante los Estados Unidos por las injurias causadas por las autoridades de Miramon;» (4) y

(1) Calvo, núms. 363 á 379.

(2) Bluntschli, núm. 385.

(3) John A. Baxter contra Mexico, núm. 116.

(4) S. Lara contra México, núm. 170.

no en uno sino en muchos casos proclamó netamente el principio de que «el Gobierno no puede responder de los hechos de sus enemigos.» (1) Pero no es esto todo; sino que nuestros vecinos, obligados por las exigencias de la formidable revolucion separatista, que los agitó en 1861, han tenido que aplicar á los extranjeros residentes entre ellos, todo el rigor del derecho de la guerra. No creo inútil citar las doctrinas profesadas en ese país con motivo de tales exigencias.

233. «Las personas que residen en un país que se halla en estado de guerra, y cuya conducta dá motivo para creer que ellas prestan ayuda y proteccion al enemigo..... no tienen derecho á ser indemnizadas por el daño causado á sus personas ó propiedades, si son aprehendidas y arrestadas. Y si esas personas son extranjeras, tampoco pueden pedir indemnizacion, porque su propia hostil conducta les ha hecho perder el carácter de neutrales y las ha sujetado á las penas consiguientes á la violacion de los derechos de la guerra. Si un extranjero se une á los rebeldes, él se expone por el mismo hecho á ser tratado como rebelde, y no puede pretender que el Gobierno le indemnice por las heridas que recibió en la batalla, por el tiempo que perdió en la rebelion, ó por el arresto ó prision que haya sufrido. Ninguna diferencia cabe entre sus actos en guerra abierta contra los Estados Unidos bajo la bandera rebelde, y los que haya cometido en los Estados fieles, en donde su enemistad es aún mas peligrosa.» (2) Y un poco más adelante agrega: «Los extranjeros que hi-

(1) E. B. Chasse contra México, núm. 408.—A. Halsey contra México, núm. 449, etc., etc.

(2) Whiting.— War powers under constitution. Edic. 43ª página 211.

quieran armas contra los Estados Unidos..... perderán sus derechos de neutrales, y deben tratarse como enemigos segun la ley de las Naciones..... La bandera rebelde no puede proteger al extranjero enemigo, que roba y mata á nuestros conciudadanos en un país con quien su soberano está en estado de paz ó de neutralidad. Si su cuerpo es mutilado, ó si su propiedad es confiscada ó destruida en la regular prosecucion de las hostilidades, él no puede ni legal ni moralmente reclamar indemnizacion del Gobierno que pretendió derrumbar.» (1) Exponiendo por fin cuáles son los efectos de la guerra con relacion á los mismos extranjeros amigos ó neutrales, enseña lo siguiente: «El Gobierno no está obligado á dar á su persona ó propiedad *más proteccion* que á las de los nacionales..... La Constitucion ordena que no se puede ocupar la propiedad sin justa compensacion; pero este precepto no tiene aplicacion á la captura ó destruccion de la propiedad del enemigo en tiempo de guerra, ya sea que pertenezca á nacionales ó extranjeros.... Tal propiedad puede en ciertas circunstancias ser destruida sin obligacion de pagarla.» (2) Por mas que se diga que esta teoría es la *sama injuria* del derecho de guerra, es lo cierto que ella constituyó la ley de los Estados Unidos durante la rebelion.

234. Fuera de estas cuestiones hay otras muchas que surgen del estado de guerra, ya sea interior ó exterior, y que caen bajo el dominio de la ley internacional, afectando siempre más ó ménos la condicion de los extranjeros: cuándo los insurrectos deban considerarse como rebeldes exclusivamente, y cuándo gocen de los derechos

(1) Whiting.—War powers under constitution. Edic. 43^a, pág. 337.

(2) Id. id., pág. 340.

de beligerantes, fué una materia que ocupó mucho la atencion del Gobierno norte-americano en esa misma época, y que ha sido estudiada despues con grande empeño por los publicistas. (1) Las pretensiones de los Estados sublevados de constituirse en Nacion independiente, el reconocimiento de la beligerancia que obtuvieron luego de algunos Gobiernos europeos, las proporciones que llegó á tomar la guerra, todas estas circunstancias presentaron frecuentes ocasiones de considerar y resolver graves dificultades de carácter internacional. De notarse es, sin embargo, que «aunque la legal condicion de los rebeldes, que eran ciudadanos, era la de criminales, el Gobierno los consideró prácticamente como beligerantes, *de facto et de jure*.» (2) Y si se trata, no de la guerra civil, por más que ella asuma la gravedad que tomó la de los Estados Unidos, sino de la extranjera, de aquella en que se comprometen dos Naciones soberanas, apénas es necesario indicar que la condicion del extranjero, que las responsabilidades á que su propiedad queda sujeta en mar y en tierra, que sus obligaciones para con el país de su origen, el de su domicilio para con los beligerantes, etc., etc., no pueden ser determinadas más que por la ley internacional. Sobre no ser de oportunidad el estudio de estos puntos, él daría indefinida extension á mi tarea: si me he permitido apuntarlos apénas, ha sido solo con el propósito de motivar la parte final del artículo que me ocupa. Despues de lo que he dicho, no me resta más que hacer una observacion: si alguno de nuestros tratados, como el celebrado con los Estados Uni-

(1) Véase Wheaton, edit. by Dana.—Nota 15 al núm. 23, y nota 153 al núm. 296.

(2) Nota de Dana últimamente citada.

dos (1) han suavizado el rigor de los derechos de la guerra con respecto á los extranjeros de determinada nacionalidad, ¿por qué nuestra política exterior no se ha de encaminar, no solo á generalizar en nuestros pactos internacionales esas conquistas de la civilización, sino á asegurar los intereses de la República, poniéndolos á salvo de inícuas pretensiones extranjeras? Y si los países que han explotado nuestras desgracias, se resisten aún á reconocer nuestra plena y completa participación en el Derecho de gentes europeo, ¿por qué México no ha de iniciar en los pueblos de nuestro Continente la celebración de un Congreso que fije y sancione el Derecho público exterior americano? Repúblicas que tienen iguales intereses, que sienten las mismas necesidades, que están amenazadas de idénticos peligros, ¿por qué no se han de agrupar al rededor de ciertos principios que garanticen su porvenir?..... Nunca recomendaré yo lo bastante una idea, que da fácil solución á las más graves dificultades exteriores con que México tiene que luchar.

Artículo 40. 235. Profundo convencimiento adquirido después de maduro estudio, es el que me hace proponer la reforma de nuestra legislación suprimiendo la matrícula de extranjeros, por más que siempre nuestras leyes, desde las más antiguas hasta las vigentes, la hayan consagrado como una institución benéfica para la República. La 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* en el extranjero, que sin ella él no estaba bajo la protección de las leyes ni gozaba de derechos civiles, (2) él no podía transitar por la Re-

(1) Art. 22 del de 2 de Febrero de 1848.

(2) Art. 11 del Regl. cit.

pública, más aún, ni permanecer en ella, porque podía ser expulsado de su territorio, (1) La circular de 23 de Noviembre de 1842, fundada en estas disposiciones, declaró que sin esa carta de seguridad los extranjeros no podían presentarse en juicio, ni otorgar escrituras; y si bien ella patentiza los persistentes esfuerzos de nuestros legisladores, por consolidar esa institución, las otras circulares de 13 de Diciembre de 1843, 15 de Setiembre y 4 de Diciembre de 1849, las de 15 de Diciembre de 1852 y 22 de Setiembre de 1853, aun en medio de la severidad que ostentaban, tuvieron que confesar que era estéril ese empeño, porque «las cartas de seguridad que se han expedido, no llegan con mucho al número de extranjeros que se tiene noticia existen en la República.» La ley de 30 de Enero de 1854 siguió gastando las mismas rigurosas exigencias con igual esterilidad, (2) supuesto que la circular de 21 de Febrero de 1857, volvió á revelar que «son muy pocos los extranjeros que han cumplido con esa obligación (la de sacar cartas de seguridad) que les imponen las leyes vigentes.»

236. Desoyendo hasta estas lecciones de la experiencia, vino después la ley de 16 de Marzo de 1861, y aunque modificó la legislación anterior en varios puntos, mantuvo la *carta de seguridad* llamándola *certificado de matrícula*. No solo impuso multas á los extranjeros que no se matricularan, (3) sino que cerró los tribunales y las oficinas públicas á los que no presentaran su respectivo certificado; (4) sino que prohibió á las autoridades reconocer como extranjeros á quienes no lo

(1) Arts. 7 y 12 del Regl. cit.

(2) Arts. 2º y 3º

(3) Art. 6.

(4) Arts. 8 y 10.

tuvieran (1). Muy enraizadas debieron estar las antiguas preocupaciones sobre esta materia, cuando los eminentes estadistas, autores de esa ley, no se apercibieron que ella no podía vivir despues de la revolucion liberal que se habia operado en México, sobre todo, cuando ni en épocas antiguas el establecimiento de la matrícula habia sido posible. Por fortuna la ley de 6 de Diciembre de 1866, haciendo justicia á exigencias inspiradas por múltiples motivos, derogó todas las restricciones impuestas á los extranjeros en el goce de los derechos civiles, declarando expresamente que ellos «aunque no se hayan inscrito en el registro de matrícula, ni tengan el certificado respectivo, podrán 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». Despues de esa ley las disposiciones de la de 1861 no han continuado vigentes, sino sobre un punto, sobre que «los extranjeros que quieran gozar de los derechos de extranjería que puedan corresponderles, deben inscribirse en el registro de matrícula y obtener el certificado respectivo.» Tal es el presente estado de nuestra legislacion respecto á este asunto, y basta el superficial extracto que de ella he hecho, para comenzar á desconfiar de una institucion, que nunca ha podido practicarse, ni bajo el imperio de un rigor extremado; de una institucion que ha ido perdiendo terreno, segun que entre nosotros lo han ganado los principios liberales; de una institucion que siempre ha distado mucho de corresponder al objeto del legislador.

(1) Art. 7.

237. Ella ha sido atacada no solo como inconstitucional, sino tambien como contraria al Derecho de gentes; pero yo que voy á combatirla tambien, debo apresurarme á manifestar que en mi sentir ella no es objetable por esos capítulos; y como indicando siquiera los motivos de estas mis opiniones, elimino de la cuestion muchas de las dificultades que la complican, creo que me será lícito decir pocas palabras sobre estos puntos. Si la *matrícula* tuviera los caractéres del *pasaporte*, de la *carta de seguridad*, necesarios ántes para viajar por la República y para mudar de residencia, y abolidos hoy por la Constitucion; si ella estuviera sostenida siquiera por los motivos que los legisladores de 1828 dieron á la carta de seguridad, yo tambien la llamaría anticonstitucional: si mi tarea se extendiera á confrontar nuestras leyes antiguas con la que entre nosotros es la suprema, más de un punto de contradiccion encontraría entre ésta y aquellas; pero como los derechos de extranjería, de que priva la falta del certificado de matrícula, no son garantías individuales, y como el extranjero aun sin ese certificado, goza de todas las que le da la Constitucion y puede «entrar y salir de la República, viajar por su territorio y mudar de residencia,» aun cuando se consideraran inconstitucionales ciertos requisitos exigidos por la ley en los habitantes del país, en comprobacion de que han cumplido determinados deberes, para así gozar de los derechos constitucionales, cosa que yo no creo, resultaría siempre demostrado que la matrícula no ataca precepto alguno de la ley fundamental.

238. Hubo un tiempo en que la Legacion de los Estados Unidos no vaciló en afirmar que la aplicacion de las leyes de matrícula á los ciudadanos norte-america-

nos era contraria á la ley internacional. (1) No es necesario ya patentizar la inexactitud de esta calificación porque basta, para mi actual propósito, recordar que el Gobierno mismo de la vecina República, despues de haberse hecho cargo de las dificultades que en sus relaciones con México producian las exigencias de su Plenipotenciario, no tuvo embarazo en declarar que «él (el Gobierno) no considera las prevenciones de las leyes de matrícula como ilegales, ni indebidamente opresivas en su forma, y no puede protestarse legalmente contra ellas.» (2) Y aunque esta declaración no zanjó todas esas dificultades, pues como lo veremos luego, varias que se presentan en la práctica de los negocios, han sobrevivido á ella, sí dejó definido que México no ha abusado de su soberanía, infringiendo la ley de las Naciones, al expedir la suya de 6 de Diciembre de 1866, creyendo satisfacer una necesidad de su política interior. Descartando, pues, de la cuestión que debo resolver, todas esas complicaciones que la embrollan, ella se presenta naturalmente formulada en estos términos: ¿conviene á los intereses de la República mantener viva esa ley? Sirve de verdad al objeto que se propuso alcanzar? La sostienen las razones que en su apoyo se expenden? Véamoslo.

239. Una de esas razones invocadas en defensa de la ley de 1861 es ésta: «esa ley importa un dato estadístico para los Estados, la rectificación del Registro Civil en la República y un conocimiento seguro de la inmigración extranjera.» Pero nada de esto resiste el análisis más superficial, porque es preciso cerrar los ojos

(1) Nota del Sr. Nelson, de 23 de Mayo de 1873, al Sr. Lafragua.

(2) Nota del Sr. Foster, de 5 de Diciembre de 1873, al Sr. Lafragua, y circular anexa.

á la luz de la evidencia, más aún, no dar crédito á las quejas de nuestros legisladores mismos sobre la ineficacia de las leyes de matrícula, para seguir creyendo que ellas pueden servir á esos fines. Si el Ministerio de Relaciones no pudo llevar el registro de extranjeros ni en tiempo de la dictadura de Santa Anna, ni cuando la inmigración era tan exigua, que casi no existía, ¿cómo podría hacerlo hoy bajo la influencia de las instituciones liberales que reprueban la antigua severa penalidad en esta materia, y sobre todo cuando las vías férreas han puesto en inmediato contacto á México con los Estados Unidos? Que se lleve en hora buena aquella estadística como se debe llevar, exacta y perfecta; pero ni esa tarea se debe encomendar al Ministerio de Relaciones, por ser del todo extraña á su instituto, ni ménos se puede fiar á la matrícula, supuesto que ella hasta carece de los medios de apremio que ántes tenía, medios con los que nunca pudo, á mayor abundamiento, ministrar un solo dato exacto sobre los extranjeros que existieren en la República. No, motivos de esta clase no pueden de seguro mantener la institución que estudio.

240. Pero hay otros más serios, preciso es confesarlo, en que se pretende cimentar; «la matrícula, dícese, sirve para obtener la prueba segura de la nacionalidad de un extranjero, y tiene el importante objeto de evitar abusos que muchas veces causan consecuencias graves.» Si esto fuera cierto, si esas aseveraciones fueran exactas, razón de sér, fundamento sólido tendria de verdad la matrícula; pero ellas no pueden defenderse ni científicamente ni históricamente. El Ministro de Relaciones no es el juez que proceda con conocimiento de causa, definiendo la nacionalidad dudosa, disputada acaso, de una persona, y él en consecuencia puede equivocarse, atribuyen-