

CAPÍTULO IV

De los bienes cuyo goce exclusivo corresponde al Estado, pero de los que también ha de gozar sin ofensa del derecho internacional.

IMPUESTOS; ADUANAS; SERVIDUMBRES ACTIVAS; CORREOS; COSAS QUE CARECEN DE DUEÑO; ISLAS; COLONIAS; BIENES EXISTENTES EN EL EXTRANJERO.

856. Determinación del asunto de este capítulo.—**857.** Impuestos sobre los extranjeros.—**858.** Opinión de Martens.—**859.** Reglas.—**860.** Aduanas.—**861.** Regías.—**862.** Servidumbres activas.—**863.** Reglas.—**864.** Correos.—**865.** Reglas.—**866.** Cosas que carecen de dueño.—**867.** Reglas.—**868.** Islas.—**869.** Posesiones en el exterior.—**870.** Régimen de las colonias.—**871.** Reglas.—**872.** Bienes del Estado existentes en el extranjero.—**873.** Máximas sancionadas por los Tribunales ingleses.

856. Los bienes pertenecientes al Estado se dividen en varias categorías según el objeto á que están destinados y según la mayor ó menor extensión del dominio correspondiente á la soberanía sobre dichos bienes. Hemos tratado hasta ahora de los bienes pertenecientes á la comunidad y que el Estado posee con objeto de conservarlos para que llenen el fin á que están destinados; y así como pueden gozar de estos bienes los ciudadanos del Estado con sujeción á las leyes y reglamentos, así deberán también poder gozar de ellos los extranjeros, que, con arreglo al derecho internacional moderno, deben ser asimilados á los nacionales en el goce de los derechos civiles (1). En esta consideración fundamos nosotros el *jus usi innocui*, y fijamos como regla general que no debe negarse á los extranjeros el goce de las cosas pertenecientes al dominio público, siempre que usen de ellas sin daño ni perjuicio para el Estado.

(1) Véase nuestra obra *Derecho internacional privado*, tercera edición, parte especial, cap. I.

Hay una segunda categoría de cosas cuyo uso exclusivo debe tener toda soberanía, bien con un fin de utilidad general como son las fortalezas, los arsenales y otros establecimientos análogos, ó para atender á las necesidades y servicios del Estado.

La determinación de los bienes pertenecientes á esta categoría y la de la extensión de los derechos del soberano sobre estos mismos bienes, pertenece al derecho público interior; pero así como deben ponerse en armonía los derechos de cada Estado con los de todos los demás que con él coexisten en la *Magna civitas*, así también debe armonizarse el Derecho público interior con el Derecho internacional, y bajo este punto de vista especial discurriremos acerca de algunos bienes pertenecientes á esta categoría y que tienen cierta relación con el Derecho internacional.

Trataremos, ante todo, de los bienes incorporales, como son: los impuestos, las aduanas, las servidumbres activas y el monopolio del correo, y después trataremos de los bienes que carecen de dueño, de las islas, de las colonias, y de los bienes pertenecientes al Estado que se hallan en país extranjero.

857. El derecho de recurrir á los impuestos para proveer á las necesidades del Estado es reconocido y extensamente ejercitado por todos los Gobiernos de los pueblos civilizados. Sin embargo, en otros tiempos había costumbre de hacer pagar cara á los extranjeros la facultad de establecerse en un país y ejercer allí el comercio, y excogitábanse diversas formas de impuestos, aplicándose los rigurosamente, como si el Gobierno pudiese aprovecharse de la condición de extranjería para enriquecer el Tesoro del Estado (1).

(1) La tasa que en Francia se imponía á los extranjeros para autorizarlos á contraer matrimonio (*droit de for-mariage, de foris maritajium*) absorbía una buena parte de la dote. Según ciertas costumbres, era la mitad de los bienes; según otras, la tercera parte.—*SAPPEY, Les étrangers en France*, pág. 64.—*DEMANGEAT, Hist. de la condition des étrangers*, pág. 104.—*GUYOT, Rep.*, voz *for-mariage*. A los jefes de familia se imponía después una tasa anual, *droit de cheveau*, y cuando las necesidades del Estado lo exigían se imponían tasas extraordinarias. Enrique III ordenó que todos los extranjeros, incluso los naturalizados, debían proveerse de una carta de residencia para poder habitar en Francia, y para obtenerla había que pagar una tasa. Luis XIV obligó á los mismos á renovar la carta de permanencia y la de naturalización pagando una nueva tasa, y en el edicto respectivo publicado á fines del siglo XVII (1697) se mencionan las tasas de *cheveau* y de *for-mariage*, lo que prueba que hasta esa época conservaba el rey de Francia integro su privilegio de exigir dichas tasas.—Véase *BACQUET, Droit d'aubain*.

¿Quién hubiera podido imaginarse que Francia hubiese vuelto á proponer la tasa sobre los extranjeros hoy que las ideas de igualdad y fra-

858. Los publicistas consideran tales usanzas fundadas en derecho, tanto que Martens escribía á este propósito: «El derecho de gentes no prohíbe en rigor recargar á los extranjeros con impuestos más onerosos que á los nacionales» (1). Además de considerar, como observa con razón Vergé, que esta máxima se halla en oposición con los principios de la Economía política y con los intereses mismos del Estado—que debería rechazar toda medida que pudiese alejar del territorio á los extranjeros cuando su industria y su fortuna son los auxiliares más útiles de la prosperidad general,—entendemos nosotros que el Derecho internacional moderno debe sostener que es contrario á los principios de equidad y de justicia aumentar los impuestos de los extranjeros en relación á los de los ciudadanos. Respecto al hecho de someter á aquéllos á los impuestos que sobre éstos pesan, dicho se está que sólo puede hacerse en el caso en que los extranjeros se establezcan en el Estado; pero deberá siempre considerarse como contrario al derecho de gentes imponerles una tasa como condición de su admisión en el Estado (2).

859. Proponemos, pues, las reglas siguientes:

a) No es lícito someter á los extranjeros al impuesto de tránsito ó imponerles una tasa bajo cualquier forma como condición para admitirlos en el territorio. Los impuestos personales sólo deben pagarse por los extranjeros que se establezcan en el territorio de un Estado, y los demás por aquellos que realicen operaciones sujetas á impuestos;

b) Es de sumo interés para todos los Estados ponerse de acuerdo á fin de no imponer á los extranjeros otros gravámenes, contribuciones é impuestos que aquellos que pesan sobre los nacionales, y para no establecer diferencia alguna en cuanto al ejercicio del comercio, á la adquisición de la propiedad y á los negocios de cualquier clase, sino fijar como regla que, cuando los extranjeros observen las leyes y reglamentos del país lo mismo que los ciudadanos, deben poder transportar, recibir y consignar mercancías, vender ó comprar directamente ó valiéndose de intermediarios, hacer operaciones de aduanas, obtener la protección y seguridad

ternidad de los pueblos se han reafirmado por el Gobierno republicano?

(1) MARTENS, *Droit des gens*, libro III, cap. III, § 88.

(2) «Pueden cobrarse impuestos aun á los extranjeros que habitan entre nosotros, puesto que gozan de la protección del Estado, y puede imponerse esta condición para su admisión.»—MARTENS, obra citada.—Conf. KLÜBER, *Droit des gens*, § 68.

para sus personas y bienes, comparecer en juicio, etc., etc., y que ya se establezcan temporal ó definitivamente, no estarán sujetos á otras cargas ó impuestos que á aquellas que pesen sobre los ciudadanos del Estado;

c) Hasta que no se haya proclamado como regla del comercio internacional la libertad comercial y de navegación, y generalizado el principio de la igualdad entre ciudadanos y extranjeros, puede observar el Estado, si quiera sea por prudencia política, la regla de la reciprocidad en cuanto á los impuestos, cargas, privilegios, inmunidades y favores á que estén sometidos ó de que puedan gozar los extranjeros en los diversos Estados (1).

860. En cuanto á las aduanas, es indudable que el régimen aduanero interesa al derecho público interior (2), y que, según el Derecho internacional, cada Estado puede elevar ó bajar las tarifas según lo crea conveniente, y aun establecer cierta desigualdad entre los diversos Estados con los cuales se halle en relaciones comerciales. Los extranjeros de todos países deben gozar, según el derecho de gentes, de la libertad de comercio; pero no pueden exigir la igualdad respecto á las importaciones ó exportaciones. No obstante, todo Estado debe tener presente que el prudente y progresivo desarrollo de las libertades económicas es el medio más seguro para armonizar los intereses nacionales con los internacionales.

861. Proponemos, pues, las siguientes reglas:

a) Para regularizar las importaciones y las exportaciones, en sus relaciones con las aduanas de los respectivos Estados, debe recurrirse á los tratados;

(1) Algunos escritores quisieran elevar á reglas de Derecho internacional la igualdad de condiciones entre ciudadanos y extranjeros respecto del pago de ciertos impuestos ó de todos. Así debería ser con arreglo á las justas reglas del Derecho internacional de los pueblos civilizados; pero hasta que ésta no se haya convertido en regla general no hay otro modo de defender los intereses de los propios ciudadanos y asegurarles las mismas ventajas en los países extranjeros, que adoptar el principio de la reciprocidad. De aquí que, si no existen tratados, no puede decirse que faltará á los justos preceptos del derecho, un Estado que respecto á los derechos de navegación, por ejemplo, sostuviese cierta diferencia entre los nacionales y los extranjeros, y aun entre los extranjeros de diversos países. Un Gobierno solo debe equiparar los extranjeros á los nacionales en el goce de ciertas ventajas cuando les asegure las mismas en el extranjero. Sin embargo, no debe entenderse que esto se refiere al ejercicio de los derechos civiles que no pueden negarse en ningún caso á los extranjeros.

(2) El sistema aduanero de los Estados civilizados debería inspirarse en las elevadas miras de facilitar los cambios internacionales. Sin embargo, éste es asunto propio de la economía política.

b) Sería sumamente útil establecer, mediante un tratado general entre los Estados que tienen comunidad de intereses comerciales, una perfecta Unión Aduanera. Sin embargo, para que tenga este carácter el régimen de aduanas, es necesario que se supriman las líneas aduaneras entre los Estados coligados; que se instituya una frontera aduanera única, allí donde los Estados contratantes estén separados por otros limitrofes; que haya unidad de administración y comunidad de tarifas aduaneras entre dichos Estados, unidad de trato y uniformidad de legislación del ramo (1);

c) Siempre que el régimen aduanero entre dos Estados se haya establecido por un tratado, deberá fundarse éste sobre la base de la igualdad y reciprocidad más perfecta. Cuando, abusando un Estado de su poder y de su superioridad, imponga á otro menor un sistema aduanero en su exclusivo provecho, cometerá un abuso de fuerza, siempre censurable, pero mucho más si lo llevara á cabo aprovechándose del éxito favorable de una guerra.

862. Respecto á las servidumbres activas, debemos ocuparnos de las fundadas en los tratados y que atribuyen al Estado, en cuyo favor se instituyeron, ciertos derechos reales llamados generalmente derechos de regalía, de los cuales, ó puede gozar el Estado mismo, ó los particulares en su calidad de ciudadanos del Estado. Así, por ejemplo, era un derecho reservado á los ciudadanos ingleses cortar la madera de campeche en ciertas regiones, derecho que les había sido reservado por una cláusula del tratado de París de 1763 (artículo 17). Lo mismo debe decirse del derecho de establecer aduanas é imponer tasas sobre una parte determinada del territorio, ó desempeñar cualquier servicio público lucrativo como el de correos; por ejemplo (2). Pa-

(1) Puede ocurrir que dos ó más Estados denominen tratados de Unión aduanera á un tratado de Comercio, y que hagan esto por concederse favores recíprocos y excluir á los demás Estados que hayan estipulado en los convenios el trato de la nación más favorecida en el goce de las ventajas convenidas. Este sería el caso de aplicar la regla *plus valere quod agitur quam quod simulate concipitur*. El nombre no podrá cambiar la naturaleza de la cosa. El tratado concluido entre los Estados alemanes en 1833, para constituir la Unión aduanera (*Zollverein*), fué un tratado de liga aduanera; pero el estipulado entre Austria y el ducado de Módena el 15 de Octubre de 1857 fué un verdadero tratado de Comercio que se le dió el nombre de Unión aduanera.

(2) En el tratado de paz entre Prusia y Sajonia en 1866 se disponía en su art. 17: «El Real Gobierno de Sajonia transmite al Gobierno Real de Prusia el derecho de utilizar el servicio telegráfico en el reino de Sajonia con la misma extensión que compete actualmente al Gobierno de este Estado.»

samos por alto otros muchos ejemplos que pudieran aducirse (1).

En otro tiempo fué más frecuente la aplicación del ejercicio de ciertos derechos que revestían un carácter de servidumbre del derecho de gentes, sobre todo en aquellos Estados que conservaron ciertos impuestos feudales, como sucedía en Alemania.

Dichas servidumbres modificaban á veces hasta el ejercicio de los derechos de soberanía; pero ya nos hemos ocupado de esto anteriormente (2), y aquí solo nos referimos á aquellos de que se deriva el ejercicio de cualquier derecho de regalía, á los cuales deben aplicarse las reglas que antes hemos propuesto, debiendo agregar las siguientes:

863. a) El límite extremo de las servidumbres que lleven consigo un derecho real, deberá fijarse por la regla del mútuo respeto que deben los Estados á su recíproca independencia;

b) Cuando la servidumbre existe, debe considerarse como un derecho real permanente, tanto respecto al Estado obligado á sufrirla, como al que goza de ella, transmitirse activa y pasivamente á los sucesores, y extinguirse por el abandono, la confusión y la renuncia expresa (3);

c) No basta la simple posesión para constituir una servidumbre. Todo Estado independiente tiene el derecho permanente de exigir la justificación de la servidumbre con un título legal, militando siempre en su favor la presunción de la libertad (4).

864. La administración de correos puede ser una fuente de rendimientos para el Estado, ya ejerza el Gobierno mismo el monopolio y los ingresos sean superiores á los gastos, ya arriende á una sociedad este servicio. De cualquier modo, estando el ramo de correos destinado á satisfacer las necesidades internacionales y las relaciones recíprocas de los diversos pueblos y á favorecer el des-

(1) En el tratado de deslinde de fronteras entre Noruega y Rusia en 14 de Mayo de 1826 (MARTENS, *Nouveau recueil*, tomo VI, pág. 10 á 14), se convino en su artículo 7.º que las familias establecidas en el territorio señalado á cualquiera de las partes contratantes gozarían por seis años del derecho de ejercer la caza y la pesca en los dominios de la otra.

(2) Véase el tomo I.

(3) Esta regla ha sido establecida por HEFFTER en el § 43 de su obra, y añade que las servidumbres terminan por las reglas ordinarias de nulidad y por las resoluciones de los tratados internacionales.

La servidumbre no puede decirse que permanece cuando no se ha hecho uso de ella por largo tiempo y debe suponerse abandonada. Luis XIV pretendía resucitar ciertos derechos de regalía, ya extinguidos, fundándose en ciertas disposiciones del tratado de Münster.

(4) Conf. KLÜBER, *Droit des gens*, §§ 137 á 139.

arrollo de las artes, de las ciencias y del comercio, debe considerarse como de interés internacional la organización del mismo.

865. Respecto de este punto proponemos las siguientes reglas:

a) Los correos deben estar bajo la protección del derecho internacional;

b) Todo Estado se halla obligado á facilitar el desarrollo de las comunicaciones postales, y debe promover los oportunos convenios con los demás Estados con la mira de favorecer los intereses de los pueblos, más bien que con la de ejercer el monopolio en provecho recíproco;

c) No será lícito en ningún caso detener el movimiento postal, ni podrá justificarse por ningún motivo grave la violación del secreto de la correspondencia. Sólo por razones de orden público podrá permitirse suspender la expedición y distribución de los periódicos, dando aviso de ello por todos los medios posibles de publicidad;

d) Incumbe á los Estados establecer y promover el desarrollo de la unión postal en interés de los pueblos, y con el fin de dictar reglas uniformes relativas al cambio de la correspondencia; á la tasa y al modo de la expedición de las cartas y de los demás artículos; al peso, al pago, y á cuanto pueda facilitar la llegada, la distribución y la circulación en los territorios respectivos, y organizar la regularidad del servicio;

e) Los buques destinados al servicio postal, ya pertenezcan al Gobierno, ya á sociedades particulares, deben ser tratados con todas las consideraciones y privilegios que exigen los altos intereses y la importancia del servicio indicado. Deben, por tanto, estar exentos de pagar derecho alguno de navegación y de puerto, lo mismo á la entrada que á la salida de éstos, pudiendo proveerse libremente de carbón y de cuanto necesiten para continuar su viaje, sin que pueda tampoco bajo ningún pretexto, hacerseles volver, detenerlos en su camino ó desviarlos de su destino, ni sujetarlos á la visita aduanera, excepto el caso en que haya pruebas inequívocas de que dichos buques abusan de su privilegio para hacer el contrabando;

f) Corresponde á cada Gobierno obligar á sus propios buques postales á observar rigurosamente las leyes vigentes en los puertos extranjeros donde arriben por razón de su servicio, y siempre que resulte que dichos buques han abusado de su posición privilegiada para violar las leyes de aduanas, estará el mismo Gobierno obligado á no impedir la acción de la justicia, reconociendo que no pue-

de reclamarse privilegio alguno por aquél que, teniéndolo, se ha servido de él para eludir ó violar la ley (1).

866. Las cosas sin dueño que se hallan en los límites territoriales del Estado, deben considerarse como si continuasen en la comunión primitiva, y por tanto, en el dominio de la comunidad ó del Estado y de la soberanía que representa. En todo caso debe prevalecer esta regla:

a) Todas las cosas que se hallen en el territorio tienen el carácter territorial, y cuando no las posean á título particular los individuos, sean éstos ciudadanos ó extranjeros, forman parte del patrimonio del Estado: *quidquid est in territorio est etiam de territorio*.

Sin embargo, la soberanía territorial no puede modificar con sus leyes interiores los principios del derecho de gentes, y aumentar su patrimonio declarando sin dueño los bienes que en realidad no se hallan en este caso.

En otro tiempo, cuando se negaba á los extranjeros el derecho de poseer en propiedad parte alguna del territorio, se declaraban sin dueño los inmuebles adquiridos por aquéllos á título particular ó por sucesión, atribuyéndose al Fisco la propiedad de tales cosas (2).

867. A fin de evitar todo abuso en este punto, proponemos la siguiente regla:

a) Para decidir cuándo puede considerarse una cosa como sin dueño, respecto de los extranjeros, deben aplicarse los preceptos y las máximas del derecho civil internacional, no siendo lícito á

(1) Ocurre con frecuencia, que los vapores correos extranjeros se prevalecen de su posición privilegiada para ejercer el contrabando, y que después invocan la protección de su Gobierno y sus privilegios para librarse de las investigaciones de las autoridades locales que adoptan sus medidas para probar la violación de la ley y de los reglamentos de Aduanas, para lo que no puede invocarse privilegio alguno. Lo peor es que los Gobiernos que se consideran más fuertes, apoyan las reclamaciones de los capitanes de sus vapores correos. Surgió una grave disputa por esta razón entre el Gobierno italiano y el francés á propósito de una contravención al reglamento de Aduanas descubierta el 11 de Septiembre de 1862 á bordo del barco francés *Generale Paoli*. A pesar de haberse hecho resistencia á la fuerza pública y ser manifiesta la contravención, apoyaba aquel Gobierno las mal fundadas reclamaciones del capitán de la nave. Sería de desear que todos los Estados se pusieran de acuerdo para hacer respetar las leyes y los reglamentos aduaneros de los demás Estados, y no protegiesen á sus nacionales cuando los violasen.

(2) Véase LAURENT, *Droit civil international*, tomo I, pág. 361; y BAQUET, obra citada. Confr. nuestro *Tratado de Derecho internacional privado*, cap. II.