

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

“ A R A G O N ”



EL PRINCIPIO DE LIBRE TRANSITO DE LAS
PERSONAS EN EL CONSTITUCIONALISMO
MEXICANO

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :

CAYETANO JARAMILLO MEJIA



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

**EL PRINCIPIO DE LIBRE TRANSITO DE LAS PERSONAS
EN EL CONSTITUCIONALISMO MEXICANO**

I N T R O D U C C I O N

C A P I T U L O I

ANTECEDENTES HISTORICOS

- A).—INGLATERRA.
- B).—ESTADOS UNIDOS.
- C).—FRANCIA.
- CH).—ESPAÑA.
- D).—PRECEDENTES LEGISTALITIVOS EN MEXICO.

C A P I T U L O II

***EL LIBRE TRANSITO Y SUS CONSECUENCIAS
SOCIOECONOMICAS***

- A).—LA DENSIDAD DEMOGRAFICA.
- B).—LOS PROBLEMAS LABORALES.
- C).—LOS PROBLEMAS EDUCATIVOS.
- D).—LOS PROBLEMAS ASISTENCIALES.

C A P I T U L O III

***FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES DEL DERECHO
AL LIBRE TRANSITO DE LAS PERSONAS***

- A).—ARTICULO 11 CONSTITUCIONAL.

- B).—LIMITACIONES AL LIBRE TRANSITO DE LAS PERSONAS.
- C).—REGLAMENTACION DE LA GARANTIA DEL LIBRE TRANSITO DE LAS PERSONAS.

C A P I T U L O I V

EVALUACION JURIDICA DE LOS PROBLEMAS SOCIO-ECONOMICOS DERIVADOS DEL LIBRE TRANSITO DE LAS PERSONAS

- A).—LOS PROBLEMAS DE MOVIMIENTOS MIGRATORIOS INTERNOS.
- B).—LOS PROBLEMAS DE MOVIMIENTOS MIGRATORIOS EXTERNOS.

I N T R O D U C C I O N

El presente trabajo, sin la intención de analizar exhaustivamente cada uno de los temas incluidos, pretende dar un panorama general del principio del libre tránsito; por cuestiones de carácter didáctico se expone en la forma en que aparece el índice general. Se menciona primeramente el antecedente de este principio, y los lugares donde tuvo su origen como institución reconocida y aceptada internacionalmente, se continúa con algunos de los problemas que origina el movimiento de persona en dirección a las ciudades, esto es, la migración interna como parte del ejercicio de la libertad de transitar y los problemas que con ello se generan en las ciudades, también se trata de analizar de una manera esquemática los derechos y las limitaciones contenidas en el artículo 11 constitucional como la garantía de libertad de tránsito de personas, se refuerzan estas limitaciones con las disposiciones legales contenidas en la Ley General de Población y el Código Sanitario principalmente. Por último se da un panorama genérico de las causas de movimiento migratorio interno en dirección a los centros urbanos y los efectos que estos producen; se menciona también la política de población seguida por el Estado mexicano, además, se habla también de la migración internacional de personas y los puntos de vista desde los cuales debe ser estudiado este fenómeno.

El presente trabajo manifiesta dos facetas: un aspecto sociológico y un aspecto legal. Bajo el aspecto sociológico

co se estudian las causas de migración y los efectos que estas producen en las ciudades y la política empleada para tratar de solucionar la migración rural-urbana o encausarla hacia lugares donde sea necesario aumentar la población y atenuar el flujo de migrantes hacia las ciudades. Bajo el aspecto legal se habla del fundamento jurídico constitucional para migrar y de las limitaciones a que este derecho está sujeto, la migración interna es permitida según todo ello y la internacional es limitada, sólo se puede pasar de un lado a otro de las fronteras cumpliendo los requisitos que las leyes establecen. Pero ¿por qué se incluye un aspecto sociológico en algo que debe ser jurídico? la explicación es lógica, el tránsito de personas es movimiento, de personas, en todas direcciones, este movimiento es migración y la migración es un fenómeno social actual, es imposible negar que no se presente fenómeno tan peculiar en casi todos los Estados del planeta, si no es que en todos, en algunos se presenta más fuerte este movimiento, en algunos otros con menos intensidad, en otros con matices muy característicos, pero en todos se presenta el fenómeno migratorio, generalmente de los Estados agrícolas poco desarrollados, no industrializados o en vías de desarrollo hacia los Estados más desarrollados económicamente, es un fenómeno multilateral, es un flujo y reflujo constante de personas que diariamente cruzan las líneas divisorias entre los Estados, es un fenómeno total y es imposible de evitar a menos que de plano se suprima la libertad

de transitar internacionalmente, como tampoco se puede hacer lo anterior arbitrariamente y tampoco se puede controlar el fenómeno migratorio eficazmente, no queda más que aplicar una política migratoria que rinda los mejores resultados posibles, por lo pronto, en México se trata de aumentar el nivel económico de los estratos sociales inferiores y marginados, que son los más propensos a emigrar y se trata de evitar por los medios legales autorizados la migración internacional, - sobre todo la migración de nacionales hacia el extranjero.

CAPITULO I

ANTECEDENTES HISTORICOS

- a).- Inglaterra .
- b).- Estados Unidos .
- c).- Francia .
- ch).- España .
- d).- Precedentes legislativos en México .

a).- INGLATERRA .

La Carta Magna de Inglaterra de 1215, es considerada como la base fundamental de las libertades inglesas y estadounidenses, junto a ella pero de fecha posterior, se colocan: La petición de Derechos de 1627, El Recurso de Habeas Corpus contra la detención ilegal de 1679 y la Declaración de Derechos de 1688(1). La mayor parte de los derechos contenidos en la Carta son limitaciones y prohibiciones al poder del Rey, como lo fueron todas las Cartas y fueros medievales, "solamente dos cláusulas de la Carta Magna consignan derechos propiamente dichos, es decir, con carácter de "facultad de hacer": la primera, el derecho de los mercaderes a transitar

(1) Pedro Pablo Camargo, LA PROTECCION JURIDICA DE LOS DERECHOS HUMANOS Y DE LA DEMOCRACIA EN AMERICA; México, Cia. Editorial Excelsior, S.C.L., 1980; p.8.

por el reino, entrar, salir y permanecer en él, viajar por mar y tierra, comprar y vender; la segunda, el derecho de to dos a entrar y salir del reino en tiempo de paz." (2)

El derecho de libre tránsito tiene sus antecedentes -- como institución reconocida y aceptada, en el derecho inglés, sin embargo, no siempre tuvo las mismas características -- que tiene en la actualidad, es producto de una evolución sig temática, y tiene sus precedentes en lo que se ha dado en -- llamar "Common Law o ley común", y consistió originariamente en una serie de costumbres reconocidas a las tribus germánicas conquistada en 1066 por el Rey Guillormo "El Conquistador", que no solo las conservó, sino que estableció tribunales que las aplicaran como si fueran leyes o derechos en caso de la existencia de un litigio, a estos tribunales se les llamó Cortes Reales que originariamente tampoco hacían common law limitándose a aplicar las costumbres locales; el "Common Law" nació cuando existieron tantas resoluciones de las Cortes en un mismo sentido, que se hizo necesaria una sistemati zación o síntesis de las mismas para crear un derecho reconocido por todos. "El common law no es el derecho de Inglaterra es el derecho de los tribunales reales y surge de una sínte sis más o menos artificial que ellos realizan partiendo de -- las costumbres" (3).

(2).- Sanchez Viamonte Carlos. LOS DERECHOS DEL HOMBRE EN LA REVOLUCION FRANCESA; México, UNAM Facultad de Derecho, 1956.

(3).- Tunc Andre y Suzanne. EL DERECHO DE LOS ESTADOS UNIDOS DE NOROCCIDENTE; Buenos Aires, TCA, 1972.

El derecho común inglés nace propiamente con la imposición de la Carta Magna al Rey Juan Sin Tierra en 1215, pues los hombres libres sentían que sus derechos (propiedad, libertad, movimiento, etc.) se veían afectados por el proceder absolutista del monarca. La Carta Magna fue firmada por el Rey Juan en presencia de los varones y de la nobleza inglesa el 15 de junio del decimoséptimo año de su reinado (1215); consta de un preámbulo en el que hace saber a todos sus súbditos en Inglaterra, Irlanda, Normandía y Aquitania a todas las autoridades reales y eclesiásticas, la concesión de un número limitado de libertades y derechos (63 cláusulas), derechos -- concedidos a los hombres libres de Inglaterra, entendiéndose -- por tales a todos aquellos que tenían una calidad superior a la de villano, quienes no tenían esta calidad no gozaban de los beneficios que otorgaba la Carta; estas libertades o derechos serían mantenidos por el Rey y sus sucesores para siempre; la clasificación de estas cláusulas ha sido convencional, de acuerdo a los intereses de las personas que se han dedicado al estudio de este documento, tradicionalmente se han considerado 63 cláusulas, muchas de las cuales deben estudiarse desde el punto de vista del momento histórico en que fueron redactadas, tomemos en cuenta que este documento es el resultado de todo un complejo de hechos sociales, de ahí que algunas cláusulas estén dirigidas a solucionar los males que aquejaban a la colectividad en ese preciso momento y regulan circunstancias de carácter particular aplicables al momento his-

tórico en que se estaba viviendo, por ejemplo, las que están dirigidas a evitar los altos impuestos y los abusos contra la propiedad de determinadas personas; como el Rey Juan había tenido controversias con la iglesia e incluso se le excomulgó temporalmente, en la primera cláusula de la Carta garantiza la libertad de la iglesia; consigna además las obligaciones de los varones y nobles ingleses (cláusulas 2, 3, 4, 5, 6, 7 etc.); no se le obligaría a la mujer viuda a contraer matrimonio si no deseaba casarse; no se embargarían bienes inmuebles de los deudores si los bienes muebles alcanzaban para saldar la deuda, ni se embargaría a los fiadores cuando el deudor principal pudiese satisfacer la deuda, si la deuda se exigiese al fiador, éste podría repetir del deudor principal reteniendo sus propiedades hasta que quedara resarcida la deuda; no se aumentarían los tributos o impuestos de fonage ra sino en los casos en que la Carta lo establecía y de común acuerdo con el Consejo del reino: para rescatar al Rey, para armar caballero al primogénito del Rey y para casar -- una sola vez a la primogénita del Rey; se declaraba la libertad de aduanas para todas las demás ciudades, burgos, puertos y aldeas; se convocaría al pueblo para imponer tributos; no se multaría a nadie por faltas leves; no se tomarían los bienes de los hombres libres, para el servicio del Rey, sin el debido consentimiento del dueño; ningún hombre sería pródigo, encarcelado, desposeído, desterrado o castigado sino previo el juicio legal de sus pares o en virtud de la Ley --

del país; a nadie se le vendería, negaría o aplazaría el derecho o la justicia; libertad de entrar o salir del reino, permanecer o viajar dentro de él por tierra o agua, para comprar o vender; se desterraría a los soldados mercenarios empleados en la guerra contra Francia y contra los mismos ingleses; a los varones desposeídos injustamente se les devolverían sus propiedades; se devolvería al hijo de Llywelyn y sus rehenes (4); etc. Todas estas libertades y derechos deberían ser observados por todos los hombres libres en sus relaciones entre sí; la Carta Magna no contiene muchas consideraciones de carácter general, sino de carácter particular y práctico, cláusulas dirigidas fundamentalmente a resolver -- los problemas inmediatos, a acabar con las exigencias monárquicas. Este documento surge como una necesidad de la nobleza inglesa para frenar los excesos impositivos del Rey, sus exigencias e ineptitudes, los altos impuestos para el sostenimiento de la guerra contra Francia, las controversias con la iglesia y el papado que lo presionaban y le negaban ayuda; la guerra civil lo obligaría a confirmar las peticiones de la nobleza. La Carta Magna fue una reacción lógica contra la tiranía y el despotismo desenfrenado de un Rey absolutista, aunque en ella solo se otorgaban derechos a la nobleza, es la reacción de quienes veían en el mandato del monarca un -- agravio y violación a los derechos fundamentales naturales de los hombres.

(4).- Sutherland Arthur Eugene. DE LA CARTA MAGNA A LA CONSTITUCION NOROCCIDENTAL; Buenos Aires, TEA, 1972. pp. 32-43.

Las cláusulas 41 y 42 de la Carta Magna consideraron el libre tránsito de las personas de la siguiente manera:

"41.- Todos los mercaderes tendrán derecho de salir sanos y salvos de Inglaterra y a entrar en ella, y a permanecer y a viajar en ella, - tanto por tierra como por agua, para comprar y vender ajustados a las antiguas y rectas - costumbres, libres de todo peaje o portazgo - excesivo, excepto en tiempo de guerra y tratándose de mercaderes que fuesen del país en migo. Y si se encontraran tales en nuestro país al comienzo de la guerra, se les detendrá, sin daño para sus personas o sus bienes, hasta que recibamos información. Nos, o nuestro justicia mayor, de como se tratan a los merca deres de nuestro país que se hallan en el país que está en guerra con nos; y si nuestros hombres están incluídos allí, los de allí lo estarán en nuestro país.

42.- Será legal en el futuro para cualquier - persona salir de nuestro reino y retornar a - él, sano y salvo, por tierra o por agua -con- servando siempre la lealtad que nos debe-, mo nos por breve período en tiempo de guerra, pá ra el bien común del reino, exceptuando los - encarcelados o proscritos según la ley del - reino, y los nativos del país en guerra con - nos, y los mercaderes, a quienes se tratará - de la manera antedicha". (5)

Es de hacerse notar que la única limitación a la libertad de transitar se establece en caso de guerra, en cualquier tiempo, cualquier persona podrá hacer uso de este derecho sin ninguna otra restricción que la antedicha. La Carta Magna de épocas más recientes, conserva en lo sustancial el mismo texto que la original.

b).- LOS ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMERICA.

En el derecho norteamericano tienen gran influencia

(5) - Sutherland Arthur Eugene, *ibid.* p. 39.

los derechos consuetudinarios ingleses, al igual que en Méxi-
co hicieron los españoles, los sajones hicieron en las tie-
rras conquistadas, es decir, importaron de la metrópoli las
normas jurídicas que habrían de regirlos, de Inglaterra se -
trajeron sus Cartas y sus costumbres y las adecuaron a sus -
necesidades sociales y jurídicas, la Carta Magna les fué he-
redada con todas sus cláusulas, incluyendo la que habla de -
la libertad personal de circulación dentro de las fronteras
en tiempos de paz y hacia fuera de ellas, excepto en tiempo
de guerra. A la declaración de Independencia del Estado de -
Virginia, le siguió la declaración de Independencia de los -
Estados Unidos de Norteamérica en 1776, en la Declaración se
manifestó que todo individuo tiene derechos inherentes que -
no le pueden ser quitados por ningún pacto, estos derechos -
inalienables son la vida, la libertad y la consecución de la
felicidad; que los hombres para garantizar esos derechos ins-
tituyen gobiernos y cuando esos derechos son violados por --
los gobiernos instituidos, el pueblo puede reformarlos o abo-
lirlos y crear la forma de gobierno que a su juicio garanti-
ce la consecución de la felicidad (6). La constitución de --
los Estados Unidos del Norte hablaba de la libertad, pero no
hablaba de la libertad específica de transitar internamente
y no hablaba tampoco de una declaración de derechos, contra
esta laguna de la Constitución, se propusieron, observando

o

(6).- Pedro Pablo Camargo. op. cit., p.9.

el procedimiento que establece el artículo quinto, doce enmiendas el día 25 de septiembre de 1789 (7), que comprendían en forma genérica las siguientes libertades y derechos: libertad de palabra, de prensa, de reunión y de religión, el derecho de conservar y portar armas, el alojamiento de soldados en domicilio privado, además, se incluyeron garantías procesales en juicios criminales y se prohibía tomar la propiedad privada para uso público sin una justa compensación (8). Tampoco las enmiendas hablaban del derecho de tránsito interno, es explicable esta situación pues la Carta Magna ya conocía la libertad de todos para transitar dentro y hacia afuera del territorio, la costumbre confirmaba que este derecho existía para todos, de modo que no había razón para incluir una libertad y un derecho tan obvio como era el de transitar, puesto que todos necesitaban trasladarse de un lugar a otro del territorio, o aún salir de él sin restricción alguna.

Cuando este movimiento de personas de un lugar a otro del planeta no es perjudicial para determinado Estado, éste no pone interés alguno en reglamentarlo, cuando este movimiento, este traslado físico se transforma paulatinamente en perjudicial, es entonces cuando los gobiernos se interesan por reglamentarlo. Así sucedió en los Estados Unidos y sucedió también en México; recién independizados los Estados Uni-

(7).- Pritchot, Charles Herman. LA CONSTITUCION AMERICANA; Buenos Aires, TEA, 1965. p. 52.

(8).- ibid. p.494.

dos les interesó sobremedera poblar su territorio, como no tenían población suficiente para hacerlo, se inició la política de puertas abiertas para todos aquellos que deseaban emigrar a los Estados Unidos, en esta época se había iniciado ya la política de expansión territorial y se iniciaba a grandes sacadas un gran proceso de desarrollo industrial, para lograr lo anterior necesitaban un gran número de gente que acelerara este proceso. Hasta antes de 1864 los Estados Unidos habían aplicado una política más o menos de dejar entrar a su territorio a toda aquella persona extranjera que lo solicitara, esta política sufre un cambio cuando hay una inmigración indiscriminada de europeos a América del Norte, sobre todo, a causa de la saturación del mercado de mano de obra en el antiguo continente, cuando esto sucede también en los Estados Unidos, es decir, cuando los mercados internos de trabajo también se saturan, es entonces cuando el gobierno se ve en la necesidad de limitar la inmigración de extranjeros a los Estados Unidos. Para los mexicanos, las primeras limitaciones aparecen hacia 1880, cuando se les exigió la presentación de determinados documentos y la reunión de determinados requisitos sin los cuales no podían entrar al territorio de los Estados Unidos o que de no tener los documentos necesarios eran deportados.

En lo referente al tránsito de personas, la constitución de los Estados Unidos de Norteamérica establece que "la inmigración o la importación de aquellas personas cuya admi-

sién pueda aparecer conveniente a los Estados actualmente, no será prohibida por el Congreso antes del año 1808; pero una contribución o derecho que no exceda de \$10 por persona, podrá ser impuesto por esta importación"(9). Por prevención del presidente de fecha 17 de diciembre de 1864 se establece que: "El presidente manda que, exceptuando los pasajeros emigrantes que entran directamente en un puerto americano por el mar, no se permitir en lo sucesivo a ningún viajero procedente de país extranjero que entre sin pasaporte en los Estados Unidos. Si es ciudadano, el pasaporte debe ser de esta Secretaría o de algún ministro o Cónsul, y si es extranjero, de la autoridad competente de su país, visado por un agente diplomático o por un Cónsul de los Estados Unidos. Esta orden debe aplicarse especialmente a las personas que se propongan venir de las provincias británicas a los Estados Unidos. Su observancia se hará respetar estrictamente por todos los empleados civiles, militares y navales en el servicio de los Estados Unidos, y se ruega a las autoridades municipales y de los Estados, que cooperen a su ejecución"(10). Además, se ha declarado por los tribunales que uno de los principales derechos consiste en poder trasladarse sin restricciones, excepto durante un proceso legal:

"El derecho de viajar es una parte de la libertad de la que el ciudadano no puede verse privado --

(9).- cit. Isidro Montiel y Duarte. ESTUDIO SOBRE GARANTIAS INDIVIDUALES. Porrida 2a. Ed. p.149-150.

(10).- ibid.

sino mediante un proceso legal. En la Ley Anglosajona, ese derecho apareció al mismo tiempo que la Carta Magna. La libertad de circulación a través de las fronteras, en ambas direcciones, pero también en el interior de un país, es parte de nuestra herencia. Viajar por el extranjero o hacerlo por el país, puede ser vitalmente importante (necesario). Se considera tan atractiva en la intimidad del individuo como la elección de lo que come, lo que viste o lo que lee. La libertad de circulación es fundamental en nuestro cuadro de valores" (11).

La transcripción anterior parece estar en disonancia con lo que se transcribió anteriormente; por una parte se reconoce la libertad de circulación sin restricción y por la otra se limita, y se limita más a los extranjeros inmigrantes.

c).- LA DECLARACION DE LOS DERECHOS DEL HOMBRE DE LA REVOLUCION FRANCESA.

Cuando estalla la Revolución Francesa, la Asamblea Constituyente declara la célebre "Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano" (1789), esta Declaración contiene los derechos a la vida, la libertad, la propiedad, a la seguridad, a la igualdad ante la ley, a las garantías procesales, la resistencia contra la opresión, además, contiene también las libertades de expresión, conciencia, culto y religión, - entre otras. Esta Declaración contiene en el artículo primero la libertad de los individuos desde que nacen y la igualdad de derechos en relación con los demás hombres, en el artículo segundo se manifiesta que la finalidad de to-

(11).- Durward V. Sandifer y L. Ronald Scheman. FUNDAMENTOS DE LA LIBERTAD. México, UTHEA, 1967. pp. 56-57.

todas las asociaciones políticas es la protección de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre; y esos derechos son: libertad, propiedad, seguridad y resistencia a la opresión, el artículo tercero señala que el pueblo es la fuente de toda soberanía; nadie, ninguna persona o corporación será revestido de ninguna autoridad si no emana del pueblo. (12).

A partir de la revolución francesa la libertad de tránsito aparece como un derecho público subjetivo al considerarse a la libertad genérica como la facultad de hacer todo aquello que no dañe a otro. (13). En las sesiones de la Asamblea Nacional francesa para la elaboración del documento de Derechos del Hombre, se discutieron múltiples proyectos que incluían el derecho de libre tránsito de las personas en un artículo específico de la declaración: En la sesión del 21 de agosto de 1789, en el proyecto de Declaración presentado por Gouges-Cortou a la Asamblea Nacional, en el artículo 12 establecía que "todo ciudadano es, con la misma condición, dueño de ir o permanecer en cualquier parte, cuando y como le parezca bien; y en fin, de disponer de sus propiedades como crea conveniente" (14). En la sesión del 17 de agosto de 1789, en nombre del comité de los cinco, el señor Conde de Mirabeau, propone en el artículo nueve de su proyecto los si

(12).- Pedro Pablo Camargo. op. cit. pp. 9-10.

(13).- Sanchez Viamonte Carlos. op. cit., p.57 sigs.

(14).- cfr. ibid., p.218.

guiente "Así, libre en sus acciones, el ciudadano puede viajar, trasladar su domicilio a donde le plazca, y hasta salir del resinto del Estado, a excepción de los casos designados por la ley"(15). En la Sesión del 21 de agosto el señor de Boislandry propone para que entre en la Declaración de Derechos el siguiente artículo : "artículo 10.- Todo hombre es libre de cambiar de domicilio, trasladarse de una provincia a otra, salir del reino, y volver a entrar en él cuando le parezca bien"(16). La constitución francesa contiene en su cuadro de garantías como derecho natural la libertad de ir, permanecer y partir, sin ser detenido o arrestado, sino según la fórmula determinada por la constitución (17). A partir de la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del ciudadano, la libertad de transitar por y a través de los territorios nacionales ha sido reconocida por casi todos los Estados del Mundo, en unos con muchas limitaciones y en otros -- con menos, pero no obstante, la libertad de transitar existe más aún, ha sido objeto de reconocimiento en múltiples asambleas internacionales de Derechos Humanos e incluida en la Declaración Universal de Derechos del Hombre; la iglesia católica también ha reconocido el derecho y la libertad de transitar como una libertad natural reconocida y asegurada por las leyes positivas.

(15).- Sanchez Viamonte Carlos. op. cit

(16).- ibid. p. 253.

(17).- Montiel y Duarte Isidro. op. cit., p. 155.

ch).- EL DERECHO ESPAÑOL.

A la Conquista de la Nueva España, y posteriormente - de toda América, las instituciones españolas fueron trasplanta- das a las tierras conquistadas, con matices y caracteres - especiales pues no todas se adecuaron a las condiciones so- ciales que existieron en las colonias. En América se creó el Consejo de Indias similar al que existió en Castilla, se --- crearon los virreinos en representación de los Reyes espa- ñoles (en México y Perú), a lado de los virreyes se crearon las Reales Audiencias, se crearon las capitanías generales, etc. a decir de Adrián Salvador Minguijón, "El municipio cas- tellano se trasladó a América; la base de su organización en los nuevos territorios la constituyeron los alcaldes ordina- rios y los regidores"(18).

En el aspecto legislativo, tuvieron vigencia en prin- cipio las Reales Cédulas, las sentencias y cartas expedidas por el Rey, el Consejo de Indias, los virreyes, las Audien- cias, los Cabildos, los Consulados, etc. y las ordenanzas y estatutos que para su vigencia requerían confirmación real y que debían ser acatadas por todos (19). Generalmente el De- recho Castellano fue el aplicable a la Nueva España y estaba integrado por el ordenamiento de Alcalá y las leyes del Toro.

(18).- Minguijón Adrián Salvador. HISTORIA DEL DERE- CHO ESPAÑOL. 2a. Ed.; Barcelona, labor, 1933. (colec. Labor, Sec. VIII, Ciencias Jurídicas, num. 131-132).

(19).- CURSO DE HISTORIA DEL DERECHO ESPAÑOL (apuntes) Madrid, Centro de Enseñanza y Publicaciones, - 1942.

La existencia de una serie de disposiciones legales numerosísimas y en ocasiones discordantes unas de otras, hace que hacia 1548 aparezca una tendencia compiladora por parte de los juristas residentes en América, con la finalidad de crear una legislación uniforme que tuviera vigencia en las colonias de España en América, así apareció el código Ovandino, formulado por Juan de Ovando y puesto en vigor en 1571 por Felipe II; "En 1576 Diego de Encinas imprime su colección de provisiones, cédulas, capítulos y ordenanzas, instrucciones y cartas libradas por los reyes católicos y sus sucesores hasta la fecha de la impresión" (20), esta no fue aprobada, el Consejo de Indias ordenó su revisión y complementación; en 1635 Antonio de León Pinelo terminó la compilación con un total de 10 000 leyes agrupándolas en nueve libros, posteriormente fue revisada de nuevo, hasta que finalmente fue promulgada por Carlos II en 1680, bajo el título de "Recopilación de las Leyes de los Reinos de Indias" (21), conteniendo más de 6 000 leyes agrupadas en nueve libros tratando diferentes temas y materias, sobre todo de Derecho Público, organización y estructura de las colonias, educación, derechos y libertades de los españoles y naturales, etc. En el campo del derecho privado se aplicaron supletoriamente las Leyes de Castilla en lo que no se opusieran a las Leyes de Indias.

(20).- CURSO DE HISTORIA DEL DERECHO ESPAÑOL. op. cit p. 249.

(21).- Minguilón Adrián Salvador. op. cit.; p. 400.

ch-1).- EL LIBRE TRANSITO EN LA COLONIA.

El tránsito de las personas durante la colonia estaba subordinado a la condición jurídica que guardaban los habitantes dentro de la escala social en la Nueva España, los españoles podían dirigirse a cualquier lugar sin ninguna restricción, pero cuando se convertían en encomenderos debían residir en su provincia sin salir de ella a nuevas expediciones de conquista, con la obligación de prestar el Servicio militar a caballo, en ocasiones se llegó a amenazar de muerte al encomendero que clandestinamente se enlistaba en empresas de descubrimiento (22). Aunque por Cédula de 20 de junio de 1500 se declaró que los naturales eran "vasallos libres de la corona" (23), durante todo el período colonial fue una libertad ficticia pues en realidad eran limitada y restringida, pues se consideró a los indígenas como infantes sujetos a tutela, es decir, que no podía haber natural que fuera libre si no estaba bajo el mando, a disposición, a servicio y a las ordenes de un español, vino a limitar en mayor amplitud el movimiento físico de los naturales la existencia de las encomiendas y los repartimientos, a los que Antonio de León Pinelo define como "repartir es quando descubiertas pobladas y pacificadas las provincias, se encomiendan los indios naturales dellas, la primera vez, entre los conquistado

(22).- Minguijón Adrián Salvador. op. cit., p.407.

(23).- Ots y Capdequí José María, HISTORIA DEL DERECHO ESPAÑOL EN AMÉRICA Y DEL DERECHO INDIANO; Aguilar, España, 1969.; pp. 04-05.

res y pobladores: i el encomendar es dar los que, aviendo sido antes repartidos, vacan por muerte de sus poseedores"(24), los repartimientos y las encomiendas se sucedían de generación en generación hasta que definitivamente fueron prohibidas, aunque hubo algunas hasta antes de la Independencia. El derecho de residencia se limitó a los naturales cuando fueron obligados a incorporarse a los pueblos y de no hacerlo a reducirlos, es decir, obligados a residir en un pueblo; por la Ley XIX del título III del libro VI, se determinó "que no se de licencia los indios para vivir fuera de sus reducciones" (25); por la Ley XVII del mismo título y libro se ordenaba "que ningún indio de un pueblo se vaya a otro pueblo" (26); por la Ley XVI del título primero del libro VI se estableció "que los indios no sean traídos a estos reinos, ni mudados de sus naturalezas. Aunque los indios digan que Auieran venir con ellos de su voluntad" (27). El profesor Ignacio Burgos en su Libro "Las Garantías Individuales" cita una limitación similar a la anterior y la pena a la que se hacían acreedores los españoles que llevaran o trajeran naturales de las colonias a España con o sin su consentimiento, cita además el mencionado profesor lo siguiente "y nos, teniendo lástima y compasión de que anden pobres y mendigos (los indios), man

(24).- cit. Salvador Minguilón, op.cit. p. 406.

(25).- Prudencio Antonio de Palacios. NOTAS A LA RECOPIACION DE LAS LEYES DE INDIAS.; México, UNAM, 1979 ; p.367.

(26).- ibid. ibid.

(27).- ibid.

damos que todos los indios e indias que hubiera, se vinieren a estos reynos, y de su voluntad se quisiesen volver a sus naturalezas, pueden pasar libremente a ellas, y los presidentes, y jueces oficiales de la Casa de Contratación de Sevilla les den licencia, y de penas de Cámara de la Casa se les dé, y pague lo necesario para su flete, y matalotage hasta volver a sus tierras, no constando quien los traxo, por que en este caso ha de ser a su costa, de que tendrán particular cuidado los de nuestro Consejo de Indias" (28). Por cédula expedida en Valladolid en 3 de noviembre de 1536 se estableció que "si constare que los indios se han ido a vivir de unos lugares a otros de su voluntad, no los impidan las justicias, ni ministros, y dexenlos vivir, y morar allí excepto donde por las Redicciones, que por nuestro mandato estuvieren hechas, se haya dispuesto lo contrario, y no fueren perjudicados los encomenderos" (29). Sin embargo, aunque las leyes de Indias establecían disposiciones legales protectoras de los naturales, en la mayoría de las ocasiones estas disposiciones eran inobservadas e incatadas, debido en gran parte, a los intereses que los españoles colonizadores tenían en las colonias, el esclavismo existió patentado en las personas de color negro, el indígena tenía la condición de un peón sometido a la voluntad del señor o amo.

(28).- Ignacio Burgos. LAS GARANTIAS INDIVIDUALES, Porrúa, México, 1978; p. 267.

(29).- *Ibid.*

d).- PRECEDENTES LEGISLATIVOS EN MEXICO.

Por aclaración quinta y sexta al Acta de Casa mata de 11 de febrero de 1823 se determinaba que los extranjeros podían entrar al territorio nacional, protegiendoles sus personas y propiedades, y cubriendo los requisitos que señalara el Congreso para radicarse en el país, además, se permitía el libre comercio tanto interior como exterior, sin que nadie fuera molestado por ello.

El artículo 2 fracción VI de la Primera de las Leyes Constitucionales de la República Mexicana, de fecha 29 de diciembre de 1836 y el artículo 9 fracción XVI del Proyecto de reforma a las leyes constitucionales de 30 de junio de 1840, fueron similares, casi iguales, pues solo se cambiaron algunas frases y palabras:

"Son derechos del mexicano:

que no se le puede impedir (en la primera ley constitucional de 1836 se establecía : "no podersele impedir") la traslación de su persona y bienes a otro país (la primera Ley de 1836 agregaba aquí "cuando le convenga") con tal de que no deje descubierta en la república responsabilidad de ningún género y satisfaga por la extradición de aquellas (la primera ley establecía "por la extradición de los segundos") la cuota que establezcan las Leyes (30).

El proyecto de constitución de 25 de agosto de 1842, como el de 2 de noviembre del mismo año, en el preámbulo del capítulo de garantías, reconocía primero la existencia de los

(30).- Cámara de Diputados, XLVI Legislatura del Congreso de la Unión. DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO (México a través de sus constituciones) T-III México, talleres gráficos de la Nación, 1967. pp. 673 y siga.

derechos naturales del hombre, tal y como se habrían concebido en la Revolución Francesa: libertad, igualdad, seguridad, propiedad, otorgando además, un conjunto de garantías dentro de las cuales se encontraba la de locomoción:

"LIBERTAD.- XI.- Cualquier habitante de la república tiene derecho a viajar por su territorio, de mudar su residencia cuando le convenga, y transportar fuera de ella su persona y sus bienes, salvo en todo caso el derecho de tercero" (segundo proyecto de constitución 2 de noviembre de 1842).

"V.- Cualquier habitante de la República puede transitar libremente por su territorio y salir de él, sin otras restricciones, que las que expresamente le impongan las leyes" (primer proyecto de Constitución, 25 de agosto de 1842, artículo 7 fracción V). (31).

El artículo 9 fracción XLV de las Bases Orgánicas de la República mexicana, establecía que todos los mexicanos podían salir del territorio nacional con o sin sus bienes a otro país, con tal de que en la república no dejaran responsabilidad alguna y satisficieran por la extradición de sus bienes los derechos que establecieran las leyes.

El artículo 11 de la Constitución de 5 de febrero de 1857 fue más amplísimo al otorgar ese derecho (traslación) no solo a los mexicanos o a los habitantes de la república, sino a "todo hombre", sea nacional o sea extranjero, de paso o para residir en el territorio, este artículo pasó íntegro a nuestra constitución actual y fue ampliado en el proyecto

(31).- Cámara de Diputados. op. cit. p. 674.

de artículo 11 presentado por Venustiano Carranza. El artículo 11 de la Constitución de 1857 establecía:

"Todo hombre tiene derecho para entrar y salir de la República, viajar por su territorio y mudar de residencia sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otro requisito semejante. El ejercicio de este derecho no perjudica las legítimas facultades de la autoridad judicial o administrativa en los casos de responsabilidad criminal o civil" (32).

Por reforma del 12 de noviembre de 1880 se cambió la frase "no perjudica las legítimas" por las palabras "estar subordinado a las"; agregándose al final de la redacción del artículo "y a las limitaciones que imponga la ley sobre emigración e inmigración y Salubridad General de la República" (33). Finalmente, el primero de diciembre de 1916 Venustiano Carranza en su mensaje de Proyecto de Constitución al Congreso Constituyente reunido en Querétaro, propone la siguiente redacción para la garantía de libre tránsito:

"Artículo 11 del Proyecto; todo hombre tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos semejantes. El ejercicio de este derecho estará subordinado a las facultades de la autoridad judicial, en los casos de responsabilidad criminal o civil, y de la autoridad Administrativa, por lo que toca a las limitaciones que imponga la ley sobre inmigración, emigración y salubridad general de la república, o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país" (34).

(32, 33, 34). • Cámara de Diputados. op. cit. p.675.

Redacción que fué aceptada y que así paso a nuestra Constitución vigente. La inclusión de tal garantía fué debata en el Congreso Constituyente de 1856-1857, debate que versó fundamentalmente en lo que se refirió a la inclusión de los conceptos "pasaporte", "salvoconducto", y "cartas de seguridad" en el texto del artículo 11 como requisitos para transitar por y a través del territorio nacional, por los beneficios que de ellos se derivaban. En los requisitos anteriores algunos constituyentes encontraban beneficios y otros más encontraban perjuicios tanto para nacionales como para extranjeros, en cierta manera se trató de acabar con las reminiscencias del colonialismo español, la supresión de los salvoconductos y de las cartas de seguridad era una manera de acabar con esos vestigios colonialistas, finalmente, se aceptó que los salvoconductos y las cartas de seguridad fueran suprimidas, el principal exponente de esta idea fué el señor Zarco, parte de su intervención en el Congreso Constituyente de 1857 se transcribe a continuación:

"El señor Zarco dice que, despues de lo que ha pasado en el Congreso acerca del artículo 15, siente profundo desaliento al defender toda idea de progreso y de reforma, y teme que a toda innovación se contestara «no es tiempo», sin siquiera decir cuando lo será. Añadió que habría debilidad en sus palabras al sostener el artículo, pues dudaba del éxito.

Sin embargo, las razones del señor Añes le parecen insuficientes para conservar una restricción un gravámen, un impuesto que pesa solo sobre los extranjeros y que es el precio vergonzoso a que -

compra la protección de nuestras leyes. "Ya que les hemos negado la libertad de conciencia, añadid, de jémosles siquiera la facultad de moverse de un punto a otro. Ya que el señor Arias se funda en la -- instrucción que tiene como empleado de Relaciones, y que pudiéramos llamar facultativa, yo diré que -- también he tenido el honor de servir en ese ministerio, donde pasé los primeros años de mi juventud y donde la casualidad hizo que yo desempeñara por algún tiempo las funciones de oficial mayor.

"No vi en la carta de seguridad más que una vejación, una traba al extranjero, que hace poco honor a la República y no produce las ventajas que le encuentra el señor Arias.

"Los extranjeros no los desean, tiene obligación de proporcionárselas para no pagar 20 pesos de multa o pasar diez días en la cárcel, conforme a la Ley de 1828. Y las necesitan también por que sin ellas no están bajo el amparo de la Ley.

"Como la sección que se está discutiendo derechos del hombre, el artículo está en su lugar, y no es cuestión de policía, pues se refiere al derecho de libre tránsito que se concede a cuantos hombres -- llegan a México.

"El señor Arias quiere reciprocidad, que vendría muy bien en tratados de comercio o de navegación, pero no en las disposiciones que solo se refieren a la residencia de extranjeros, puesto que para -- esto tendríamos que adoptar a un tiempo todas las legislaciones del mundo, dejando que el americano transitara sin pasaporte, obligando al francés a -- presentarse a alguna autoridad, haciendo que el -- ruso solicitara un permiso especial, y no permitiendo que el chino entrara al país. Si el señor -- Arias reflexiona un momento, se persuadirá de que la reciprocidad que quiere es imposible.

"Es verdad que la falta de carta de seguridad --- puede servir de pretexto para desecher una reclamación; pero el señor Arias sabe muy bien que en las muchas que pesan sobre el país no se ha cuidado este requisito, que en verdad no parece fundado en -- justicia. Yo confieso que cuando el gobierno estaba en Querétaro en la más congojosa y aflictiva situación, hubo un alemán que presentó una reclamación por haber sido saqueado por soldados mexicanos y que entonces, por liberar al país de nuevas -- dificultades, se me ocurrió agarrarme de ese argumento y lo sostuve hasta donde pude. El gobierno de México ganó la cuestión, y el gobierno de Prusia aceptó nuestras razones. Pero entonces y ahora mi conciencia me decía que era triste para un país declarar que vendría los garantías individuales, la

seguridad de la propiedad y el amparo de sus leyes a razon de dos pesos anuales.

"Además, no todos los extranjeros se proveen de cartas de seguridad, pues solo las necesitan los reclamantes y los que tienen negocios en los tribunales.

"Es sobradamente extraño que una persona tan liberal como el señor Arias, al hablar de los extranjeros se queje de que vienen a explotar el país y -- que por esto se les imponga un gravamen. Presisamente lo ventaja consiste en que entren y salgan sin que nadie los moleste. Si algo se llevan, es el fruto, la recompensa de su trabajo, si nada se llevan, han sido consumidores y su mismo trabajo ha creado nuevos valores.

"Si se trata solo de datos estadísticos, el gobierno no puede reunirlos con las noticias que recibe de los puertos y de las fronteras de todos los extranjeros que llegan, sin necesidad de hacer pesar sobre ellos una contribución que no pagan los mexicanos.

"Si los extranjeros toman parte en nuestras revoluciones, con las cartas de seguridad nada remediamos, pues con ellas o sin ellas pueden ser conspiradores.

"Hable también del mal servicio de los correos y de la dificultad que esto produce para que los extranjeros que residen en puntos distantes de la capital renueven oportunamente sus cartas de seguridad, y concluye pidiendo la aprobación del artículo, si acaso es tiempo de que los hombres tengan el derecho de andar en la República" (35).

C A P I T U L O I I

EL LIBRE TRANSITO Y SUS CONSECUENCIAS

S O C I O - E C O N O M I C A S .

- a).- La Densidad Demográfica.
- b).- Los problemas laborales.
- c).- Los problemas educativos.
- d).- Los problemas asistenciales.

a).- LA DENSIDAD DEMOGRAFICA.

Por inferencia o deducción, el concepto "densidad demográfica", se asimila al de "densidad de población", que se refiere a la cantidad de personas que habitan en un lugar por cada kilómetro cuadrado. Etimológicamente "demografía" proviene de las palabras griegas "demos" que se refiere al pueblo y "grafos" que se define como describir; de lo anterior se desprende que la "demografía" se refiere al estudio de la población de un estado, país, nación, región o localidad. La demografía estudia la población en su aspecto cuantitativo, principalmente los nacimientos, las defunciones, la emigración y la inmigración (1), de los cuatro conceptos

(1).- Salustiano del Campo, et. al. DICCIONARIO DE CIENCIAS SOCIALES; Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1975; pp.652-653.

apuntados, solo los dos últimos nos interesan, pues son los directamente relacionados con el tránsito de personas, aunque de una manera o de otra, los dos primeros influyen notablemente en el proceso de tránsito de personas.

Hacia el primer cuarto del siglo XX, estabilizado un poco el territorio nacional en su situación política, estando en proceso de desarrollo, aumentando poco a poco la asistencia social consignada en la Constitución del diecisiete, habiéndose casi extinguido las enfermedades epidémicas, habiéndose introducido nuevas técnicas de trabajo, etc., la población nacional empezó a aumentar vertiginosamente a grado tal, que se calcula que en los últimos treinta años la población ha aumentado en un 200% más o menos; en 1950 había 25.8 millones de habitantes, en 1970 se calcularon 48.3 millones, en 1975 aumentó la cifra a 60 millones (2), y para el año de 1980 se calculó que la población nacional aumentaría a 70 millones de personas, debido en gran parte al llamado "movimiento natural", es decir, a la diferencia que existe entre los que nacen, que cada vez son más, y los que mueren (3), en lo que se refiere al movimiento de extranjeros -inmigrantes- con el ánimo de residir en el territorio nacional, éste ha sido reducido y casi no ha influido en el índice poblacional, sobre todo a partir de este siglo, solo a princi-

(2).- Gómez Granillo, Moisés. BREVE HISTORIA DE LAS DOCTRINAS ECONÓMICAS; México, Esfinge, 1979, p.79

(3).- Benítez Zenteno, Raúl. ANÁLISIS GEOGRÁFICO DE MÉXICO; México, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, 1961, pp.95 y siga.

pios de la primera y segunda guerras mundiales ha habido una entrada importante de extranjeros, pero esta cantidad no es determinante en la densidad demográfica nacional,

Pero ¿qué tiene que ver la densidad demográfica o poblacional con el libre tránsito de las personas?. El Estado tiene la obligación de proporcionar a todos sus habitantes los servicios públicos indispensables, entre los que se encuentran los servicios médico-asistenciales, los educativos, los laborales, los sanitarios, etc., cuando esos servicios no se prestan en la medida que la población los requiere, -- cuando sólo se proporcionan a los Estados con mayor potencialidad económica, cuando no se proporcionan de manera uniforme de manera que pudieran llegar a toda la población nacional, es evidente que habrá movimientos migratorios de los lugares que tienen los servicios deficientes o que de plano no los tienen, a los lugares que tienen los servicios mínimos necesarios, además, al aumento de población corresponde un aumento de satisfactores, es decir, de subsistencias; como el número de satisfactores no aumenta al ritmo en que crece la población, la población que carece de aquellos se ve necesariamente orillada a dirigirse a las ciudades pues allí pretende encontrar lo que en su lugar de origen no pudieron adquirir. El tránsito de personas está allí, en la migración, en la búsqueda de mejores condiciones de vida, en el establecimiento de una persona que proviene de lugar distinto al de residencia, en el simple traslado físico de una persona de -

una ciudad a otra aunque no se proponga residir en tal o cual lugar, por ejemplo, dentro del Distrito Federal, los grandes asentamientos humanos se deben precisamente a esa migración del interior de la República hacia el centro, siendo el Distrito Federal el lugar donde existen mayores cantidades de industrias, servicios asistenciales, servicios educativos, servicios culturales, donde existen las mejores y mayores posibilidades de encontrar una ocupación como empleado o subempleado, donde residen la mayor parte de los potenciales económicos nacionales, y en suma, donde el nivel de vida es superior al nivel de todos los demás Estados de la República, es el más fuerte candidato de destino para los migrantes necesitados o tan solo visitantes curiosos, por otro lado, como nadie les impide a esos migrantes el que se dirijan al lugar que deseen, lo mismo se pueden trasladar al norte que al sur de la república, pero siempre buscarán las ciudades, y de las ciudades pasarán a las metrópolis, contribuyendo a agudizar los problemas que de la Demografía se derivan.

El Ejecutivo de la Federación, en el informe presidencial de 1980 manifestó lo siguiente:

"Sufriremos una excesiva concentración urbana que multiplica en forma creciente los costos de funcionamiento de las economías metropolitanas; -- una aguda dispersión de la población que dificulta llevar servicios y condiciona así un bajo nivel de bienestar para más de un tercio de la población total del país; una muy marcada desigualdad en la distribución espacial y social de la riqueza, la actividad productiva y la población, que corresponde a una inadecuada utili-

zación de las potencialidades regionales actualmente la cuarta parte de la población total e igual proporción de la económicamente activa, se ubica en las áreas metropolitanas de México, Monterrey y Guadalajara.

En la ciudad de México se concentra casi la mitad del potencial manufacturero del país más del 38% del valor agregado en la industria; 53% del monto total de sueldos y salarios y 42% del total del personal ocupado.

Por otra parte, en más de 95 mil poblaciones de menos de 2 500 habitantes se acienta casi el 40% de la población total. La desigualdad de oportunidades se pone de manifiesto al considerar que entidades como Nuevo León y el Distrito Federal tienen un nivel de desarrollo y bienestar 16 veces más alto que los estados más pobres". *

b).- LOS PROBLEMAS LABORALES.

Hacia 1970 más de un tercio del total de la población, del Distrito Federal, tenía raíces en otra entidad Federativa; de la población mayor de doce años en posibilidades de adquirir empleo (4 520 374) sólo se encontraban ocupados 2 080 430 el resto era gente desocupada (109 091) o era población económicamente inactiva (amas de casa, estudiantes, otros.) estos sumaban la cantidad de 2 330 853 personas(4).

Al rendir en 1980 el informe presidencial el C. licenciado José Lopez Portillo expresó:

"El 65% de la población son menores de 24 años -
y el 43% menores de catorce años. Entre ellos -
se incluye una fuerte proporción de mexicanos -

* José Lopez Portillo, IV INFORME DE GOBIERNO 1980.

(4).- X CENSO GENERAL DE POBLACION

naturalmente inproductivos, que sumados a otros que no pueden, no saben o no quieren trabajar dan un total de 48 millones, es decir, equivale a la población de México hace diez años, sostenida ahora por 19 millones; todos sin embargo, demandan alimentos y servicios" *

¿Que pasó con todos aquellos que entraron a residir al Distrito Federal y su periferia? Muchos de ellos fueron absorbidos e incorporados a las fábricas o talleres o en la rama de servicios, sobre todo en la etapa inicial de industrialización y de desarrollo, cuando se requería de un gran número de personal que laborara en las empresas privadas o del Estado (5), pero este desarrollo aunque continúe indefinidamente, no le da la misma oportunidad de trabajo a una persona que por sus aptitudes, conocimientos o habilidades esta capacitada -- aunque sea medianamente para desempeñar algún trabajo, que a una que no está capacitada en lo más mínimo, de tal manera -- que los miles de migrantes que se dirigen diariamente a las ciudades encuentran múltiples trabas para encontrar un empleo estable, pues la industria actual requiere de personal capacitado, como el migrante rural-urbano posiblemente lo más que ha estudiado es la primaria y muchas de las ocasiones no la ha terminado siquiera, siendo también muchas ocasiones analfabeto, es difícil que pueda adquirir empleo, cayendo en el subempleo y pasando a formar parte de la población marginada de las urbes. Dicen los estadísticos que sobre todo en los úl-

* José Lopez Portillo. IV INFORME DE GOBIERNO 1980.

(5).- CONFERENCIA REGIONAL LATINOAMERICANA DE POBLACION México, 1970, Colegio de México; p.499.

timos años, la absorción de mano de obra por parte de la industria se ha ido reduciendo, requiriendo personal calificado -- (6), y nativo de las localidades donde se establece (la industria), reduciendo más aún las posibilidades de los migrantes -- para encontrar empleo y obligándolos más que en años anteriores a ocupar trabajos u oficios marginales (boleros, paleteros, papeleros, etc.) (7). Además, el desarrollo de la industria no es acorde con el crecimiento de la población, pues -- existe una gran demanda de mano de obra y pocas posibilidades de absorberla, dando lugar con ello a la existencia de un -- ejército de reserva de mano de obra barata que solo espera -- la posibilidad de ser empleada (8).

El poco nivel cultural de los migrantes -- en el mayor de los casos -- campo-ciudad, les impide en gran medida un ascenso en la escala social, ocupando en la mayoría de los casos los estratos sociales más bajos (9), caracterizados por -- las enormes fajas de zonas suburbanas situadas en la periferia de la ciudad. Las personas miradas que tienen más de 10 años de residencia, tienen o tuvieron un trabajo que les permitió ahorrar y comprar una propiedad y mantener con ese salario a dos o tres hijos, sin embargo, su movilidad en la sec-

(6).- Humberto Muñoz. MIGRACION Y DESIGUALDAD SOCIAL; México, Instituto de Investigaciones Sociales UNAM.; p.147.

(7).- Claude Bataillon. LA CIUDAD Y EL CAMPO EN EL MEXICO CENTRAL; México, S. XXI, pp.154-155

(8).- Kahl Joseph A. LA INDUSTRIALIZACION EN AMERICA LATINA; México, F.C.E., 1965; pp.74-75.

(9).- Ibid. p.281

la social es limitada pues su bajo nivel de capacitación no les permite rebazar la calidad de obreros calificados, a menos que en su lugar de origen hayan tenido práctica constante de la actividad que desarrollan, en cuyo caso sí podrían ocupar otro peleario como técnicos prácticos, pero en la mayoría de las ocasiones no sucede así, como esos o estos obreros no desean para sus hijos la que ellos están viviendo, tratan de proporcionarles escolaridad, ya que están convencidos que a mayor escolaridad mayores oportunidades de trabajo, esto en el caso de que fueran dos o tres hijos, como normalmente una persona migrante rural-urbana tiene 5 o 6 hijos y a todos necesita dar escolaridad, vestido y alimentación, resulta que los miembros más jóvenes estudian dos o tres años al cabo de los cuales se dedican a tareas "del campo o a otras actividades que puedan proporcionar ayuda e simplemente a no aumentar las necesidades existentes en su hogar" (10). En la mayoría de las ocasiones llegados los jóvenes a los 15 años desiden buscar sus propias entradas de dinero, tratan de independizarse de su familia y se dirigen a las ciudades volviéndose a iniciar el ciclo. Al respecto Amalia López Reyes dice lo siguiente:

"La población activa, o sea, la población empleada aumenta 2.3% anual, mientras que la población total aumenta el 3.5% observándose un desempleo de 1.2% que va acumulándose cada año; si a esto agre

(10).- Amalia López Reyes, et. al., NUESTRO MUNDO (Primer Curso de Historia); México, Cía. Editorial Continental, 1975-1977; p.86.

gamos que una gran población tiene sueldos remunerados por subempleos (que no trabajan los doce meses del año) o que son eventuales, nos da el índice de la baja capacidad económica a la que están sujetos estos pueblos (los de América Latina). Las familias de 6 hijos, con el reducido sueldo de los cónyuges, en caso de que la mujer labore, que son la mayor parte de las familias latinoamericanas, no llega a un ingreso de 1.500 pesos mensuales y tiene que distribuir esa cifra para alimentar a ocho personas, para educar a 6 hijos, para tener vivienda, vestido y otros lujos; esta vida se considera inhumana (11).

Joseph A. Kahl refiriéndose concretamente a México y a el Brasil sostiene lo siguiente:

"Los dos países latinoamericanos de más rápida industrialización son el Brasil y México, que han tenido un aumento de su producto nacional bruto de aproximadamente 6%, aunque hay indicaciones de que esta tasa ha bajado en los últimos años. Ambos tienen ahora una tasa de crecimiento natural de 3% anual o más, y ambos experimentan una fuerte migración de zonas rurales a zonas urbanas. El sector urbano no puede ofrecer suficientes trabajos a todas las personas que llegan. Probablemente sea cierto que la situación de estos migrantes es algo mejor que cuando vivían en el campo, no obstante, la mayoría no son absorbidos en trabajos modernos que les proporcionen algo más que una mera subsistencia. Aproximadamente la tercera parte de la población de la ciudad de México y de Rio de Janeiro es marginal; vive en barracas y su trabajo es eventual. Más del 40% de las poblaciones de estas ciudades está constituida por migrantes, pero quizá en la población marginal esta cifra sea dos veces mayor" (12).

c).- LOS PROBLEMAS EDUCATIVOS.

La revolución de 1910 permitió un ascenso en la escala social, lo que determinadamente incidió en los niveles --

(11).- Amalia López Reyes. op. cit. ibid.

(12).- Joseph A. Kahl. op. cit. pp. 74-75.

educacionales; se expidieron mejores leyes escolares, en 1921 se creó la Secretaría de Educación Pública, se establecieron escuelas rurales gratuitas; para satisfacer la demanda de maestros se improvisaron profesores prácticos, gradualmente fue aumentando el número de profesores y escuelas y se fomentó la educación para adultos; se intentó incorporar a los mexicanos a la vida nacional y al desarrollo, desde entonces hasta la actualidad se vienen arrastrando problemas de deficiencia en la instrucción e insatisfacción de la demanda de escuelas y profesores.

Un tercio de la población total del Distrito Federal - proviene del interior de la República y en gran número de los lugares más cercanos a esta zona, de los lugares en donde las facilidades de instrucción son limitadas y aunque la tengan o la haya ésta es ligeramente inferior a la que existe en el Distrito Federal o la tenga un nativo de este lugar (13). La población joven por sus aspiraciones de mejora en sus condiciones de vida, satisfacción de sus demandas escolares, laborales o de diversión, es la más propensa a emigrar, por otra parte, las grandes concentraciones parecen facilitar la actividad educadora del Estado (14), mientras que en el campo se observa un gran número de personas analfabetas, en las ciudades el número de personas alfabetas aumenta considerablemente siendo los analfabetos generalmente los emigrados rural-urba-

(13).- Ruíz Humberto. op. cit. pp. 68-69.

(14).- Claude Bataillon. op. cit. pp. 236-237.

nos; como los migrantes casi siempre son personas de escasos recursos económicos ello viene a influir en el grado de capacitación escolar para ellos y sus hijos; para el sostenimiento de un joven que está estudiando la primaria se requiere ganar cuando menos el sueldo mínimo, como casi nunca tienen menos de tres hijos, resulta difícil que un migrante pueda proporcionar educación media o superior a todos sus descendientes pues no podrá sostener sus necesidades escolares, proporcionándoles primaria y uno o dos años de secundaria para luego lanzarlos a buscar empleo. Gilberto Loyo dice :

"La necesidad de disminuir el analfabetismo en un país en desarrollo es clara y apremiante y los obstáculos para lograrlo aumentan en proporción al crecimiento acelerado de la población infantil y de adolescentes. Las necesidades de desarrollo económico y el crecimiento del número de adolescentes y jóvenes elevan las necesidades de escuelas secundarias, técnicas y profesionales, así como de servicios médicos, campos deportivos y de organizaciones juveniles con fines culturales" (15).

Por otra parte, gran número de profesionistas y técnicos egresados de las escuelas superiores y técnicas no regresan a su lugar de origen terminada su profesión o ciclo de estudios, promoviendo más la concentración instructiva, educacional y cultural en las grandes ciudades. El Distrito Federal ocupa en el aspecto anterior un lugar privilegiado en toda la República, pues tres quintas partes de la población universitaria, más de un tercio de los estudiantes de enseñanza media y cientos de escuelas particulares con múltiples opciones de estudio, Institutos, Universidades privadas, etc., se encuen-

(15).- Gilberto Loyo. DEMOCRACIA Y ESTADÍSTICA; México Libros de México, 1975; p.172.

tran localizados en este lugar, en el Distrito Federal, solo la educación elemental está mejor distribuida.

En términos generales el analfabetismo ha disminuido, pero el aumento natural de la población hace que este fenómeno persista (16) y se agudice en las zonas geográficamente marginadas. Para satisfacer la demanda educativa es necesario aumentar el número de escuelas y profesores, llevar instrucción a todos los estratos sociales y a todos los lugares de la República, con los métodos y técnicas pedagógicas más avanzados y acordes con las necesidades del país, hacer conciencia en todos los mexicanos de los beneficios que otorga la instrucción en una sociedad industrial como la contemporánea, en la que el nivel educacional es importante tanto para el desarrollo personal como para el social.

Siendo la educación un factor indispensable en el desarrollo del país resulta loable el esfuerzo que hace el gobierno a través de la Secretaría de Educación Pública por llevar educación escolar a todos aquellos que lo solicitan, proporcionándoles educación pre-escolar, primaria, media, media superior y profesional gratuitamente y estableciendo círculos de estudio de educación abierta para todos, proporcionándoles también, material didáctico a bajos costos y reconociéndoles los estudios realizados, también es de tomarse en cuenta los programas instructivos y culturales que a través de los medios masivos de comunicación transmiten la Universidad, el Politéc-

(16).- Amalia López Reyes. op. cit. p. 87.

rico y la Secretaría de Educación Pública, más loable sería - que todos estos esfuerzos llegaran a la población rural en forma más efectiva, que aunque llegan, sólo el 65% de la demanda de población indígena tiene acceso a la educación. En el Informe presidencial de 1980 el Lic. Lopez Portillo manifestó:

"Se fomenta asimismo la instrucción básica para - adultos otorgándoles al término de los ciclos escolares certificados reconocidos por la S.E.P. - pero hasta ahora hay latente desproporción en -- las necesidades escolares.

La educación cualitativamente es deficiente y se hace lo necesario para aumentar el nivel académico de profesores y el nivel cultural del alumno" (el INBA y el FONAFAS son los organismos encargados de promover la culturización en las zonas urbanas, promoviendo conferencias, exposiciones, teatro, música, danza, etc., además, se han establecido talleres literarios y centros de investigación) "Cuantitativamente la demanda escolar para instrucción básica se encuentra satisfecha y se puede afirmar que pocos son los niños que se quedan sin instrucción primaria, en el ciclo 79-80 se matricularon 14 millones de niños - lo que pone en posibilidad al Estado de proporcionar primaria a todos los niños de 6 a 14 años -- del país acercándonos a la universalidad de la enseñanza contenida en el artículo tercero constitucional" . *

d).- LOS PROBLEMAS ASISTENCIALES.

Las grandes concentraciones humanas en la periferia de las ciudades como resultado del movimiento migratorio interno, con las múltiples carencias de asistencia social y vivienda, - en condiciones muchas veces inhumanas, da lugar a que los - gobiernos de los estados y el gobierno federal conjuntamente,

(*).- José López Portillo CUARTO INFORME DE GOBIERNO 1980.

fomentan el establecimiento de Institutos, Hospitales, clínicas privadas o públicas dependientes o bajo el control del I.M.S.S., de la S.S.A. o del I.S.S.S.T.E. para satisfacer el aumento constante de necesidades médicas para la población.

En los últimos años se ha tratado de llevar todos los servicios sanitarios indispensables a la población campesina y particularmente a la marginada, desgraciadamente éstos como los laborales y los educativos no crecen al ritmo en que aumenta la población, por lo que hay lugares en los que estos servicios son mínimos o nulos, debido a la difícil comunicación que existe con ellos y en donde el establecimiento de clínicas u hospitales resulta incosteable por la poca densidad demográfica que existe. Los lugares más apropiados para el establecimiento de Clínicas y Hospitales parece ser que son los de alta densidad poblacional, de la que se beneficia un número creciente de personas. En la medida de lo posible se ha tratado de llevar estos servicios al campo, así tenemos que: "Se construyeron 2 105 unidades médicas IMSS-COPLAMAR, 41 clínicas hospitales de campo, se ha protegido a 14 millones de campesinos de 20 000 localidades antes marginadas, del total de la población se protege a 42 millones, que es más del 50%; se han hecho 18 500 acciones de mejoramiento de la casa rural; se establecieron 37 casas-escuela para dar hospedaje, alimentación, y apoyo extraescolar de carácter tecnológico, artístico y físico a niños de poblados con difícil acceso o de población dispersa; se han organizado cooperativas para el fomento

de los recursos naturales. Se ha puesto mucho interés en la población infantil de 9 a 14 años, que suman casi la mitad del total de la población, a los que el D.I.F. capacita; se promueve la medicina preventiva y curativa, la nutrición, la S.S.A. reparte constantemente a menores en edad escolar, madres lactantes y mujeres embarazadas medicinas y desayunos; el número de vacunas registradas aumenta constantemente; se ha promovido el programa de planificación familiar ..., se construyeron hospitales, clínicas, laboratorios y centros de rehabilitación se planea la incorporación de los indígenas al trabajo productivo,.... Sin embargo, los esfuerzos realizados no son suficientes y aún hay miles de personas a las que los servicios asistenciales no lleguen habrá que redoblar esfuerzos e invertir más capitales para que el mayor número de población se incorpore a la urbanización creciente" (*).

(*) O José López Fortillo CUARTO INFORME DE GOBIERNO 1980.

C A P I T U L O I I I

FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DEL DERECHO

DE LIBRE TRANSITO DE LAS PERSONAS

- a).- Artículo 11 Constitucional.
- b).- Limitaciones al libre tránsito de las personas.
- c).- Reglamentación de la Garantía de Libre tránsito de las personas.

a).- ARTICULO 11 CONSTITUCIONAL.

El derecho de libre tránsito de las personas, conocido también como derecho de libre locomoción o derecho de libre traslación, está contenido en nuestra Constitución Política en el artículo 11, que después de haber sufrido múltiples modificaciones ha quedado de la siguiente manera:

Art. 11.-"Todo hombre tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos semejantes. El ejercicio de este derecho estará subordinado a las facultades de la autoridad judicial, en los casos de responsabilidad criminal o civil, y a las de la autoridad administrativa, por lo que toca a las limitaciones que imponen las leyes sobre emigración, inmigración y salubridad general de la República, o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país".

En realidad el mencionado artículo constitucional no contiene una libertad, sino cuatro potestades, derechos o facultades:

- 1.- La libertad de entrar al territorio nacional (inmigrar).
- 2.- La libertad de salir del territorio nacional (emigrar).
- 3.- La libertad de viajar por el territorio nacional y a través de él (migración interna).
- 4.- La libertad de mudar de residencia.

Bajo la dominación española la entrada de extranjeros a la colonia era restringida, sólo en casos excepcionales se permitía y después de haber cumplido los requisitos y condiciones que la metrópoli establecía. Consumada la Independencia y siguiendo los lineamientos del "dejar Hacer dejar pasar" se abrieron las fronteras nacionales al comercio exterior y a los extranjeros; en 1824 se dictaron leyes de colonización -- que permitieron la entrada de extranjeros sin traba alguna, -- más aún, el gobierno les proporcionaba instrumentos de labranza, semilla, un capital y los eximía de impuestos durante algún tiempo con la condición de que se establecieran (Ley de 18 de agosto de 1824) (1). En 1828 se dispuso que todo extranjero que quisiera entrar al territorio debería obtener pasaporte o carta de seguridad otorgada por el Gobierno para transitar por el territorio.

Habiendo sido abiertas las fronteras nacionales bajo

(1).- Fontiel y Duarte Isidro. ESTUDIO SOBRE GARANTIAS INDIVIDUALES; México, Porfía, 2ª Ed., pp. 143-147

los principios librecambistas, los nacionales también podían abandonar el territorio nacional cuando lo desearan con la -- sola restricción de que no hubieren incurrido en responsabilidad civil o criminal, tal derecho se extendió también a los -- extranjeros; en los tratados de Córdova, reconocida la Independencia de México se plasmó lo siguiente:

"Toda persona que pertenece a una sociedad, al te ra do el sistema de gobierno pasando el país a u n o de otro príncipe, queda en el estado de libertad natural, para trasladarse con su fortuna a donde le convenga, sin que haya derecho para privarle de esta libertad, a menos de que -- tenga contraída alguna deuda con la sociedad a que pertenezca, por delito o de otro de los mo dos que conocen los publicistas, en este caso -- están los europeos av ec in da dos en Nueva España y los americanos residentes en la península; -- por consiguiente serán ar bitros a permanecer ad optando esta o aquella patria, o a pedir su pa sa por te, que no podrá negárseles para salir -- del reino en el tiempo que se pre fi je, llevando o trayendo consigo sus familias y bienes; pero satisfaciendo a la salida los derechos de ex portación establecidos por quien pueda hacerles" (2).

El tránsito por el territorio nacional y a través del mismo, de extranjeros o nacionales, una vez dentro de éste, -- es incondicional, es decir, que ninguna autoridad deberá de te ner o exigir a persona cualquiera pa sa por te, salvoconducto, -- carta de seguridad o cualquier otro documento o requisito cuyo objetivo sea el de restringir, limitar o entorpecer el --- tránsito de esa persona so pre te x to de id en tificación. El --- ejercicio del derecho de libre tránsito, el de desplazamiento

(2).- Montiel y Quarto Iaidro. op. cit. p. 76

interno nacional, se refiere al movimiento físico personal y no al medio del cual se vale una persona para trasladarse de un lugar a otro. El medio del cual se vale una persona para trasladarse o desplazarse (auto, avión, barco, ferrocarril, etc), se rige por disposiciones legales especiales, atendiendo por ejemplo a condiciones de seguridad, higiene, efectividad en el servicio, etc. y se regulan, estos medios de transporte, por la Ley de Vías Generales de Comunicación y por leyes secundarias que pueden establecer por ejemplo, que determinado vehículo no circule por no reunir los requisitos indispensables de seguridad para los usuarios, sin embargo, en este caso no se trata de limitaciones al tránsito de las personas, sino de limitaciones o restricciones a la circulación de los medios de los cuales se vale una persona para trasladarse, es decir, de un autobús, barco, avión, etc., por lo tanto, una persona que sólo utilice su fuerza física para trasladarse de un lado a otro del territorio nacional no deberá ser molestada exigiéndole pasaporte, carta de seguridad, salvoconducto o cualquier otro requisito semejante (3).

siendo otro de los derechos el mudar de residencia, en ejercicio del libre tránsito, cualquier persona puede cambiar de domicilio; si ha incurrido en responsabilidad civil podrá cambiar de residencia, de domicilio, siempre y cuando se comparezca a los tribunales a los que haya sido requerido y otorgue -

(3).- Burgoa Ignacio. LAS CARTAS INDIVIDUALES: México, Porrúa, 1978; pp. 423-426.

garantía suficiente que garantice el resultado del litigio; cuando haya incurrido en responsabilidad criminal deberá ser puesta a disposición del agente del Ministerio Público y ser detenida si la acción cometida merece pena corporal .

"En relación con el artículo 11 de la Constitución de 1917 la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado la siguiente tesis:

ARRAIGO, quebranto del .- (LEGISLACION DEL ESTADO DE SONORA).- ... el arraigo tiene por objeto impedir que una persona se ausente del lugar en donde ha de ser demandada sin dejar apoderado instruido y expensado que conteste la demanda, siga el juicio hasta su conclusión y responda del resultado definitivo; y la prevención que se hace al demandado, para que no se ausente del lugar de donde radica el juicio lo obliga, en tanto que su presencia sea menester para que no se obstruya el curso del procedimiento, y dejando satisfecha esta exigencia -- puede el arraigado libremente entrar y salir de la población que se le haya señalado como sitio del arraigo; pues de no ser así, éste se convertiría en una pena equivalente al confinamiento; y darle a la providencia precautoria del arraigo mayor amplitud, sería contrario al texto del artículo 11 de la constitución general, que garantiza a todo individuo la libertad de viajar por el territorio de la República y mudar de residencia sin requisito alguno; así es que si el demandado se aleja del lugar del arraigo, y por su ausencia no dejó de practicarse diligencia alguna, no puede decirse -- que el arraigo fue quebrantado, ni que, por lo mismo se haya desobedecido el mandato expedido por la autoridad ..." Amp. en Rev. 3821/33.-- T.XLVI p.2762 (4).

CARTAS DE SEGURIDAD.- fueron creadas hacia 1828, tenían como finalidad el registro de extranjeros en el país, -- cuánto eran, de que nacionalidad, donde residían, etc.; se --

(4).- Cámara de Diputados. op. cit. pp. 601-682.

les expedía por el pago de dos pesos anuales y siempre deberian tenerla, de lo contrario se les imponía una multa de 20 pesos o se les ~~cancelaba~~ ^{excusaba} por diez días; sólo si se tenía este documento se podían hacer reclamaciones o peticiones a las autoridades gubernamentales; la carta de seguridad permitía el amparo legal de un extranjero frente a una autoridad pública.

EL PASAPORTE.- Es un documento de paso otorgado por la autoridad competente del país del cual sale una persona, otorgado a solicitud de la misma, que acredita su identidad ante la autoridad del país receptor, la que autoriza o no la entrada a esa persona que lo porta (5). En realidad, el pasaporte lejos de ser un documento que habilite el libre tránsito de las personas, es un instrumento que lo limita, al exigir para su visación determinados requisitos. Por regla general todos los Estados exigen a los extranjeros la tenencia de un pasaporte, sea por razones de seguridad o por razones sanitarias o por simple control de afluencia de extranjeros (inmigración) pero además de que lo exigen, se requiere para que puedan entrar, que esté visado, es decir, que tenga el permiso de las autoridades del Estado receptor; de modo que cuando una persona haya sido autorizada para abandonar el territorio nacional, al llegar a otro estado le será exigido este documento (el pasaporte), pero además de que se le exige queda a la voluntad o interés del Estado receptor autorizar o no la entrada a esa persona. Curiosamente podríamos entender como que en ejerci--

(5).- ENCICLOPEDIA JURIDICA "CORREA" T/XXI Bibliográfica Argentina, Argentina, 1978-1979; p.159.

cio de la libertad para salir del territorio, todo nacional - autorizado para hacerlo, debería solicitar al gobierno la expedición de un pasaporte, aunque no lograra entrar a otro Estado por razones diversas a las que aludiría el Estado al cual se dirige una persona

LOS SALVOCONDUCTOS.- Son "documentos expedidos por autoridades civiles o militares, para que las personas que los posean puedan circular sin riesgo alguno" (6), se expiden generalmente en caso de guerra civil o internacional a los corresponsales de guerra para que puedan circular por donde exista una prohibición de hacerlo (7). Cuando exista por ejemplo una suspensión de garantías en términos del artículo 29 constitucional y hubiere restricción al tránsito de personas, podría solicitarse la expedición de un salvoconducto en caso de que una población determinada se encontrara bajo el toque de queda y existiera la necesidad apremiante de que se hiciera una excepción para entrar, salir o circular en esa población (8).

En síntesis, por ninguna circunstancia que no esté expresamente determinada en la constitución política se deberá prohibir el tránsito de personas, y nadie será molestado por el ejercicio de ese derecho, exigiéndole cualquier clase de documento que lo limite.

(6).- Arturo Orgaz. DICCIONARIO DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES; Argentina, Assandri, 1956; p.329.

(7).- ENCICLOPEDIA JURIDICA "OCEPA" T/XXV p.159

(8).- Juventino V. Castro. LECCIONES DE GARANTIAS Y AMPARO; México, Porrúa 1ª Ed.; pp.94-98.

b).- LIMITACIONES AL LIBRE TRANSITO DE LAS PERSONAS.

La segunda parte del artículo 11 constitucional contiene las limitaciones a esta garantía:

"El ejercicio de este derecho estará subordinado a las facultades de la autoridad judicial, en los casos de responsabilidad criminal o civil, y a las de la autoridad administrativa, por lo que toca a las limitaciones que impongan las leyes sobre emigración, inmigración y salubridad general de la República, o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país"

PRIMERA LIMITACION.

En lo que se refiere a las facultades de la autoridad judicial, esta podrá limitar el movimiento físico cuando un ciudadano haya incurrido en responsabilidad civil o criminal; cuando hubiere incurrido en responsabilidad criminal se aplicarán las medidas establecidas en los artículos 24, 25, 27 y 28 del Código Penal para el Distrito Federal:

Art. 24.- "Las penas y medidas de seguridad son:

- 1.- Prisión.
- 2.- Relegación (derogada).
- 3.- Reclusión de locos, sordomudos, degenerados y - quienes tengan hábitos o la necesidad de consumir estupefacientes o psicotrópicos.
- 4.- Confinamientos.
- 5.- Prohibición de ir a determinado lugar

Art. 25.- La prisión consiste en la privación de la libertad corporal;

Art. 27.- El código penal de 1929 decía en lo referente a la relegación: "La relegación en colonias penales se aplicará a los delincuentes de color judicialmente habituales o cuando expresamente lo determine la Ley" (9)

(9).- Corzales, Francisco. CODIGO PENAL COMENTADO; México, Porrúa, p.109.

Art. 28.- El confinamiento consiste en la obligación de residir en determinado lugar y no salir de él.

El responsable criminalmente deberá ser puesto a disposición del Ministerio Público. En relación a la responsabilidad civil de las personas, vease la tesis de la Suprema Corte de Justicia citada en la nota 5 supra, página 41 de este trabajo.

ARRAIGO.- El artículo 564 de la Ley Federal del Trabajo, no infringe el artículo 11 constitucional.

"Es infundado el agravio que se hace consistir en -- que el presente citado violó el artículo 11 constitucional por que faculta a las juntas de conciliación y arbitraje para limita la libertad de tránsito. El artículo citado dispone : "cuando el arraigo se pida al entablar una demanda o una vez presentada esta, se decretará sin más trámite". No prohíbe ninguno de los derechos que comprende la libertad de tránsito consignados en el artículo 11 constitucional, sino que la persona sujeta al arraigo podrá ejercitarlos libremente, sin requisito alguno, siempre que deje apoderado debidamente expresado para resolver de los resultados de la controversia. En efecto, la prevención que se le hace para que no se ausente del lugar en donde radica la autoridad que decreta el arraigo, lo obliga, en tanto su presencia sea menester para que no se obtruya el curso del procedimiento; pero dejando satisfecha la exigencia del nombramiento de apoderado, puede el arraigado libremente entrar o salir de la población que se haya señalado como sitio del arraigo, pues de no ser así, este se convertiría en una pena equivalente al confinamiento; y darle a la medida cautelar una mayor amplitud, al serlo contrario al texto del artículo 11 constitucional. (Amp. en Rev. 6348/57, Carlos Sevcovičius, 17 de sep. 1969, unanimidad de 17 votos, inf. 1969 pleno, p.183) (10)

De modo que el arraigo en materia civil, en la actualidad, no limita en gran manera el derecho de libre tránsito de las personas, toda vez que basta con que se deje apoderado con poderes suficientes para que respondan del resultado de un jui-

(10).- Castro-Zavala, 55 Años de Jurisprudencia en México; México, Córporación Editorial, 1970, p.2

cio; el arraigo domiciliario en materia penal reviste caracte--
rísticas diferentes, pues el arraigado deberá cumplir con las
condiciones y reunir los requisitos que establece la constitu--
ción en el artículo 20 (libertad provisional bajo protesta y li--
bertad provisional bajo caución), y las condiciones y requisi--
tos que establecen los artículos 552 a 574 del Código de Proce--
dimientos Penales para el Distrito Federal, en estos casos, se
deberá depositar fianza o caución que garantice al que el reo
no evadirá la acción de la justicia, además, el reo está obliga--
do a cumplir con las obligaciones que establece el artículo 557
del mismo código.

SEGUNDA LIMITACION.

"El ejercicio de este derecho estará subordinado a las
facultades de la autoridad judicial, ... y a las de la autoridad
administrativa, por lo que toca a las limitaciones que impongan
las leyes sobre emigración, inmigración y ... " (art. 11 Const)

Las autoridades administrativas a las cuales se refiere
este artículo constitucional son: la Secretaría de Gobernación
y la Secretaría de Salubridad y Asistencia; corresponde a la --
Secretaría de Gobernación captar los fenómenos demográficos, es--
tudioslos, preverlos, analizarlos y tratar de solucionarlos --
(la política demográfica corresponde a la Secretaría de Goberna--
ción Frec. XXV de la Ley Orgánica de la Administración Pública
Federal; también arts. 1 y 6 de la Ley General de Población), -
además, dictar y ejecutar o en su caso promover ante las de--
pendencias competentes o entidades correspondientes, las medi--

das necesarias para :

VI.- "Sujetar la inmigración de extranjeros a las modalidades que juzgue pertinentes, y procurar la mejor asimilación de estos al medio nacional y su adecuada distribución en el territorio;

VII.- Restringir la emigración de nacionales cuando el interés nacional así lo exija; " (art. 3 de la Ley General de Población).

En lo que se refiera a los asuntos de orden migratorio, a la Secretaría de Gobernación corresponde:

- I.- "Organizar y coordinar los distintos servicios migratorios;
- II.- vigilar la entrada y salida de nacionales y extranjeros y revisar la documentación de los mismos;
- III.- Aplicar esta ley y su reglamento;
- IV.- Las demás facultades que confiere esta ley y su reglamento así como otras disposiciones legales e reglamentarias (art. 7 Ley General de Población).

Corresponde a la Secretaría de Gobernación, fijar los lugares de entrada y salida de personas en tránsito internacional. (arts. 10 y 11 Ley General de Población); Art. 13.-"Los nacionales y extranjeros para entrar o salir del país, deberán llenar los requisitos exigidos por la presente Ley, sus reglamentos y otras disposiciones aplicables"; art. 62.-"para internarse en la república los extranjeros deberán cumplir los requisitos siguientes:

- I.- Presentar certificado de buena salud física y mental, expedida por las autoridades del país de donde proceden, en los casos que fije la Secretaría de Gobernación;
- II.- Aprobar el examen que efectúan las autoridades sanitarias;

III.- Proporcionar a las autoridades de migración, bajo protesta de decir verdad, los informes que les sean solicitados;

IV.- Identificarse por medio de documentos idóneos y auténticos y, en su caso, acreditar su calidad migratoria;

V.- Presentar certificado oficial de sus antecedentes, expedido por la autoridad del lugar donde hayan residido habitualmente, en los casos que fije la Secretaría de Gobernación; y

VI.- Llenar los requisitos que se señalen en sus permisos de internación ?

Por regla general, todo extranjero que pretenda entrar al territorio nacional y residir en él, deberá obtener en las oficinas de servicio exterior mexicano su documentación migratoria que acredita la calidad con que entrará al territorio nacional, pero además de esta documentación, deberá obtener la visa consular que se otorga en el pasaporte vigente, el que deberá presentar para acreditar su nacionalidad y para identificarse. México ha celebrado múltiples convenios con países de América, Europa y Oriente para la supresión de visas o el otorgamiento gratuito de las mismas.

La Secretaría de Gobernación está facultada para admitir o no a los extranjeros cuando con su internación contribuyan o no al desarrollo y progreso nacional (art. 32, L.G.P.), y, cuando lo determine el interés público, por lo que los permisos de internación y estancia se otorgan de preferencia a los científicos, técnicos, investigadores, profesionistas, inversionistas, turistas, etc, es decir, a aquellos extranjeros que por sus cualidades, aptitudes o solvencia económica, pueden ser ---

aprovechados para el desarrollo nacional cuando menos durante el tiempo en que residan en la república (arts. 33, 34 y 38 de la L. G. P.).

"La Secretaría de Gobernación podrá negar a los extranjeros la entrada o el cambio de calidad o característica migratoria por cualquiera de los siguientes motivos; cuando:

- I.- No exista reciprocidad internacional;
- II.- Lo exija el equilibrio demográfico nacional;
- III.- No lo permitan las cuotas a que se refiere el artículo 32 de esta Ley
- IV.- Se estime lesivo para los intereses económicos de los nacionales;
- V.- Hayan observado mala conducta durante su estancia en el país o tengan malos antecedentes en el extranjero;
- VI.- Hayan infringido esta ley o su reglamento;
- VII.- No se encuentren física o mentalmente sanos a juicio de la autoridad sanitaria; o
- VIII.- Lo prevean otras disposiciones legales "(art 37)

Por inmigrante debemos entender lo que establece la Ley General de Población en su artículo 44, es inmigrante "el extranjero que se interna en el país con el propósito de radicarse en él, en tanto adquiere la calidad de inmigrado".

El artículo 77 de la mencionada ley, establece que son emigrantes "los mexicanos y los extranjeros que salgan del país con el propósito de residir en el extranjero". "Las personas que pretendan emigrar del país, están obligadas a satisfacer, -

además de los requisitos generales de migración, los siguientes:

- I.- Identificarse y presentar a la autoridad de migración correspondiente, las informaciones o para fines estadísticos;
- II.- Ser mayores de edad, o si no lo son o están sujetos a interdicción, ir acompañados por las personas que ejerzan sobre ellos la patria potestad o la tutela en su caso, o acreditar el permiso concedido al efecto por dichas personas o por autoridades competentes;
- III.- La comprobación, si se trata de mexicanos, de que puede cumplir todos los requisitos que para entrar al país a donde se dirigen exijan las leyes del mismo, según el carácter con que pretendan hacerlo;
- IV.- Solicitar de la oficina respectiva la documentación correspondiente y presentarla a las autoridades migratorias del lugar donde se pretende salir y no estar sujeto a proceso o ser prófugo de la justicia, ni estar arraigado por cualquier causa en virtud de resolución judicial, sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 109 de esta ley; y
- V.- Lo que establezcan otras disposiciones aplicables en la materia" (Art. 78 L.G.P.).

Si bien es cierto los nacionales tienen derecho de residir sin que tal libertad sea coartada en alguna forma, los extranjeros tienen determinadas limitaciones por ejemplo "el extranjero inmigrante que permanezca fuera del país dieciocho meses en forma continua, o con intermitencias, perderá tal cal-

idad, en la inteligencia de que durante los dos primeros años de su internación no podrá ausentarse de la República por más de noventa días cada año, salvo lo que determina en casos excepcionales la Secretaría de Gobernación" (Art. 47 L.G.P.).

"La Secretaría de Gobernación podrá fijar a los extranjeros que se internan en el país las condiciones que estime convenientes respecto a las actividades a que habrán de dedicarse y el lugar o lugares de su residencia" (Art. 34).

Artículo 56.- "El inmigrado podrá salir del país y entrar al mismo libremente ; pero si permaneciere en el extranjero dos años consecutivos, perderá su calidad migratoria, lo mismo que si en un lapso de diez años estuviere ausente más de cinco". -- Para todo acto jurídico, cualquier extranjero deberá acreditar que su estancia en el territorio, es legal.

Los servicios de sanidad tienen prioridad sobre los de migración para inspeccionar y vigilar la entrada y salida de personas por cualquier medio que lo hagan, sean extranjeros o nacionales (arts. 16 y 17 L.G.P.) asimismo, no se permitirá la visita de ningún transporte sin el permiso de las autoridades de migración y las de sanidad (art. 30 L.G.P.)

TERCERA LIMITACION (ARTS. 338,355,363 C.S.).

En lo que se refiere a la Salubridad General de que habla el art. 11 constitucional, el art. 1 del código Sanitario establece que "Las disposiciones de este código rigen la Salubridad general en todo el territorio nacional, son de orden e interés público, así como de interés social".

ART. 2.- "Las disposiciones de salubridad general regulan las -

actividades relativas a la conservación, restauración y mejoramiento de la salud de la población de los Estados Unidos Mexicanos".

Art. 3.- "En los términos de este código es materia de salubridad general: ...

XII.- El control sanitario de la migración, así como -- las importaciones y exportaciones;

XIII.- El cumplimiento de las obligaciones y ejercicios de las facultades que establecen los tratados y convenios internacionales en materia de salud; "...

"En el capítulo V, de los artículos 25 al 29 del Código Sanitario quedan contemplados los casos en que por razones de Salubridad General sea necesario limitar el tránsito de personas en el interior de la República por razones extraordinarias; en caso de epidemias graves o peligros de invasión, enfermedades transmisibles, etc. la Secretaría de Salubridad y Asistencia dictará las medidas que estime necesarias a reserva de que tales medidas sean ratificadas posteriormente por el ejecutivo de la federación mediante decreto, la Secretaría de Salubridad y Asistencia creará las comisiones necesarias que tendrán las facultades siguientes: I.- "Solicitar la participación de los particulares"; II.- "Dictará medidas relacionadas con reuniones de personas, entrada y salida de ellas de las poblaciones y con los regímenes higiénicos especiales que deban implantarse según es su caso"; III.- Disponer libremente de todos los servicios -

* Capítulo V del Código Sanitario.

de transporte; IV.- Utilizar libremente los servicios telefónicos, telegráficos y de correspondencia. Desaparecida la causa que dió origen a la acción extraordinaria de la Secretaría de Salubridad, el ejecutivo dictará un decreto que declare desaparecida la causa y concluida la acción extraordinaria; de lo anterior se desprende, que las localidades afectadas por pestes, epidemias transmisibles o cualquier otra enfermedad grave quedará aislada, y sus habitantes limitados en su libertad de movimiento hacia otros lugares hasta en tanto no desaparezca la causa que dió origen a esa situación, en este caso, el tránsito interno de las personas si está limitándose por una causa de seguridad general, de interés público y social, pues de no controlarse esas enfermedades, se extenderían por el territorio nacional contaminando a gran parte de la población de la República, la limitación aquí se encuentra justificada (arts. 25 a 29 del Código Sanitario).

En lo que se refiere a la Sanidad Internacional, el art. 339 del Código Sanitario establece que "corresponde a la Secretaría de Salubridad y Asistencia los asuntos de sanidad Internacional y, en consecuencia:

- I.- La Administración de los demás servicios de sanidad internacional;
- II.- La administración de los servicios sanitarios de migración, y
- III.- La administración de los demás servicios sanitarios en los puertos de altura, en las poblaciones fronterizas de tránsito y tráfico internacional y en los aeropuertos internacionales".*

* Capítulo V. del Código Sanitario.

SANIDAD EN MATERIA DE INMIGRACION

Cuando lo estime necesario la autoridad sanitaria, "to-
da persona que pretenda entrar al territorio nacional deberá --
ser sometida a un exámen médico" (art. 355 C. Sanitario), además,
deberá presentar certificado de buena salud obtenido ante las -
autoridades sanitarias del país de procedencia, y, debidamente
visado por las autoridades consulares mexicanas. No podrán en--
trar a territorio nacional las personas que padescan alguna de
las enfermedades siguientes: peste, cólera, fiebre amarilla o -
viruela (art. 357 C.S.), tampoco podrán antrar a la república
los extranjeros que sean ebrios consuetudinarios o adictos al -
uso de estupefacientes o psicotrópicos, "los que padescan otras
enfermedades o alteraciones que determine el Consejo de Salubri-
dad General, emdiante decreto que deberá publicarse en el Dia--
rio Oficial de la Federación" (art. 359 C.S.). Todos los extran-
jeros que hayan entrado a territorio nacional contraviniendo las
disposiciones que determina el Código Sanitario podrán ser obli-
gados a abandonar el territorio, previos los trámites que rea-
lice la Secretaría de Salubridad (art. 361 C.S.).

El artículo 73 fracción XVI incisos 2 y 3 establecen --
las facultades que tiene el Congreso de la Unión para "dictar -
leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros
ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigra-
ción y Salubridad General de la República".

"En caso de epidemias de carácter grave o peligro de
invasión de enfermedades exóticas en el país, el De-
partamento de Salubridad tendrá obligación de dictar
inmediatamente las medidas preventivas indispen--

bles, a reserva de ser después sancionadas por el -
Presidente de la República.

La autoridad sanitaria será ejecutiva y sus disposi-
ciones serán obedecidas por las autoridades Adminis-
trativas del país" (párraf. 2-3 del art. 73 const).

CUARTA LIMITACION.

EXPULSION DE EXTRANJEROS PERMICIOSOS.

La expulsión es un acto administrativo ordenado por el
ejecutivo de la Federación, mediante el cual se ordena a uno o
varios extranjeros que dejen el territorio nacional en un plazo
generalmente corto, prohibiéndoles volver al mismo (11) por ra-
zones que el Estado expulsante considera atentatorias contra la
seguridad del mismo o contra la higiene nacional; nuestra cons-
titución es mucho más genérica al señalar que la expulsión co-
ndrá realizarse contra cualquier extranjero del cual se conside-
re o juzgue inconveniente su permanencia en el territorio.

EXPULSION Y EXTRADICCIÓN.

La expulsión es un acto ordenado por el ejecutivo, el -
cual está facultado por la constitución en representación del
Estado cuando éste ve afectado sus intereses por la forma de --
proceder de un extranjero o varios. La extradición es un acto
generalmente pactado entre dos o más estados para luchar reci-
proca o multilateralmente contra el delito, exceptuado los de-
litos políticos y los que no tienen el carácter de delito en am-
bos estados (12). En la expulsión no se requiere la existencia
de un delito, puede expulsarse a cualquier extranjero que el es-
tado a través del ejecutivo considere peligroso para la nación

(11).- ENCICLOPEDIA DE JURISDICCION "CONCRETA" T/V; p.659 sigs.

(12).- ibid.

mexicana sea por razones delictuosas, de seguridad política, en enfermedades infecciosas, etc. la constitución no enumera casos - específicos para decretar la expulsión, simplemente se establecerá la inconveniencia de un extranjero en el territorio y se le expulsará. El extraditado deberá ser puesto a disposición de las autoridades judiciales o administrativas del Estado requiriente o en las fronteras próximas a éste; en la expulsión, todo extranjero tiene el derecho a dirigirse al estado que desee y pueda ser recibido por el mismo; la expulsión es exclusiva para extranjeros; la extradición de nacionales que hayan cometido delitos en el extranjero y se refugien en el interior de la república no se podrá realizar y se lo sancionará conforme a las leyes del país (art. 4 Cod. Penal D.F.).

EXPULSION Y DEPORTACION.

Doctrinalmente no se ha establecido una diferencia tajante entre estos dos vocablos y generalmente se confunden con el término de expulsión, para Carlos Arellano García la diferencia fundamental entre ambos conceptos es que en la expulsión existe una situación migratoria y sanitaria regular y por razones que se juzgan inconvenientes se ordena la salida de un extranjero, realizándose todas las gestiones necesarias para el efecto, en tanto que en la deportación, el extranjero tiene una situación migratoria y sanitaria irregular y su estancia y permanencia en el Estado no es acorde con las leyes y reglamentos respectivos (13), en este caso la orden de deportación (expulsión específica) es acordada por la Secretaría de Gobernación, en tanto que -

(13).- Carlos Arellano García, op. cit. p.402.

la expulsión genérica es facultad exclusiva del ejecutivo federal, al efecto el artículo 105 de la Ley General de Población, establece las causas por las cuales se puede expulsar en sus -- acepciones no genéricas a los extranjeros (deportar).

Art. 105.- "Al extranjero que incurra en las hipótesis previstas en los artículos 95, 97, 99, 100, 102, 103, 104, 106, 107 y 118 de esta Ley, se le cancelará la calidad migratoria y será expulsado del país sin perjuicio de que se le apliquen las penas establecidas en dichos preceptos".

- A).- Por violación a la Ley General de Población y su reglamento.
- B).- Incumplimiento de la orden de salida del territorio dictada por la Secretaría de Gobernación.
- C).- Internación al territorio sin haber sido readmitido después de haber sido expulsado u ocultación de su condición de -- expulsado para internarse nuevamente.
- D).- Por violación a las disposiciones administrativas a que se condicionó su estancia.
- E).- Realizar actividades para las cuales no estaba autorizado conforme a la ley o conforme a su permiso de internación.
- F).- Por realizar actividades ilícitas o deshonestas.
- G).- Por ostentar una calidad migratoria diferente a la otorgada por la Secretaría de Gobernación.
- H).- Por internarse ilegalmente en el país.
- I).- Por proporcionar datos falsos en lo relativo a su situación migratoria.
- J).- Por contraer matrimonio con un nacional para solo radicarse en el país y obtener los beneficios de la Ley.

FUNDAMENTO JURIDICO DE LA EXPULSION

El fundamento jurídico está contenido en el artículo 33 constitucional, que determina:

"Son extranjeros los que no posean las calidades de terminadas en el artículo 30. Tienen derecho a las garantías que otorga el artículo primero, título primero de la presente constitución; pero el ejecutivo de la Unión tendrá la facultad exclusiva de hacer abandonar el territorio nacional, inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente".

Los extranjeros no podrán de ningún modo inmiscuirse en los asuntos políticos del país. Del artículo anterior se desprende la existencia de determinados requisitos que deberán cubrirse para decretar una expulsión, de lo contrario ésta sería ilegal y autoritaria, estos requisitos son los siguientes:

- a).- Que a todo extranjero le asiste el capítulo primero de la constitución, relativo a las garantías individuales, excepto el 14 en lo relativo a el juicio previo, debiéndose cumplir, entonces con el 16 en lo que se refiere a la fundamentación y motivación de actos jurídicos.
- b).- Que la facultad de hacer abandonar el territorio nacional a uno o varios extranjeros es facultad exclusiva del ejecutivo de la federación.
- c).- Que la expulsión debe ser inmediata y sin necesidad de juicio previo, es decir, que en caso de que un extranjero sea expulsado no gozará de la garantía de audiencia contenida en el 14 constitucional, siendo esta una excepción a la mencionada garantía, sin embargo deberá cumplirse con la primera parte de lo que establece el art. 16 constitucional que se refiere a la fundamentación y motivación de actos jurídicos

En tesis jurisprudencial de la Suprema corte de Justicia se ha sostenido :

"Son fundados los anteriores agravios por los siguientes conceptos: el artículo primero de la constitución federal establece la protección de ésta para todo individuo, esto es, para mexicanos o extranjeros, sin distinción de ninguna naturaleza. Igualmente previene que las garantías que otorga no podrán restringirse ni suspenderse si no en los casos y con las condiciones que la misma constitución señala. Los artículos 103 frac I y 107 que establecen el juicio de amparo, no hacen distinción alguna sobre individuos o personas a quienes alcanza esa protección. Por lo tanto, si el artículo 33 de la propia carta fundamental faculta al ejecutivo de la unión, en forma exclusiva, para hacer abandonar el territorio nacional inmediatamente y sin necesidad de juicio previo a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente, no inhibe a dicho alto funcionario de la obligación que tiene, como toda autoridad en el país, de fundar y motivar la causa legal de su procedimiento, por la molestia que causa con la deportación, ya que esa garantía está establecida por el artículo 16 de la propia constitución. En consecuencia sus actos no pueden ser arbitrarios, sino que deben estar sujetos a las normas que la misma carta fundamental y las leyes establecen. Siendo así procede el juicio de garantías contra sus determinaciones, conforme al artículo 103 frac. I expresado para lo cual debe seguirse el procedimiento establecido por la ley reglamentaria respectiva." (16)

d).-Que la permanencia en el interior de la república, de un extranjero, sea considerada como inconveniente por el ejecutivo, al respecto, cita el maestro Arellano -- García lo siguiente:

"El artículo 33 constitucional no puede aplicarse sin la propia limitación que él mismo impone, por lo que si no existen pruebas de las que se desprenda que sea inconveniente la permanencia de tal persona en el país, no puede el presidente de la república decretar su expulsión en aplicación de este precepto, ya que falta el requisito básico que lo fundamenta. Lo contrario sería una aplicación dictatorial que es facultad concedida al ejecutivo, lo que no existe, pues contrasta con el régimen constitucional imperante, ya que el artículo primero y el mismo artículo 33 constitucional protege tanto a los nacionales como a los extranjeros con todas las garantías que en ellos se contienen". (14)

Reunidos todos y cada uno de los requisitos que establece la constitución la expulsión de extranjeros perniciosos no

(14).- Carlos Arellano García. o. cit. p. 400.

podrá ser considerada ilegal ni violatoria de las leyes.

c).- REGLAMENTACION DE LA GARANTIA DEL LIBRE TRANSITO DE LAS PERSONAS.

El libre tránsito de las personas se encuentra reglamentado en varias disposiciones legales, las principales son: la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley General de población y el Código Sanitario.

Nuestra constitución establece cuatro libertades en una sola garantía, a saber: la libertad de entrar y salir de la república, la libertad de viajar por el territorio nacional y la libertad de cambiar de residencia dentro de la república o hacia el extranjero; de las libertades mencionadas solo una tiene la característica de ser una verdadera libertad de transitar, esta es, la libertad que todo individuo goza para moverse físicamente por el territorio y a través de él, sin necesidad de presentar, a ninguna autoridad o persona que se diga autoridad, documento público o privado que de alguna manera implique molestia en el ejercicio de este derecho, y que en mi concepto no requiere de ninguna otra reglamentación más de la ya existente en la constitución y que tiene como única limitación la responsabilidad civil o criminal en que pueda incurrir una persona y las razones de salubridad general de que habla el Código Sanitario, - de modo que cuando una persona no es responsable ni civil ni criminalmente goza de la libertad de tránsito interno nacional en forma absoluta, lo mismo podemos decir de lo aducido por el el Código Sanitario, en tanto no se presenten las razones de Salubridad General, todas las personas gozan de esta libertad en

forma absoluta, pudiéndose afirmar que es de los pocos derechos que excepto las limitaciones mencionadas no tiene ninguna otra no sería pues prudente reglamentar algo tan necesario como la libertad de locomoción -tránsito interno- supuesto que es tan necesario para vivir como la vida misma, imaginémosnos a una persona que dentro de su mismo país no puede trasladarse a donde se encuentren sus padres, hermanos, mujer o hijos, por que una ley o reglamento dice que no lo puede hacer si no cubre determinados requisitos para pasar de un lugar a otro dentro del mismo Estado, o, imaginémosnos a una persona que para trabajar en el interior de la república tenga diariamente que pasar un puente en donde se le exige, para su paso, la presentación de determinados documentos sin los cuales no puede pasar, esto no es posible, nos encontramos en un estado libre y soberano en donde a las personas se les reconoce un mínimo de libertades, y además, se les garantiza su ejercicio, no estamos en un estado totalitario, en donde cada movimiento de las personas, nacionales o extranjeros, es notificado inmediatamente a una autoridad superior que controla todo y a todos, tampoco estamos en un estado fascista en donde interesa a las autoridades saber que clase de personas pasan de un lugar a otro de su territorio, y en donde constantemente el estado de sitio y los toques de queda están a la orden del día, no estamos en un estado en donde interesa al gobierno controlar todos los movimientos realizados por los extranjeros o nacionales; en México, no nos interesa a nuestras autoridades saber a donde se dirigen las personas cuando entran a -

nuestro territorio, si les interesa que cuando una persona cruce nuestras fronteras con el ánimo de permanecer temporal o definitivamente en el interior, cumpla con las condiciones y los requisitos formales y legales que para entrar se le exige, una vez cumplidos, en el interior de la república, ya no será molestado, gozará de la libertad de transitar por el territorio nacional como si lo hiciera por el territorio de su propio Estado. La reglamentación de tal libertad podría traer como consecuencia la limitación de la misma, la libertad de transitar es una libertad reconocida en atención a la libertad natural del hombre para trasladarse en su pretensión de lograr sus objetivos, sean éstos los que fueren, es un derecho frecuentemente ejercido por todos puesto que va unido a la misma vida del individuo, a sus deseos, necesidades, pretenciones y objetivos. El estado reconoce que el hombre necesita trasladarse de un lugar a otro eficazmente, y así, no solo reconoce, sino que garantiza el ejercicio de ese derecho para toda persona, nacional o extranjera, pobre o rico, campesino o no; la libertad de tránsito entendida en esta forma es una libertad absoluta y no debe ser limitada por ningún medio de restricción ni por ninguna reglamentación.

Hasta aquí solo me he referido al tránsito interno de personas, falta aún tres libertades por exponer, el siguiente será pues la libertad que todo hombre tiene para cambiar su lugar de residencia cuando así lo desee, en ejercicio del derecho de libre traslación. Genéricamente todas las personas tienen la

libertad de cambiar su lugar de residencia sin traba ni restric-
ción alguna para cualquier lugar de la República, sin embargo,
la Ley General de Población establece que todos los extranjeros
inmigrantes que hayan entrado a territorio nacional deberán re-
frendar su calidad migratoria al finalizar el término por el --
cual se les permitió residir en la República, de lo contrario,
deberán abandonarla o serán obligados a abandonarla (art. 46 LGP)
además, para tener derecho de residencia deberán permanecer en
el territorio y abandonarlo dando aviso a las autoridades de po-
blación, y no podrán permanecer en el extranjero por más tiempo
del establecido en la Ley (art. 47 L.G.P. y lll del reglamento).
La Secretaría de Gobernación está facultada por la Ley para fi-
jar a los extranjeros el lugar de residencia cuando así lo con-
sidere necesario (art. 34 L.G.P.; 99 y 108 del reglamento); tra-
tándose de asilados políticos la Secretaría fijará el lugar de
residencia así como la actividad a que habrá de dedicarse (art.
101 frac. VII párrafo "a" del reglamento); el asilado tampoco -
puede salir del territorio sin autorización ni salir por más --
tiempo del autorizado o de lo contrario perderá su calidad mi-
gratoria (art. 42 frac. V L.G.P.) también deberán manifestar su
cambio de domicilio o de estado civil dentro de los 30 días si-
guientes al cambio (101 frac. VIII-g del reglamento), los ex-
tranjeros que hayan contraído matrimonio con nacionales deberán
manifestar su domicilio conyugal en el registro nacional de ex-
tranjeros y todo cambio que de él se haga deberá notificarse al
registro dentro de los 30 días posteriores al cambio (121 frac.
III reglamento). Para todas las calidades migratorias es potes-

tativo el cambio de residencia, pero la ley faculta a la secretaria a limitarlo cuando lo considere necesario y cuando expresamente lo determine la ley en los casos mencionados.

"La Secretaría de Gobernación podrá fijar a los extranjeros que se internen en el país las condiciones que estime convenientes respecto a las actividades a que habrá de dedicarse y el lugar o lugares de su residencia". (art. 34 de la Ley)

II.- "La Secretaría fijará a los extranjeros a quienes se les conceda esta característica, migratoria, -visitantes- las actividades a que podrá dedicarse y, cuando lo estime necesario, el lugar de su residencia y deberán acreditar tener numerario o ingresos suficientes para subsistir en el país" (art. 99 frac. II del reglamento)

La libertad de cambiar de domicilio es entonces limitada para algunos extranjeros (visitantes, asilados políticos, extranjeros casados con nacionales, y, cuando la Secretaría lo estime necesario o conveniente) .

Otro de los derechos y de las libertades contenidas en el artículo 11 constitucional es la libertad de salir del territorio nacional, conocida en la Ley General de Población como emigración; es emigrante, la persona nacional o extranjera que sale del país con el propósito de residir en el extranjero (art. 77 de la Ley), las causas de la emigración son múltiples y tocan a la Secretaría de Gobernación investigarlas, tiene además la facultad legal para limitar por los medios conducentes la salida de nacionales al extranjero; habiendo detectado las causas deberá darles una solución o cuando menos intentarlo; visto que las causas primordiales de emigración son principalmente por razones de trabajo, la Secretaría estudiará cuales son los

lugares dentro de la república en donde se requieran trabaja---
dores para canalizar a los emigrantes o, donde se requieran sus
servicios, tratarse por los medios que estén a su alcance evitar
la salida de nacionales al extranjero interesándoles en las ac-
tividades que se desarrollan en la República; la Ley General de
Población establece como de interés nacional el evitar, detener
o restringir la salida de nacionales cuando haya centros de tra-
bajo en la República, cuando el Consejo nacional de Población -
lo determine —para crear centros de población, evitar la des-
población, etc.—, por, suspensión de garantías en caso de gue-
rra, se considera también de interés nacional el evitar la emi-
gración clandestina (bracerismo de indocumentados). Cuando se -
promueva la emigración de nacionales para trabajar en el extran-
jero, contratados por empresas nacionales o extranjeras, se re-
quiere la intervención y la autorización de la Secretaría de Go-
bernación para su traslado, así como que cada uno de los traba-
jadores tenga su tarjeta de identidad debidamente visada. Tra-
tándose de menores, deberán hacerse acompañar de sus tutores o
saldrán con el permiso de las autoridades que legalmente pue-
dan hacerlo, los menores de 18 años podrán salir con autoriza-
ción escrita de sus padres o tutores. Todo nacional que salga a
el extranjero para trabajar bajo contrato, deberá volver al fi-
nalizar el término por el cual se contrató. La salida de perso-
nas deberá hacerse precisamente por los lugares destinados para
ello, lugares que son fijados por la Secretaría de Gobernación
dentro de los horarios que la misma Secretaría fija. En todo --

momento, deberán cumplirse con los requisitos establecidos en la Ley y su Reglamento (arts. 78 de la Ley y 140 del reglamento).

El último derecho o libertad contenida en el artículo 11 constitucional es el de entrar al territorio, esto es, el de inmigrar hacia la república. Inmigrantes, son los extranjeros que se internan en el país legalmente, con el propósito de establecerse en él en tanto adquieren la calidad de inmigrado -- (art. 44 de la Ley), más aún, en el libre tránsito, es inmigrante todo aquel que desee internarse en el país, tenga o no el propósito de establecerse, los transeuntes son inmigrantes que ejercitan la libertad y el derecho de transitar. La Inmigración es, de los cuatro derechos y libertades contenidas en el artículo 11, la más limitada, pues la ley exige a todo el que pretenda entrar a territorio nacional la presentación de ciertos documentos y la reunión de determinados requisitos sin los cuales no se puede dejar pasar a ninguna persona, las razones son obvias y justas, una gran tendencia proteccionista de los trabajadores nacionales de las oleadas de trabajadores extranjeros, sobre todo de sudamericanos y centroamericanos que son los más propensos a emigrar a la república, es por ello que solo se otorgan permisos de internación al personal capacitado que pueda ser aprovechado en México para su desarrollo económico, social y cultural, se otorgan a quienes puedan contribuir al progreso nacional, o a quienes tengan capitales suficientes para su sostenimiento personal y que no constituyan una carga más para la economía nacional, puesto que es gravoso el proporcionar servicios a los nacionales cuanto más no será si hubiera una entrada

indiscriminada de extranjeros al país.

La Secretaría de Gobernación puede negar, prohibir o suspender la entrada de extranjeros al país cuando así lo estime conveniente por razones de interés nacional u orden público, cuando se violen las leyes o reglamentos, cuando exista una cuota determinada y ésta ya haya sido cubierta, o cuando se trate de delincuentes, ebrios consuetudinarios, prófugos de la justicia, enfermos crónicos, etc.

Por regla general, la internación de extranjeros al territorio nacional se sujetará a condiciones y requisitos que se convierten en limitaciones, a decir del maestro Carlos Arellano García, estos requisitos pueden ser:

- a).- Requisitos sanitarios.
- b).- Requisitos económicos.
- c).- Requisitos administrativos.
- d).- Requisitos diplomáticos.
- e).- Requisitos fiscales. (15)

Requisitos sanitarios.- Toda aquella persona que pretenda entrar al territorio nacional deberá practicarse los exámenes médicos que le sean exigidos por el servicio sanitario mexicano o por los representantes diplomáticos en el extranjero. Cuando se es inmigrante se presentará certificado de buena salud visado por las autoridades consulares mexicanas y además se le practicará otro examen por las autoridades sanitarias; no podrán entrar quienes padezcan enfermedades como peste, cólera, fiebre amarilla o viruela, los ebrios consuetudinarios ni los toxicómanos o quienes padezcan enfermedades infecciosas transmisibles; cuando algún extranjero se haya introducido al territorio nacio

(15).- Carlos Arellano García. op. cit. p. 342 y sigs.

nal sin haberse practicado el exámen médico o cuando viole el Código Sanitario, podrá ser forzado a abandonar el territorio nacional.

Requisitos diplomáticos.- Todo aquel que pretenda entrar al territorio nacional deberá presentar su pasaporte (o tarjeta de identificación) debidamente visado por las autoridades consulares mexicanas; el pasaporte debió haber sido expedido previamente, por la autoridad competente, a la persona que lo haya solicitado, con los requisitos que para la expedición de pasaportes establece la ley del lugar de donde provenga.

Requisitos fiscales.- Son las cantidades en efectivo que por concepto de impuestos o derechos debe pagar el extranjero que pretenda entrar al territorio, la cantidad varía según sea la calidad migratoria con la que se pretenda introducir o incluso puede haber excención de impuestos o derechos cuando haya convenio entre México y el estado de donde proviene el extranjero; los impuestos están determinados en la ley de impuestos de migración.

Requisitos administrativos.- Son el conjunto de actividades que se desahogan ante los consulados nacionales en el extranjero, en las oficinas de migración de la Secretaría de Gobernación o ante la misma Secretaría, se refiere también a la cantidad o cuota de extranjeros que puedan ser admitidos anualmente por cada una de las nacionalidades con las que exista convenio internacional.

Requisitos económicos.- Se refiere a la cantidad que por concepto de fianza o depósito debe hacer un extranjero que al entrar a territorio nacional no ha reunido todos los requisitos legales para su internación y estancia, pero que tiene la seguridad de que va a reunirlos en el plazo que la Secretaría le fije, y que de no cumplir con ellos en el plazo determinado será obligado a abandonar el país y volver al lugar de procedencia.

Los nacionales que deseen entrar a territorio nacional lo podrán hacer comprobando su nacionalidad mexicana, haciéndose el examen médico ante autoridad sanitaria mexicana y llenando las formas estadísticas; la repatriación de mexicanos se fomentará y estimulará pero se les radicará en los lugares donde se requiera de núcleos de población cuando la repatriación sea masiva; los mexicanos que hubieren perdido la nacionalidad mexicana y quisieran entrar al territorio mexicano, deberán reunir los requisitos que para los extranjeros establece la ley; los movimientos fronterizos se podrán realizar siempre y cuando --- quien entre o salga tenga su carta de identidad, para obtenerla deberá probar que tiene su lugar de residencia en las colindancias de las fronteras con México, su nacionalidad y satisfaga el examen médico.

Nuestra constitución establece en la primera parte del artículo 11 la garantía de libre tránsito en cuatro libertades o modalidades, la segunda parte del mismo artículo constitucional establece las limitaciones a esta garantía, pero para desglosar

sarlas tuvimos que referirnos a otras leyes tales como la Ley General de Población, el Código Sanitario y el Código Penal fundamentalmente, visto es pues, que sólo gozamos plenamente de la libertad de transitar a través del territorio nacional y que en tal caso no se nos puede molestar exigiéndonos la presentación de ningún documento que demuestre la existencia del derecho de paso de un lugar a otro del territorio; que todos los nacionales gozan del derecho de cambiar de residencia cuando lo deseen, no así los extranjeros a los que la Secretaría de Gobernación puede fijar el lugar de su domicilio cuando lo estime necesario y en los casos específicos que establece la ley General de Población el cambio de domicilio se realizará dando aviso a la misma Secretaría; que las personas para emigrar necesitan cumplir determinados requisitos y reunir determinadas condiciones sin las cuales no pueden salir de la república; que también para entrar deben reunir determinados requisitos y condiciones y que los extranjeros deberán reunir otros más para permanecer en el territorio, de lo anterior, saco en conclusión, que la libertad de tránsito no se ejercita ni en un 50%, es decir, que hay múltiples trabas, sobre todo en el aspecto tránsito internacional de personas que hacen que ésta libertad no se ejercite ampliamente, y, tratándose del tránsito interno nacional se hace una discriminación entre nacionales y extranjeros al facultar a la Secretaría de Gobernación para restringir el derecho de elegir el lugar de su domicilio a los asilados políticos, a los visitantes y a los extranjeros casados con nacionales o ---

cuando la Secretaría lo considere necesario, ejemplificando, el artículo 11 constitucional contiene una garantía que toda ella constituye el 100%: del porcentaje total le asignamos 25% a la libertad de salir del territorio, 25% a la libertad de entrar al territorio, 25% a la libertad de cambiar de residencia y 25% a la libertad de moverse por el territorio nacional, pero, no todos los que quieren salir del territorio lo pueden hacer, lo mismo podemos decir de los que quieren entrar, prueba de ello es el gran número de ilegales que hay en la República y en los Estados Unidos de Norteamérica (flujo y reflujo de ilegales), habiendo trabas para salir y trabas para entrar, los porcentajes se neutralizan y se convierten en 0%; - de los siguientes porcentajes, todas las personas gozan de la libertad de transitar por el territorio, por lo que este porcentaje queda íntegro, pero de la libertad de cambiar de residencia, a los extranjeros se les limita --a juicio de la Secretaría de Gobernación-- por lo que el 25% lo dividimos entre nacionales y extranjeros, dando por resultado que solo se ejerce el 37.5% de la garantía establecida en el artículo 11 --constitucional.

C O M E N T A R I O

El artículo 11 constitucional está dividido en dos secciones perfectamente definidas, la primera corresponde a los derechos, los que se podrán ejercitar sin necesidad de pasaporte, salvoconducto, carta de seguridad o cualquier otro documento o requisito que se le asumeje. La segunda sección con

tiene las limitaciones al ejercicio de los derechos contenidos en la primera, además de las facultades que se otorgan a las autoridades judiciales para limitar o restringir la libertad de movimiento se faculta a dos autoridades administrativas para controlar la inmigración internacional, se les faculta para solicitar de un emigrante o inmigrante la presentación de determinados documentos y la reunión de determinados requisitos sin los cuales estas autoridades pueden impedir la entrada o salida de personas, dicho de otra manera, que las personas que pretendan entrar al territorio nacional o salir de él, deben, para ejercitar ese derecho, presentar esos documentos que les exigen las autoridades, de lo contrario ese derecho no lo podrán ejercitar plenamente. Yo sugeriría, que el párrafo "sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos semejantes" sea suprimida del texto del artículo 11 constitucional pues las causas históricas por las cuales fue incluido este párrafo en este artículo ya han desaparecido, y en la actualidad nadie duda de que se pueda transitar libremente por el territorio nacional sin necesidad de portar esos documentos, además, con la supresión del párrafo mencionado, se daría lugar a las limitaciones de que habla la segunda parte del mencionado artículo, pues el tránsito internacional de personas está sujeto o condicionado a la presentación de determinados documentos y a la reunión de determinados requisitos sin los cuales no se podrán cruzar las fronteras libre y legalmente.

C A P I T U L O I V

EVALUACION JURIDICA DE LOS PROBLEMAS SOCIO-ECONOMICOS DERIVADOS DEL LIBRE TRANSITO DE LAS PERSONAS.

- a).- Los problemas de movimientos migratorios internos.
- b).- Los problemas de movimientos migratorios externos.

LOS PROBLEMAS DE MOVIMIENTOS MIGRATORIOS INTERNOS.

Los factores que contribuyen al movimiento de contingentes humanos de las zonas rurales a las zonas urbanas son múltiples, fundamentalmente factores de carácter económico, cultural, demográfico, físicos, administrativos, asistencial, etc.. Los factores físicos, son los hechos de la naturaleza que hacen que las personas que viven en las zonas rurales o en pequeñas localidades sientan la necesidad de migrar a las grandes ciudades: las sequías, las lluvias excesivas, los ciclones, las heladas, el empobrecimiento de las tierras, etc. en general, los cambios en las condiciones climáticas, atmosféricas y ambientales en zonas rurales; en situaciones tan inestables, la condición económica de las personas se ve condicionada a lo que la naturaleza le pueda proporcionar, es decir, que los factores ambientales, atmosféricos y climáticos se presenten en condiciones favorables, de lo contrario, si se presentan desfavorables y por ende

perjudiciales, en la mente de estas personas despierta la idea de migrar a otros lugares en donde se pueda vivir en condiciones menos inestables.

Factores demográficos.- el crecimiento acelerado de la población campesina hace insostenible la situación social y económica de las familias rurales, pues al aumento de hijos corresponde un aumento de necesidades con la consecuencia obligatoria de satisfacerlas, para una persona que vive en una zona rural - le resulta difícil sostener una familia numerosa, no le alcanza el dinero que obtiene o que pueda obtener del producto de la venta de lo que le arrancó a la tierra, la situación se agrava más si la tierra que tiene es de temporal, por lo que si no tiene - lo suficiente para mantener a su familia y no lo gana con la venta de sus cosechas, opta por buscar lo necesario en otros lugares, se va a trabajar como aparcerero, como peón, como albañil, -- hasta que definitivamente se dirige a las ciudades, en donde -- con menos esfuerzo obtiene más ingresos, posteriormente, cuando se sienta seguro en las ciudades regresará a su lugar de origen por su familia.

Factores económicos.- Los factores económicos desde siempre han sido los determinantes en el movimiento de grandes contingentes a las ciudades, lo fueron en la antigüedad, en la edad media y lo han sido, más caracterizados, en la edad contemporánea. El subempleo, el desempleo de un gran número de personas que viven en las zonas rurales y que tienen la necesidad de sostener a familias numerosas, los bajos niveles de vida que --

tienen, los bajos salarios, los horarios largos, la insalubridad en que laboran, las labores peligrosas, falta de servicios médicos, son factores muchas veces determinantes para que las personas migren a las ciudades. Contribuyen también otros factores tales como, el matrimonio, la viudez, el divorcio, la separación, la insuficiencia de servicios sanitarios, médicos, asistenciales, la falta de escuelas a todos los niveles, los abusos raciales, la carencia de actividades culturales y de diversión, estos elementos aunque no determinantes si son la gota que derrama el vaso, el pretexto para dirigirse a las ciudades para satisfacer algunas necesidades

Factores relacionados con la economía rural.- Las prácticas agrícolas tradicionales, la deficiencia en la ayuda técnica y crediticia, la desorganización de los pequeños productores, ejidatarios, comuneros o propietarios, la falta de ayuda para la elaboración, industrialización y comercialización de productos, son factores que influyen en el ánimo de quienes viven en zonas rurales para migrar en dirección a las ciudades.

Factores Administrativos.- Como por ejm. la apatía de las autoridades para hacer llegar a los núcleos de población -- marginada servicios como los educativos, sanitarios, culturales, asistenciales, tan necesarios para el desarrollo de las comunidades. Generalmente las zonas rurales y más las marginadas carecen de los servicios mínimos indispensables para sobrevivir, estos se encuentran concentrados en las ciudades y en los lugares adyacentes a ellas; los servicios, son factores de migración,

por cuanto a que hace que la gente del campo se deslumbe con ellos y se dirija a donde se encuentren, imbuidos por la idea de que en las ciudades viviran más oligadamente que en el campo, muchas ocasiones así pasa pero nó con la facilidad que estas -- personas pensaban, generalmente los personas que viven en el campo piensan que en las ciudades se vive bien, que hay empleos para todos, que todos tienen su casa, que es muy fácil conseguir los alimentos en los mercados, que es muy fácil transportarse de un lugar a otro de la ciudad, que hay formas muy variadas de ganar dinero, deslumbrados por todos estos "beneficios" desiden dirigirse a las ciudades pensando encontrar trabajo inmediatamente que llegan, establecerse, ganar dinero, vivir bien, pero cuando estan dentro de las ciudades la realidad es diferente, vagan de un lugar a otro buscando empleo, viven de un subempleo y al día, viven en una urbe que los discrimina y que no les da igualdad de oportunidades en empleos, muchas veces -- viven peor que como vivian en su lugar de origen. El modernismo influye de manera indirecta en el proceso migratorio, la existencia de luz eléctrica, de estufas de gas, de calles pavimentadas, de agua en las casas, de drenaje, los transportes, la existencia de teatros, cines, de centros de diversión etc. hace que la gente que vive en zonas rurales se deslumbe con tanto "progreso" y tambien quiere beneficiarse de los beneficios que proporcion el progreso, la primera ocasión que visiten las ciudades recibiblemente sea por curiosidad, la segunda ya pensafén en quedarse.

El libre tránsito no es el elemento o factor determinante motivo de los múltiples problemas que de la migración campo-ciudad se derivan, es el ejercicio de un derecho y una libertad garantizada por la constitución política, del cual hace uso una persona en su pretensión por lograr sus objetivos. Las causas determinantes o motivos objetivos de la migración campo-ciudad son múltiples y van desde la simple idea de conocer la ciudad, hasta la idea de radicarse en ella, deslumbrados por las ostentaciones que existen. En caso de que ese traslado sea con el ánimo sólo de conocer la ciudad, para comprar algunas cosas o en plan turístico, el traslado es temporal, tiempo al cabo del cual el migrante regresará al lugar de donde salió. En caso de que el migrante tenga la intención de radicarse en las ciudades las causas o factores son generalmente de carácter económico, y el retorno a su lugar de origen depende del haberlas cubierto o solventado total o parcialmente, en el mayor de los casos, quienes se han establecido en las ciudades y ha aumentado sus condiciones de vida, no las abandonan, y si lo hacen, lo hacen esporádicamente volviendo a las mismas. Cubiertas las necesidades por las cuales migraron, el libre tránsito de las personas no desaparece pues pueden seguir ejercitando este derecho cuantas veces quieran.

El movimiento migratorio de una persona o de un número reducido de habitantes del territorio nacional no tendría relevancia alguna si éste fuera esporádico o de vez en cuando, el problema se agudiza cuando ese traslado no es de unas cuantas -

tas personas, sino de millares, trasladados en los que se incluyen, en ocasiones, grupos enteros de familias o de comunidades y en una secuencia tan continua que generan problemas de grandes magnitudes: primero, cuando se deja el lugar de residencia o de origen para trasladarse a otro que casi siempre es una ciudad o localidad mediana, y el segundo, al asentarse en las ciudades; en el primer caso, el campo se descapitaliza, se hace inproductivo o se reduce su capacidad productiva, se afecta la economía nacional que depende en gran medida de lo que el campo pueda producir; si no hay quien haga producir el campo y los que lo hacen son muy pocos la producción de satisfactores a nivel nacional se reduce paulatinamente a medida que se reduce el número de campesinos productores; cuando empieza a migrar un número indiscriminado de personas hacia las ciudades es obvio que algo anda mal en nuestra economía, el problema no sería tan grave si fuéramos un país industrializado, pero somos un país aún altamente agrícola en vías de desarrollo industrial, de modo que habrá que buscar soluciones prácticas y efectivas para evitar los éxodos masivos de grandes contingentes humanos hacia las ciudades. El segundo problema, también de gran envergadura, lo ocasionan los migrantes cuando ya se han establecido en las ciudades, cuando es necesario proporcionarles servicios como: agua, luz, limpieza, educación, vivienda, transporte, trabajo, asistencia médica e higiénica, etc. servicios que no se proporcionan uniformemente debido al gran número de personas que los requieren, pues no crecen ni se proporcionan al ritmo en que --

aumenta la población, dando como resultado que muchas personas, aún en las ciudades y en los suburbios sobretodo, carezcan de ellos, y quienes los posean, los tengan en calidades deficientes, por ejemplo, supongamos que 100 personas reciben el 100% de servicios efectivos mínimos, necesarios y satisfactorios, pasado algún tiempo llegan otras 100 personas a las que logicamente habrá que proporcionarles servicios, pero de estas 100 que llegaron solo es posible proporcionarles servicios efectivos a 50 personas, las 50 restantes se quedaron sin ellos pero también tienen necesidad y requieren de servicios, de modo que los servicios que fueron creados para 150 personas habrá que repartirlos entre 200, resultado, que la calidad de los servicios -- prestados se reduce para todos.

Los movimientos migratorios se dan en mayor o menor --- proporción de las zonas menos desarrolladas a las más desarrolladas económicamente, de preferencia a lugares contiguos a las zonas de inmigración, por cuestiones generalmente de carácter económico, Hay estados de alto índice de inmigración, es decir, de destino, como en el caso del Distrito Federal en el que casi un tercio de la población tiene raíces en otra entidad Federativa, hay estados también con un alto índice de emigración como es el caso por ejemplo de los estados del centro de la república, en el que el flujo de personas hacia las metrópolis es un proceso alarmante. La política del estado mexicano no se encamina en el sentido de limitar el libre tránsito de las personas, sino en el sentido de atenuar y disminuir los factores de ex--

pulsión de personas de las zonas rurales y marginadas y en el sentido de atenuar los efectos que ésta expulsión produce. Se trata de dar soluciones a los factores y causas que hacen que una persona migre del campo a las ciudades o de las ciudades pequeñas a las grandes localidades o ciudades, y una solución también al problema cuando éste ya se ha presentado; se trata de solventar la migración rural-urbana antes de que se presente y después de que ésta ya se presentó, sin que con estas soluciones se limite o restrinja el derecho de locomoción, traslación o tránsito; para lo primero se han tratado de llevar a cabo planes de desarrollo nacional y proyectos de ayuda económica a campesinos, pequeños propietarios, ejidatarios, comuneros, sociedades cooperativas y a grupos marginados, haciéndoles llegar productos de primera necesidad a precios acordes con el salario obtenido, tratando de aumentar el poder adquisitivo de la moneda en el campo; se trata de hacerles llegar los servicios médicos asistenciales al mayor número de personas en la república, medicina externa y medicamentos a bajos costos o gratuitos; la COMISUPRO trata de absorber los productos del campo disminuyendo el intermediarismo, que aumenta el precio de los productos básicos, y garantizando a los campesinos la compra de sus productos a precios aceptables; se trata de hacer llegar a todas las poblaciones marginadas la educación elemental básica. El estado mexicano conciente de que la migración a las ciudades atiende a causas de carácter económico, trata por los medios a su alcance crear fuentes de trabajo que absorban al mayor número de

gente desempleada o subempleada, tanto en zonas rurales como en zonas urbanas. Ahora más que nunca se trata de evitar los movimientos migratorios perjudiciales para determinados estados de la República; puesto que tal problema es de difícil solución, se trata de encausar los movimientos hacia los lugares donde se requiere de núcleos de población y de personas para laborar, na ce así la política de desconcentrar-concentrando, desconcentrar empresas y servicios públicos y administrativos enviándolos a costas y fronteras, concentrado en ellas el personal necesario para hacerlas funcionar, de modo que el interés de los migran-- tes se desvía en esa dirección y procurando que la población se distribuya uniformemente a lo largo y ancho del territorio na-- cional. Cuando el problema de la inmigración ya se ha presenta-- do, los problemas que derivan de ella tratan de solucionarse au-- mentando los servicios, como: transporte, agua, vivienda, asis-- tencia médica, educativos, aumentando las fuentes de trabajo, - etc. todo ello en donde los asentamientos humanos, producto de los movimientos migratorios están causando estragos. El regla-- mento de la Ley General de Población de 1966 estableció en los - capítulos II y III la política de población interna, teniendo - como objetivos: "elevar las condiciones sociales y económicas - de los habitantes del país atendiendo a su número -crecimiento o distribución social- evolución, estructura, actividades y su racional distribución geográfica en el campo o en las comunida-- des urbanas"(art. 5 reglamento L.G.P.). Para lograr lo anterior, el consejo nacional de población creará planes nacionales desti-- nados al cumplimiento de estos objetivos,

objetivos y se coordinará con las diferentes dependencias o entidades públicas para lograr planes de desarrollo social y económicos respetando los derechos humanos, las garantías individuales y libertades, respetando la idiosincracia y cultura del pueblo mexicano. Los planes incluirán; planeación familiar, la paternidad responsable, la libertad de dicernimiento sobre el número de hijos de las familias, información sobre métodos anticonceptivos; servicios que estarán destinados a mejorar las condiciones de vida de las familias y dar a conocer los múltiples beneficios que se derivan de ello, también tendrán como objetivo, la incorporación de la mujer al proceso de desarrollo y evitar toda forma de discriminación hacia ella, se impulsará, e incorporará a los grupos sociales marginados al medio social, laboral educativo y familiar; se procurará el aprovechamiento de los recursos naturales y humanos con el objeto de elevar sus condiciones de vida, y el rendimiento de satisfactores para que la población pueda ejercer libremente sus libertades fundamentales; se trata de arraigar al campesino a sus tierras y actividades - para lograr su desarrollo personal y el de su comunidad; se ayudará a las regiones marginadas y se aumentarán las inversiones para actividades rurales, se crearían núcleos de población en las fronteras con escasa densidad demográfica, se crearían programas de desarrollo regional y se fomentarían actividades generales de empleo en los lugares en donde fueren escasos o donde se requirieran. (art. 43 del reglamento de la L.G.P.)

LOS PROBLEMAS DE MOVIMIENTOS MIGRATORIOS EXTERNOS.

A estas alturas del siglo XX, en plena época moderna, los movimientos migratorios internacionales parece que se originan por las mismas razones que las que dieron origen a los movimientos migratorios en épocas pasadas. Los hombres que vivieron en la prehistoria tenían necesidad de alimentarse, cubrirse, calentarse, etc. como la satisfacción de estas necesidades iba en función de la existencia de manadas de animales en zonas cercanas a los grupos humanos, y las manadas emigraban en busca de mejores condiciones climatológicas para sobrevivir, el hombre, también por cuestión de supervivencia iba en pos de los grupos de animales siguiéndolos a donde estos se movían, o dirigiéndose a donde la pesca o la recolección de frutas era propicia para sobrevivir a las inclemencias climáticas, el hombre en esta etapa de su historia es nómada y migrante. Posteriormente, el hombre se hace sedentario, aparecen los instrumentos de labranza, el labrado de metales como el oro, la plata, el cobre, el hierro, etc., aparece el tallado de rocas y piedras preciosas, aparece la cerámica, se realiza el cultivo de la tierra, etc., es decir, el hombre se hace sedentario, se establece en lugares fijos en donde puede producir todo aquello que necesita para su subsistencia, transformando la naturaleza y usándola en su beneficio, apareciendo con ello las primeras ciudades, el movimiento migratorio se realizará en esta etapa de ciudad a ciudad o de zona tribales a zona tribales, en algunos otros casos los hombres se desperdigarán por vastas extensiones territoriales.

dades que dan cavidad a la gente liberada y sin empleo, es decir, hacia las ciudades industriales como Inglaterra, Francia y Alemania, posteriormente el desarrollo industrial alcanzó a todos los estados europeos, y más recientemente y hasta 1880 los EE.UU. se caracterizaron como un país en proceso de desarrollo al cual emigraron un gran número de europeos que no lograban encontrar empleo en Europa .

Siendo considerada la libertad de locomoción como una facultad natural del hombre, éste se puede dirigir a cualquier parte del planeta sin que nadie se lo prohibiera, pero el interés político de los estados por limitar o restringir este derecho natural en beneficio del mismo estado se hace sentir precisamente durante la etapa del industrialismo, es interés de todo estado el limitar la entrada de extranjeros y de restringir la salida de sus nacionales por los grandes problemas económicos que ello ocasiona, posiblemente en un determinado país la inmigración se torna beneficiosa, pero al paso de los años esta migración se transforma en perjudicial pues no podrá aceptar a todos los que quieran entrar por que no tendría empleos para todos, es decir, la inmigración puede ser beneficiosa en cuanto se está en proceso de desarrollo, alcanzado el clímax del proceso no es posible seguir aceptando más personas, pues entonces el nivel de desarrollo decrece en la medida que aumentara la gente inmigrante, esta facultad del estado se contraponen con el principio de libertad universal declarada en la revolución francesa, pero por encima del interés individual (libertad individual) se con-

cuentra el interés social, por razones de interés social los -- estados aplican la política que más les convenga en relación a la migración internacional, algunos fomentaran la inmigración por que tienen un vasto territorio que poblar o por que requieren de mano de obra para continuar su proceso de desarrollo, o por que tienen una baja densidad poblacional, etc. otros restringen la inmigración para proteger a sus nacionales sobre todo en materia de empleos, otros aplican una política flexible y permiten la inmigración por temporadas, por cuotas o por posibilidades. Otros estados aplican una política emigratoria, esto es, permiten que sus nacionales se dirijan a otros estados por múltiples razones; sea por que ese estado tenga una gran cantidad de mano de obra que no puede emplear, que tenga una gran densidad poblacional y un pequeño territorio, estos estados generalmente no tienen un potencial económico industrial o agrícola suficiente para dar empleo a todos sus habitantes, por lo que la emigración los beneficia sirviendoles de desahogo para sus problemas. Otros restringen la emigración y tratan por todos los medios de retener a sus nacionales sea para poblar su territorio o para desarrollar su economía .

En la actualidad existe un flujo y reflujo constante de personas y no se puede decir que haya un estado que evite totalmente la inmigración o la emigración internacional pero es cierto que favorecen una y limitan la otra de acuerdo a la política empleada y conforme está de acuerdo a el interés de los estados. Casi todos los estados controlan las migraciones interna

cionales, exigiendo tanto para salir como para entrar un gran número de requisitos.

Por razones de interés social en casi todos los Estados del planeta se controlan los movimientos migratorios internacionales de acuerdo a los intereses de los Estados, este fenómeno migratorio reviste en la actualidad matices especiales, se trata de un fenómeno político, económico y social, y debe ser estudiado desde estos tres puntos de vista puesto que todos se complementan: como fenómeno político interesa a los Estados aumentar o disminuir la inmigración o la emigración según sean los intereses que se persiguen; si se necesita poblar zonas con baja densidad demográfica y los nacionales no están en posibilidades de hacerlo, se tendrá que aumentar o estimular la inmigración disminuyendo las trabas, limitaciones o restricciones a los extranjeros, si los nacionales quisieran salir del Estado, tendrían que cumplir con un mayor número de requisitos y se desviaría su atención hacia los lugares que se requiere sean poblados; generalmente los países con poca densidad demográfica limitan la emigración y fomentan la inmigración, en tanto que los que tienen alta densidad demográfica fomentan la emigración y limitan la inmigración. Como fenómeno económico, los Estados prósperos se convierten en receptores de mano de obra extranjera, y los pobres la liberan, pero este movimiento solo es benéfico en tanto se completa el ciclo de desarrollo, pasando a ser perjudicial posteriormente si el movimiento migratorio no se controla, son países de emigración aquellos en

los que existe una política de desarrollo deficiente, en los que la explotación industrial, agrícola y ganadera no es acorde con las necesidades de la población, existiendo una gran desigualdad en la distribución de satisfactores y bienes aunque estos países no tengan una gran densidad demográfica. Como fenómeno social, por cuanto a que todo aquel que migra de un Estado a otro vive en su lugar de origen en condiciones económicas y sociales deficientes, sin lo necesario para vivir sin tener vivienda decorosa, con una familia numerosa, con muchas dificultades y necesidades, etc.

referencia bibliográfica.

Loyo Gilberto. DEMOGRAFIA Y ESTADISTICA; libros de México, 1975. pp. 231-246.

José María e Ignacio Lopez Valencia. EL EMIGRANTE Y LOS SEGUROS SOCIALES; Madrid, Sobrinos de la Sucosora de M. Minuesa de los Ríos, 1931; pp. 8-20.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- A partir de 1900 la población nacional aumentó vertiginosamente, ello necesariamente conllevó problemas de carácter demográfico, político, económico y social.

SEGUNDA.- Al aumento de la población debió de corresponder un aumento en el número de satisfactores, bienes y servicios, como no sucedió así se presentaron problemas de carácter laboral, educativo, asistencial y de servicios.

TERCERA.- La carencia o la deficiencia de servicios, empleos, escuelas o asistencia social influye en el fenómeno migratorio de los lugares que carecen de satisfactores y de los lugares que sí los tienen.

CUARTA.- La garantía de libre tránsito de las personas contenida en el artículo 11 constitucional enumera cuatro libertades: la de entrar al territorio, la de salir del territorio, la de viajar por el interior de la República y la de cambiar de lugar de residencia cuando se desea hacerlo.

QUINTA.- El artículo 11 constitucional considera dos aspectos del tránsito de las personas:

a).- El tránsito interno de las personas como movimiento por y a través del territorio nacional y el cambio de resi

dencia dentro del territorio o hacia el extranjero.

b).- El tránsito internacional de personas como: emigración, personas que salen de la república, y la inmigración, - personas que entran a la república.

SEXTA.- El movimiento por el territorio nacional y a través de él es absoluto para todos los que no hayan incurrido en responsabilidad criminal o civil y para quienes no les afecten las causas de Salubridad General .

SEPTIMA.- El cambio de domicilio es absoluto para nacionales, pero la Ley faculta a la Secretaría de Gobernación para fijar el lugar de residencia a los extranjeros cuando lo crea conveniente, expresamente a los visitantes y asilados políticos . Los extranjeros que contraigan matrimonio con nacionales deberán comunicar el lugar de su domicilio conyugal al registro nacional de extranjeros.

OCTAVA.- El tránsito internacional de personas solo se puede ejercer plenamente si se reúnen los requisitos y las condiciones que establece la Ley General de Población y el -- Código Sanitario.

NOVENA.- El movimiento migratorio interno (en la República) se debe fundamentalmente a razones de carácter económico y social.

DECIMA.- En tanto no se solucionen estas causas, la migración rural-urbana va a existir y no se podrá evitar ni aunque se crearan leyes restrictivas al ejercicio del derecho del libre tránsito.

DECIMA PRIMERA.- Como no es posible evitar la migración, se trata de desviar hacia los lugares en donde se requiere mano de obra en el interior de la República.

DECIMA SEGUNDA.- El tránsito internacional de personas es un problema tan complejo como el tránsito interno, con la diferencia de que en el primero se exporta el problema y en el segundo, el problema se queda en el mismo Estado.

DECIMA TERCERA.- La migración internacional se debe estudiar desde tres puntos de vista: como un fenómeno político, como un fenómeno social y como un fenómeno económico.

DECIMA CUARTA.- El tránsito internacional de personas es susceptible de limitación según sean los intereses de los Estados.

B I B L I O G R A F I A .

Arellano García Carlos. Derecho Internacional Privado; México Porrúa, 1976.

Bataillon Claude. La Ciudad y el Campo en el México Central: México, S. XXI, 1972.

Berítez Zenteno Raúl. Análisis Demográfico de México; México, Instituto de Investigaciones Sociales UIAM, (1968 ?).

Burgoa Ignacio. Las Garantías Individuales; México, Porrúa, - 1970.

Camargo Pedro Pablo. La Protección Jurídica de los Derechos Humanos y de la Democracia en América; México, Cía. Editorial Excelsior, 1980.

Castro-Zavala. 55 Años de Jurisprudencia en México; México, Cardona Editores, 1973.

Cámara de Diputados, XLVI Legislatura del Congreso de la Unión Derechos del Pueblo Mexicano México a través de sus constituciones I-III; México, Talleres Gráficos de la Nación, 1977.

Conferencia Regional Latinoamericana de Población; México, - México, Colección de México, 1970.

Curso de Historia del Derecho Español (apuntes); Madrid, Centro de Enseñanza y Publicaciones, 1942.

Del Campo Salustiano. et. al. Diccionario de Ciencias Sociales; Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1975.

De palacios Prudencio Antonio. Notas a la Recopilación de las Leyes de Indias; México, U.N. .M., 1979.

Enciclopedia Jurídica "CCEA". Argentina, Bibliográfica Ar--- gentina, 1973-1979.

Durward V. Sandifer y L. Ronald Scheman (trad. Manuel Ortuño), Fundamentos de la libertad; México, UTHEA., c.1967.

Gomez Granillo Moisés. Breve Historia de las Doctrinas Económicas; México, Esfinge, 1976.

Kahl Joseph A. La Industrialización en América Latina; México F.C.E., 1965.

Lopez Reyes Amalia, et. all. Nuestro Mundo (Primer curso); México, Cfa Editorial Continental, 1975-1977.

Loyo Gilberto. Demografía y Estadística; México, Libros de México, 1975.

Montiel y Duarte Isidro. Estudios sobre Garantías Individuales; México, Porrúa 2a. Ed.

Muñoz Humberto, et. all. Migración y Marginalidad Social; México, Instituto de Investigaciones Sociales UNAM,

Minguijón Adrián y Salvador. Historia del Derecho Español, -- 2a. Ed.; Barcelona, Labor, 1933. (col. Labor, Sec. VIII, Ciencias jurídicas, num. 131-132).

Osca y Capdequi, José María. Historia del Derecho Español en América y del Derecho Indiano; España, Aguilar, 1969.

Orgaz Arturo. Diccionario de Derecho y Ciencias Sociales: 4a. Ed.; Argentina, Assandri, 1956. (Córdoba Argentina).

Pritchett, Charles Herman. La Constitución Americana; Buenos Aires, TEA, 1956

Sanchez Viamonte Carlos. Los Derechos del Hombre en la Revolución Francesa; México, UNAM, Facultad de Derecho, 1956.

Sutherland, Arthur Eugene. De la Carta Magna a la Constitución Norteamericana (trad. José Clementi); Buenos Aires, TEA, 1972.

Tunc André y Suzanne. El Derecho de los Estados Unidos de América; México, Imprenta Universitaria, 1975.

Gonzales de la Vega Francisco. Código Penal Comentado; México Porrúa,

Decimo Censo General de Población y Vivienda 1970.

Cuarto Informe de Gobierno 1980. José Lopez Portillo.

L E G I S L A C I O N

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley General de Población y su Reglamento.

Código Sanitario.

Código Penal.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

I N D I C E G E N E R A L

EL PRINCIPIO DE LIBRE TRANSITO DE LAS PERSONAS
EN EL CONSTITUCIONALISMO MEXICANO.

I.- Introducción	pag.	1
Capítulo I .		
Antecedentes Históricos:		
a).- Inglaterra	"	4
b).- Estados Unidos	"	9
c).- Francia	"	14
ch).- España	"	17
l).- El libre tránsito en la Colonia	"	19
d).- Precedentes legislativos en México	"	22
Capítulo II: .		
El libre tránsito y sus consecuencias Socio- Económicas.		
a).- La Densidad Demográfica	"	2
b).- Los problemas Laborales	"	32
c).- Los problemas Educativos	"	36
d).- Los problemas Asistenciales	"	40
Capítulo III		
Fundamento constitucional del derecho de libre tránsito de las personas.		
a).- Artículo 11 constitucional	"	43
a1).- Cartas de Seguridad	"	47
a2).- El Pasaporte	"	48
a3).- Los salvoconductos	"	49
b).- Limitaciones al libre tránsito	"	50

b.1).- Primera limitación Por Responsabilidad civil o criminal	pag.	50
b.2).- Segunda limitación. Las que imponen las leyes de emigración e inmigración	"	52
b.3).- Tercera limitación. Por Salubridad General en la República ..	"	57
b.3.1).- Sanidad en materia de inmigración	"	60
b.4).- Cuarta limitación. Expulsión de extranjeros perniciosos	"	61
b.4.1).- Expulsión y extradición	"	61
b.4.2).- Expulsión y deportación	"	62
b.4.3).- Fundamento jurídico de la expulsión	"	64
c).- Reglamentación de la garantía del libre tránsito de las personas	"	66
Comentario	"	77
Capítulo IV. Evaluación Jurídica de los problemas socio- económicos derivados del libre tránsito de las personas.		
a).- Los problemas de movimientos migratorios internos	"	79
b).- Los problemas de movimientos migratorios externos	"	89
Conclusiones	"	95
Bibliografía	"	98
Índice general	"	101