

704
241



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

LA LIBERTAD DE TRANSITO Y SUS LIMITACIONES
EN EL DERECHO VIGENTE MEXICANO

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



TESIS CON
FALLA DE ORIGEN
MEXICO, D. F.

1987



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

**LA LIBERTAD DE TRÁNSITO Y SUS
LIMITACIONES EN EL DERECHO
VIGENTE MEXICANO**



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

Ciudad Universitaria, D.F. a 11 de julio de 1997

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA
ADMINISTRACION ESCOLAR
P R E S E N T E.

El pasante de esta Facultad **SILVA CARREÑO JORGE ARMANDO**, con número de cuenta 8854289-8, ha elaborado la tesis denominada "LA LIBERTAD DE TRANSITO Y SUS LIMITACIONES EN EL DERECHO VIGENTE MEXICANO", bajo la dirección del Lic. **Edgar Sánchez Magallán**, la cual a juicio del suscrito cumple con los requisitos reglamentarios del caso.

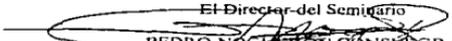
En tal virtud considero que está en aptitud dicha tesis, de ser sometida a la aprobación de los señores profesores que integren el jurado de su examen profesional.

Ruego a usted ordenar lo conducente para que se continúen los tramites inherentes para que dicho pasante presente el examen profesional correspondiente, en caso de no existir inconveniente para ello.

Reitero a usted las seguridades de mi consideración y respeto.

"POR MI RAZA HABLARA EL ESPÍRITU"

El Director del Seminario


PEDRO NOGUERÓN CANSUEGRA
LICENCIADO EN DERECHO



c.c.p.-Dr. Máximo Carvajal Contreras - Director de la Facultad de Derecho - presente.

Edgar Sánchez Magallán
ABOGADO

México, D.F., Julio 2 de 1997.

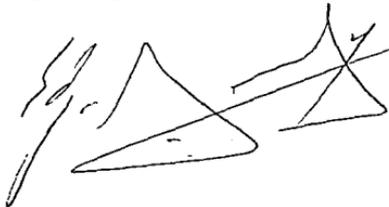
LIC. PEDRO NOGUERON CONSUEGRA
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO
ADMINISTRATIVO DE LA FACULTAD DE-
DERECHO, U.N.A.M.

Me dirijo a usted para hacer de su conocimiento, que con esta fecha y después de múltiples sesiones y reuniones con el alumno JORGE ARMANDO SILVA CARREÑO, con Número de Cuenta ----- 8854289-B, autorizado por el Seminario a su cargo para realizar la Investigación escrita bajo el Tema "LA LIBERTAD DE TRANSITO Y SUS - LIMITACIONES EN EL DERECHO VIGENTE MEXICANO", para optar por el grado de Licenciado en Derecho, el mismo ha sido terminado bajo mi supervisión.

El trabajo puesto a mi consideración contiene -- Prólogo, Introducción, Siglas, Abreviaturas, Índice, 5 Capítulos, - Apéndice, Conclusiones, Bibliografía, Legislación, Diccionarios y - Diarios Oficiales consultados, debidamente paginado, con sintáxis, - prosodia y Ortografía cabalmente cumplida, debido a lo cual emito - mi aprobación a dicho documento.

Apunto a usted que existe congruencia en el plan teamiento y el análisis del Tesista, que si bien no son exhaustivos, permiten obtener una visión general del Tema y del objeto a estudio por lo disperso de la Legislación que contiene la Libertad de Tránsito.

S. S. S.



Recibido
por el Sr. de la U
2-VII-97
Basco

A mis padres:

SRA. JOVITA CANDIDA CARREÑO RIOS

SR. DIEGO ELISEO SILVA MIJANGOS

Con eterna gratitud

A mis hermanos:

IRMA SILVIA SILVA CARREÑO

ARTURO ELISEO SILVA CARREÑO

Con todo mi afecto

A la

LIC. GUADALUPE GARCÍA RIVERA

en reconocimiento a su generosa ayuda

A mi querida
FACULTAD DE DERECHO
DE LA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
En muestra de gratitud

Con respeto a mi asesor de tesis:
LIC. EDGAR SÁNCHEZ MAGALLAN
*como muestra de agradecimiento por su
inapreciable orientación en la
realización de este trabajo*

Con respeto al
LIC. JESÚS ÁNGEL ZOZAYA ROCHA

Con todo respeto a mis profesores:

DR. MIGUEL BORREL NAVARRO

LIC. ROBERTO FLORES GONZÁLEZ

LIC. JOSÉ HERNÁNDEZ ACERO

LIC. EMMA MENDOZA BREAMUNTZ

LIC. ALVARO MORALES JURADO
A su memoria

LIC. DANIEL MORENO DÍAZ
A su memoria

DR. MANUEL OVILLA MANDUJANO
A su memoria

DR. LUCIANO SILVA RAMÍREZ

LIC. HUMBERTO ENRIQUE TIRADO GUTIÉRREZ
A su memoria

*A todas las personas que me han ayudado
en una u otra forma a la realización
de esta tesis, las haya o no podido
nombrar aquí, quiero expresar mi
profundo agradecimiento.*

ÍNDICE

LA LIBERTAD DE TRÁNSITO Y SUS LIMITACIONES EN EL DERECHO VIGENTE MEXICANO

PRÓLOGO.....	V
INTRODUCCIÓN.....	VII
SIGLAS Y ABREVIATURAS.....	XI

CAPÍTULO PRIMERO

GENERALIDADES DE LA LIBERTAD DE TRÁNSITO Y SUS LIMITACIONES EN EL DERECHO VIGENTE MEXICANO

1.1 CUESTIONES TERMINOLÓGICAS Y METODOLÓGICAS.....	1
1.1.1 LA LIBERTAD.....	1
1.1.2 EL MOVIMIENTO.....	6
1.1.3 EL TRÁNSITO.....	6
1.2 ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA LIBERTAD DE TRANSITO Y SUS LIMITACIONES.....	9
1.2.1 ANTECEDENTES EXTRANJEROS.....	9
1.2.2 ANTECEDENTES NACIONALES.....	13
1.3 CONCEPTO DE LIBERTAD DE TRANSITO.....	20
1.4 NATURALEZA JURÍDICA DE LA LIBERTAD DE TRANSITO.....	24
1.5 LA REGLAMENTACIÓN AL ARTÍCULO 11 CONSTITUCIONAL.....	29
1.6 CARACTERÍSTICAS DE LA LIBERTAD DE TRANSITO.....	30

CAPÍTULO SEGUNDO

CONCEPTOS JURÍDICOS FUNDAMENTALES EN MATERIA DE LIBRE TRÁNSITO Y SU RELACIÓN CON EL DERECHO MIGRATORIO

2.1 MOVIMIENTO MIGRATORIO.....	33
--------------------------------	----

2.2 MOVIMIENTO MIGRATORIO DE NO INMIGRANTE.....	34
2.2.1 <i>TURISTA</i>	34
2.2.2 <i>TRANSIGRANTE</i>	36
2.2.3 <i>VISITANTES</i>	36
2.2.3.1 VISITANTE DE NEGOCIOS E INVERSIONISTA.....	38
2.2.3.2 VISITANTE TÉCNICO O CIENTÍFICO.....	39
2.2.3.3 VISITANTE RENTISTA.....	39
2.2.3.4 VISITANTE PROFESIONAL.....	40
2.2.3.5 VISITANTE CARGO DE CONFIANZA.....	41
2.2.3.6 VISITANTE CONSEJERO.....	42
2.2.4 <i>CONSEJERO (Visitante consajero)</i>	42
2.2.5 <i>MINISTRO DE CULTO O ASOCIADO RELIGIOSO</i>	42
2.2.6 <i>ASILADO POLÍTICO</i>	43
2.2.7 <i>REFUGIADO</i>	45
2.2.8 <i>ESTUDIANTE</i>	47
2.2.9 <i>VISITANTE DISTINGUIDO</i>	49
2.2.10 <i>VISITANTE LOCAL</i>	50
2.2.11 <i>VISITANTE PROVISIONAL</i>	51
2.2.12 <i>CORRESPONSAL</i>	51
2.3 PERSONAS DE NEGOCIOS.....	51
2.3.1 <i>VISITANTES DE NEGOCIOS</i>	52
2.3.2 <i>COMERCIANTES E INVERSIONISTAS</i>	54
2.3.3 <i>TRANSFERENCIAS DE PERSONAL</i>	55
2.3.4 <i>PROFESIONALES</i>	55
2.4 MOVIMIENTO MIGRATORIO DE INMIGRANTE.....	60
2.4.1 <i>RENTISTA</i>	60
2.4.2 <i>INVERSIONISTA</i>	61
2.4.3 <i>PROFESIONAL</i>	62
2.4.4 <i>CARGO DE CONFIANZA</i>	63
2.4.5 <i>CIENTÍFICO</i>	63
2.4.6 <i>TÉCNICO</i>	64
2.4.7 <i>FAMILIARES</i>	65
2.4.8 <i>ARTISTAS Y DEPORTISTAS</i>	66
2.4.9 <i>ASIMILADOS</i>	67
2.5 MOVIMIENTO MIGRATORIO DE EMIGRANTE.....	67
2.6 INMIGRADO.....	68
2.7 REPATRIADO.....	70
2.8 DEPORTADO.....	70
2.9 EXPULSADO.....	74
2.10 EXTRADITADO.....	79

CAPÍTULO TERCERO

FACULTADES CONSTITUCIONALES Y LEGALES DE LAS AUTORIDADES JUDICIALES PARA REGULAR EL EJERCICIO DE LIBRE TRÁNSITO

3.1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	83
3.2 ORDEN DE APREHENSIÓN.....	87
3.3 ORDEN DE REAPREHENSIÓN.....	90
3.4 ORDEN DE COMPARECENCIA.....	90
3.5 ORDEN DE PRESENTACIÓN JUDICIAL.....	91
3.6 AUTO DE FORMAL PRISIÓN.....	91
3.7 EL ARRAIGO JUDICIAL EN MATERIA PENAL.....	94
3.8 FACULTADES DE LA AUTORIDAD JUDICIAL EN CASOS DE RESPONSABILIDAD PENAL.....	96
3.8.1 <i>PRISIÓN</i>	98

3.8.2 SUSTITUCIÓN Y CONSULTACIÓN DE SANCIONES.....	99
3.8.3 TRATAMIENTO EN LIBERTAD, SEMILIBERACIÓN Y TRABAJO EN FAVOR DE LA COMUNIDAD.....	99
3.8.4 INTERNAMIENTO O TRATAMIENTO EN LIBERTAD DE INIMPUTABLES Y DE QUIENES TENGAN EL HÁBITO O LA NECESIDAD DE CONSUMIR ESTUPEFACIENTES O PSICOTRÓPICOS.....	100
3.8.5 CONFINAMIENTO.....	101
3.8.6 LA RELEGACIÓN.....	102
3.8.7 PROHIBICIÓN DE IR A LUGAR DETERMINADO.....	102
3.8.8 VIGILANCIA DE LA AUTORIDAD.....	103
3.9 FACULTADES CONSTITUCIONALES Y LEGALES DE LAS AUTORIDADES JUDICIALES PENALES RELACIONADAS CON EL EJERCICIO DE LIBRE TRÁNSITO EN OTROS CASOS.....	103
3.9.1 AUTO DE LIBERTAD POR FALTA DE ELEMENTOS PARA PROCESAR.....	104
3.9.2 AUTO DE SOBRESERIMIENTO.....	104
3.9.3 AMNISTIA.....	105
3.9.4 LIBERTAD CAUCIONAL.....	105
3.9.5 LIBERTAD PROVISIONAL BAJO PROTESTA.....	105
3.9.6 LIBERTAD POR DESANEJAMIENTO DE DATOS.....	106
3.9.7 LA SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO.....	106
3.10 FACULTADES DE LA AUTORIDAD JUDICIAL EN CASOS DE RESPONSABILIDAD CIVIL.....	107
3.10.1 EL ARRAIGO JUDICIAL EN MATERIA CIVIL.....	107
3.10.2 SEPARACIÓN DE PERSONAS COMO ACTO PREJUDICIAL.....	109
3.10.3 MEDIDAS DE APREMIO JUDICIALES.....	112
3.10.3.1 EL ARRESTO JUDICIAL.....	112
3.11 OBLIGACIONES IMPUESTAS A LAS AUTORIDADES JUDICIALES POR LA LEY GENERAL DE POBLACIÓN EN OTROS CASOS.....	113

CAPÍTULO CUARTO

FACULTADES CONSTITUCIONALES Y LEGALES DE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA PARA REGULAR EL EJERCICIO DE LIBRE TRÁNSITO

4.1 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.....	116
4.2 LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.....	117
4.3 FACULTADES DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS EN MATERIA MIGRATORIA.....	118
4.3.1 LEY GENERAL DE POBLACIÓN.....	118
4.3.1.1 MIGRACIÓN.....	119
4.3.1.2 EMIGRACIÓN LABORAL.....	124
4.3.1.2.1 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.....	125
4.3.1.2.2 LEY FEDERAL DEL TRABAJO.....	126
4.3.1.2.3 LEY GENERAL DE POBLACIÓN.....	127
4.3.1.2.4 AUTORIDADES COMPETENTES.....	128
4.3.2 REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL DE POBLACIÓN.....	129
4.3.3 REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN.....	135
4.3.4 DECRETO QUE CREA EL INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN.....	138
4.3.5 CIRCULAR NÚMERO RE-1 REGLAS A LAS QUE SE SUJETARÁN EL INGRESO TEMPORAL DE PERSONAS DE NEGOCIOS, DE CONFORMIDAD CON EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO PARA AMÉRICA DEL NORTE (T.L.C.A.N.).....	141
4.3.5.1 SUJETOS BENEFICIARIOS.....	141
4.3.5.2 DE LA ADMINISTRACIÓN DE LAS PERSONAS DE NEGOCIOS (T.L.C.A.N.).....	142
4.3.5.3 TEMPORALIDAD DE LA INTERNACION CON FMN.....	143
4.3.5.4 PROLONGACIÓN DE LA ESTANCIA EN MÉXICO.....	144
4.3.5.5 INTERPRETACIÓN DE LA CIRCULAR RE-1.....	146
4.4 FACULTADES DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS EN MATERIA SANITARIA PARA REGULAR LA LIBERTAD DE TRÁNSITO.....	146
4.4.1 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.....	146

4.4.2 LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL	147
4.4.3 LEY GENERAL DE SALUD	147
4.4.4 REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL DE SALUD EN MATERIA DE SANIDAD INTERNACIONAL	149
4.5 FACULTADES DE LOS MINISTERIOS PÚBLICOS QUE RESTRINGEN EL DERECHO DEL LIBRE TRÁNSITO	151
4.5.1 DETENCIÓN Y RETENCIÓN	153
4.5.2 ORDEN DE PRESENTACIÓN POR MINISTERIO PÚBLICO	155
4.6 EL ARRAIGO ADMINISTRATIVO EN MATERIA PENAL	156
4.7 FACULTADES DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS EN OTROS CASOS	158
4.7.1 TRASLADO DE REOS	158
4.7.2 EJECUCIÓN DE SENTENCIAS	159
4.7.2.1 PRELIBERACIÓN	161
4.7.2.2 CONDENA CONDICIONAL	162
4.7.2.3 LIBERTAD PREPARATORIA	162
4.7.2.4 REMISIÓN PARCIAL DE LA PENA	165
4.8 MEDIDAS DE APREMIO ADMINISTRATIVAS	166
4.8.1 EL ARRESTO ADMINISTRATIVO COMO MEDIDA DE APREMIO	167
4.9 FACULTADES DE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA PARA REGULAR LA LIBERTAD DE TRÁNSITO DERIVADAS DE REGLAMENTOS AUTÓNOMOS	168
4.9.1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	168
4.9.2 EL ARRESTO ADMINISTRATIVO	169
4.9.3 REGLAMENTO DE TRÁNSITO DEL DISTRITO FEDERAL	170
CAPÍTULO QUINTO	
INSTRUMENTOS INTERNACIONALES EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS QUE HACEN REFERENCIA A LA LIBERTAD DE TRÁNSITO Y SUS LIMITACIONES	
5.1 DECLARACIÓN UNIVERSAL DE DERECHOS HUMANOS	177
5.2 PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS	178
5.3 CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS	179
5.4 CONVENCIÓN EUROPEA PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS	182
5.4.1 PROTOCOLO No. 4	182
5.5 REGLAS QUE ASUMIERON LOS PAÍSES SUSCRITORES DEL T.L.C.A.N. PARA AGILIZAR LA ENTRADA TEMPORAL DE PERSONAS DE NEGOCIOS	184
APÉNDICE I	187
CONCLUSIONES	203
BIBLIOGRAFÍA	213
LEGISLACIÓN CONSULTADA	217
DICCIONARIOS CONSULTADOS	218
DIARIOS OFICIALES DE LA FEDERACIÓN CONSULTADOS	219

PRÓLOGO

"Política y Derecho de Población" fue un trabajo previo de investigación relacionado con el tema que aquí se trata, que elaboré en documento y expuse dentro del curso de Derecho Administrativo II, que impartiera mi entonces maestro Licenciado Edgar Sánchez Magallan, aunque breve esa investigación asignada al alumno, me pareció interesante.

El interés que me infundió el tema y la voluntad de desarrollarlo ahora en tesis, desde otro enfoque, no pretendo atribuir al sustentante nuevos descubrimientos en la Ciencia del Derecho, la falta de una idea original debe compensarse con el punto de vista que se da en relación con la libertad de tránsito y sus limitaciones en el derecho vigente mexicano, así como la manera de abordar el estudio del Derecho como fenómeno jurídico.

He de confesar que en un principio me perdí en un mundo de conocimientos y no sabía por donde empezar, pero después de preocupaciones e inquietudes experimentados a través del estudio, me decidí por este tema.

Al investigar los antecedentes histórico-jurídicos extranjeros de nuestro actual artículo 11 Constitucional, me encontré que aún cuando nuestros teóricos constitucionalistas reconocen como antecedentes más remotos de nuestras garantías individuales a los regímenes jurídicos español e inglés, al hacer referencia a ellos omiten dar cita de las fuentes donde fueron tomados y puedan éstos consultarse, razón por la cual, pretendiendo siempre ir más allá de cumplir sólo con una simple formalidad para lograr el título profesional, me avoque a la localización de textos que plasmaran íntegramente la consagración jurídico-normativa de la libertad de tránsito en aquellos regímenes, ejemplo del español lo es el Pacto Político-civil acordado en las cortes del Reino de León de 1188, mejor conocido como el Fuero de León y del inglés, la Carta Magna Inglesa de 1215, cuya ideología jurídica acerca de la libertad de tránsito quedo reproducida en este trabajo.

Invertí buena parte del tiempo en buscar los correlatos del artículo 11 de nuestra Ley Suprema en textos de carácter Constitucional que rigieron desde la colonia hasta la que actualmente nos rige.

Después de haber visitado diversas bibliotecas y hemerotecas, con el propósito de allegarme de información relacionada con el tema, entre la que se cuentan todas las publicaciones del Diario Oficial de la Federación en que se publicaron leyes que precedieron a la Ley General de Población vigente, la primera de ellas tuve que transcribirla a mano, pues el Diario que la contenía no permitía su fotocopiado por el deterioro que pudiera sufrir dada su antigüedad, finalmente, las citadas leyes solo forman una parte de los antecedentes históricos nacionales de esta tesis.

Tarea importante resulto tanto la selección de las citas bibliográficas como legislativas para apoyar mi punto de vista respecto de todos y cada uno de los temas aquí tratados.

Durante el desarrollo de cada uno de los temas creció mi interés por iniciar en lo futuro actividades profesionales, poniendo en práctica los conocimientos adquiridos en las gloriosas aulas de nuestra querida Facultad de Derecho, así como de mi labor como pasante en el despacho del Licenciado Jesús Ángel Zozaya Rocha, consciente de que para llevar a cabo esta tarea, además de mucho estudio, es necesario previamente la obtención del título profesional, para tal fin va encaminado este modesto estudio y no solo para satisfacer las formalidades exigidas por la legislación que rige a nuestra Universidad Nacional Autónoma de México.

INTRODUCCIÓN

El método utilizado en la tesis es el deductivo aplicado al derecho, partiendo siempre de lo general a lo específico, de la derivación lógica se llega a la conclusión, haciendo notar en letras cursivas lo que considero relevante para una mejor comprensión en relación a cada tema estudiado, sin perjuicio de haber respetado escrupulosamente las que las citas textuales ya las contenían, y que me sirvieron de apoyo, mismas que se indican en nota al pie de página.

La tesis comprende cinco capítulos, en el primero se trata de las generalidades de la libertad de tránsito y sus limitaciones en el derecho vigente mexicano, se delimita el objeto de estudio, se separa a las normas jurídicas de la realidad social y de los diversos campos del conocimiento desde donde también pudiera abordarse el estudio de libre tránsito de personas. Se alude también al concepto de la libertad de tránsito, y en general a cuestiones terminológicas y metodológicas empleadas en el estudio del presente trabajo.

Los antecedentes históricos de la libertad de tránsito y sus limitaciones son expresados normativamente. Me concreté a enunciar los ordenamientos jurídicos que han regulado la libertad de tránsito. En cuanto a los nacionales se hace un rápido recorrido por textos de carácter constitucional que han regulado tal libertad. En tratándose de los antecedentes extranjeros se hace mención a la codificación de los que influyeron en varios de nuestros instrumentos constitucionales.

También, en el primer capítulo se estudia la naturaleza jurídica, es decir, se intenta resolver las cuestiones ¿Qué es la libertad de tránsito en el orden jurídico? y ¿Cuál es su esencia en la norma jurídica?. Para ello me apoyé en la abstracción, en la reflexión puramente teórica para comprender y demarcar esa naturaleza en la teoría jurídica. No se hace un análisis exhaustivo de los temas involucrados, hago simplemente una exposición de lo que significa la libertad de tránsito en cuanto al origen, desarrollo y demarcación de su naturaleza jurídica.

El capítulo segundo está dedicado a los conceptos jurídicos fundamentales en materia de libre tránsito, que en su mayoría los define el derecho migratorio, del cual los he tomado por su íntima relación. Hecha la aclaración de la importancia teórica y práctica de dichos conceptos, así como su relación con el derecho migratorio se estudian en forma concreta y pormenorizada, tomando como base la Ley General de Población, su Reglamento y disposiciones complementarias.

En el capítulo tercero me refiero a las facultades constitucionales y legales de las autoridades judiciales para regular el ejercicio de libre tránsito, partiendo de un breve planteamiento del problema. Al respecto de las autoridades brevemente se reproduce un concepto legal, jurisprudencial y doctrinal de ellas. Se ubica a las autoridades judiciales en el Estado mexicano. Hecho lo anterior se comentan las resoluciones que las autoridades judiciales dictan y que afectan la libertad personal, misma que he relacionado con la libertad de tránsito sólo por los efectos que se producen en ésta. De tal manera se trata brevemente: la orden de aprehensión; la orden de comparecencia; orden de presentación judicial; el auto de formal prisión; de igual forma se alude también a una modalidad del arraigo penal, es decir, el decretado por un tribunal o autoridad judicial durante el proceso penal, como una medida cautelar que permite la disponibilidad del procesado ante el juzgador para diferenciarlo del arraigo administrativo, que estudio en el capítulo correspondiente a las facultades de las autoridades administrativas para regular el ejercicio del libre tránsito.

También, se tratan las facultades de la autoridad judicial en casos de responsabilidad penal, se estudian las penas que directamente pueden restringir el ejercicio del libre tránsito, tales como la prisión, semilibertad, internamiento de inimputables y de quienes tengan el hábito o la necesidad de consumir estupefacientes o psicotrópicos, confinamiento, prohibición de ir a lugar determinado, la relegación y vigilancia de la autoridad.

Dentro del tema de las facultades constitucionales y legales de las autoridades judiciales penales relacionadas con el ejercicio de libre tránsito en otros casos, abordo temas como la previsión en el orden jurídico de diversas instituciones de naturaleza también muy variada, por las que una persona que ya se encuentra privada de su libertad y en consecuencia de su libertad de transitar, pueden recuperar esas libertades, motivo por el cual se hace una brevísima alusión a ellas, evitando ser exhaustivo en su análisis dada la complejidad de las mismas y por rebasar en mucho los límites prefijados para el presente estudio.

Se hace referencia también a las facultades de la autoridad judicial en casos de responsabilidad civil, en las que se trata el arraigo judicial en materia civil y las medidas de apremio judiciales.

Las facultades constitucionales y legales de las autoridades administrativas para regular el ejercicio de libre tránsito, son materia de estudio en el capítulo cuarto, en este apartado me refiero a la emigración laboral de nacionales en el derecho vigente mexicano, esto es, la normatividad, la legislación existente para regular la salida de mexicanos que van a trabajar al extranjero; Divido la presentación en dos temas: el marco normativo en cuestión y las autoridades administrativas que intervienen. Trato este tema en razón de que es derecho vigente en México, que lo seguirá siendo hasta que no sea formalmente derogado o abrogado. Pienso que bien valdría la pena revisar y profundizar en el aspecto normativo jurídico en esta materia. En general se analiza la Ley General de Población y leyes complementarias.

Respecto a la facultad específica que la Secretaría de Salud, como dependencia del Ejecutivo Federal, posee para regular la libertad de tránsito, la trato, al igual que los temas anteriores, partiendo del ordenamiento normativo que en específico la faculta a restringirla de acuerdo con el rubro correspondiente expresado por el artículo 11 Constitucional, es decir, por lo que toca a las limitaciones que impongan las leyes sobre salubridad general de la República.

Se estudian de manera general las facultades de los Ministerios Públicos que les permite, constitucional legal e incluso reglamentariamente, dictar resoluciones que he relacionado con la libertad de tránsito, sólo como una consecuencia de la privación de la libertad personal, pues mientras ésta dure no habrá la posibilidad de ejercitar el derecho de libre tránsito, mismas que comprenden las facultades siguientes: ordenar la detención, retención, conceder la libertad provisional, solicitar al órgano jurisdiccional las medidas precautorias de arraigo, las órdenes de aprehensión, de comparecencia o de presentación en su caso.

Se incluyen otros casos de facultad de la autoridad administrativa tales como el traslado de reos y la ejecución de sentencias, al mismo tiempo que se mencionan las dependencias del Ejecutivo a quienes les corresponde otorgar y revocar beneficios para que los sentenciados, antes de que compurguen la pena privativa de libertad impuesta, puedan recuperar su libertad personal y como consecuencia su derecho al libre tránsito, dichos beneficios comprenden: el tratamiento preliberacional, la condena condicional, la libertad preparatoria y la remisión parcial de la pena.

Otro tema se refiere a las facultades de la autoridad administrativa para regular la libertad de tránsito derivadas de reglamentos autónomos, en la que se incluye una breve referencia al arresto administrativo.

Por último, el capítulo quinto parte del tratamiento que la Constitución Política mexicana da a los instrumentos internacionales, de los que se derivan los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos que hacen referencia a

la libertad de tránsito y que incluyo pues son parte integrante del derecho vigente mexicano en términos del artículo 133 Constitucional. Estos instrumentos internacionales son los siguientes: Declaración Universal de Derechos Humanos, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Politicos, Convención Americana sobre Derechos Humanos, Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y Reglas que asumieron los países suscriptores del T.L.C.A.N. para agilizar la entrada temporal de personas de negocios.

De dichos instrumentos se transcriben los correlativos de nuestro artículo 11 constitucional, especificando en pie de página la fuente de donde fue obtenido y en la que consta integro cada documento citado. Además se comenta el capítulo XVI del Tratado de Libre Comercio para América del Norte (T.L.C.A.N.) y se incluye la transcripción del mismo.

SIGLAS Y ABREVIATURAS

A.C.R.I.	Acta de Control y Reforma de la Inmigración
A.C.	Asociación Civil
Art., Arts.	Artículo, artículos
C., C.P.E.U	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
C. Com.	Código de Comercio
C.C.D.F.	Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia Federal
C.F.P.P.	Código Federal de Procedimientos Penales
C.P.D.F	Código Penal para el Distrito Federal en materia del fuero común y para toda la República en materia del fuero federal
C.P.P.D.F	Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal
Cfr.	Comparece, confróntese
CO.NA.PO.	Consejo Nacional de Población
D.O.F.	Diario Oficial de la Federación
E.U.A.	Estados Unidos de América
Ed.	Editorial
Edic.	Edición
FM3	Forma Migratoria para No Inmigrante visitante de negocios para actividades no lucrativas
FMN	Forma migratoria para personas de negocios
Frac.	Fracción

I.N.M.	Instituto Nacional de Migración
Ibidem.	Mismo lugar o en el lugar citado
Ídem.	Igual, lugar citado
L.A.	Ley de Amparo
L.E.I.	Ley de Extradición Internacional
L.F.T.	Ley Federal del Trabajo
L.G.P.	Ley General de Población
L.G.S	Ley General de Salud
L.M.I.N.	Ley que establece las normas mínimas sobre readaptación social de sentenciados
L.N.	Ley de Nacionalidad
L.S.C.T.	Ley Sobre Celebración de Tratados
L.N.N.	Ley de Nacionalidad y Naturalización
L.O.A.P.F.	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
L.O.P.G.J.D.F.	Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal
L.O.P.G.R.	Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República
L.O.P.J.F.	Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación
L.O.T.S.J.D.F.	Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal
N.	Nota
No.	Número
O.E.A.	Organización de Estados Americanos
O.N.U	Organización de Naciones Unidas
Ob. cit.	Obra citada
p.	Página
pp.	Páginas
R.I.S.G.	Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación
R.L.G.P.	Reglamento de la Ley General de Población
R.L.G.S.M.S.I.	Reglamento de la Ley General de Salud en Materia de Sanidad Internacional.

R.L.O.P.G.J.D.F	Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal
R.L.O.P.G.R.	Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República
R.T.D.F.	Reglamento de Tránsito del Distrito Federal
S.C.J.N.	Suprema Corte de Justicia de la Nación
S.R.E.	Secretaría de Relaciones Exteriores
sic.	Léase como está. Señala un error evidente en el original. Irónico.
Sig.	Siguiente
T.L.C.A.N.	Tratado de Libre Comercio para América del Norte
Trad.	Traductor (a)
U.N.A.M.	Universidad Nacional Autónoma de México

CAPÍTULO PRIMERO

GENERALIDADES DE LA LIBERTAD DE TRÁNSITO Y SUS LIMITACIONES EN EL DERECHO VIGENTE MEXICANO

1.1 CUESTIONES TERMINOLÓGICAS Y METODOLÓGICAS

1.1.1 LA LIBERTAD

La primera tarea que me he fijado, consiste en determinar qué voy a estudiar, esto es, delimitar el objeto de estudio, en este caso, la libertad de tránsito y sus limitaciones en el derecho vigente mexicano, separar, abstraer éste fenómeno jurídico (normas jurídicas) de la realidad social y de los diversos campos del conocimiento, como lo son, la filosofía, la axiología, la sociología, la economía, etc., desde donde también pudiera abordarse el estudio de libre tránsito de personas.

Por esta razón aludiré brevemente a cuestiones terminológicas y metodológicas que emplearé, y que se ven involucradas al hacer el estudio del presente trabajo. "Los métodos son medios arbitrarios para alcanzar ciertos fines"¹. El método encierra un conjunto de procedimientos, técnicas y etapas en el proceso de conocer. El método es un camino, un medio, la ruta, que indica el orden y el procedimiento para encontrar los elementos que constituyen el objeto de conocimiento.

¹ OVILLA MANDUJANO, Manuel, *Teoría del derecho*, Edic. del autor, México, 1985, p.52.

En consecuencia la primera interrogante que me puedo plantear es ¿Qué es la libertad en general?. Los intentos por resolver esta cuestión han sido y son muy numerosos. Los niveles de las respuestas que se dan a esta inicial problemática están condicionadas histórica y socialmente, esto es, responden a determinados intereses. Sin embargo el autor Carlos E. Alchourron sostiene que "todo pensamiento científico empieza por determinar una problemática de definición, de esto se deriva un conjunto de enunciados que sirven para entender, explicar y regular la materia que se estudia, presentándola en forma ordenada o sistemática, mediante lo cual se tiende a facilitar el conocimiento del derecho y su manejo",² en virtud de lo cual, aludiré brevemente a la libertad.

La palabra "libertad", (del latín *libertas-atis*, que indica la condición del hombre no sujeto a esclavitud), en sí es un término pluralivalente, equívoco, que tiene infinidad de significados. Así, el maestro Eduardo García Maynez, nos dice que "el concepto a que aludimos es tan flexible, tiene tantos matices, que ha podido aplicarse no sólo al individuo y su conducta, sino a los animales y a las cosas; unas veces, en sentido físico; otras, para expresar ideas morales o jurídicas".³ En las conversaciones diarias, del reo encerrado en su celda decimos que no es libre, y en el mismo sentido declaramos que han quedado en libertad el gas que se desprende de una probeta, al producirse una reacción química, o el pájaro que escapa de las rejas de su jaula, el termino se emplea igualmente cuando hablamos de la vida libre del vagabundo⁴. La lista de ejemplos que ilustraran el carácter plural y equívoco de la palabra sería interminable.

Lo que en rigor me interesa es encontrarle una dimensión técnica a la libertad humana, es decir, encontrarla en su dimensión jurídica real. Por lo que sólo he seleccionado dos ideas opuestas de libertad: la de los pensadores Charles de Secondat (1689-1755) y Bakunin (1814-1876). Además la del profesor Ignacio Burgoa por considerar que su implantación en el orden jurídico constitucional se llevó a cabo en relación a una facultad libertaria específica.

Por lo que toca al Barón de Montesquieu, el maestro Mario de la Cueva sintetiza las ideas de libertad de este pensador, expresadas en su obra *el Espíritu de la leyes* de la manera siguiente: "En párrafos inmarcables, el Barón de Montesquieu se empeña en la definición de libertad y encuentra que posee dos dimensiones, una objetiva y otra subjetiva: según la primera, que es a su vez doble, notamos, ante todo, que la libertad no puede consistir en hacer todo lo que se quiera, por que ello llevaría a una guerra de todos contra todos, sino en "un poder hacer todo

² ALCHOURRON, Carlos E. y otro, *Introducción a la metodología de las ciencias jurídicas y sociales*, pp. 113 y 114, Ed. Astrea, Buenos Aires, Argentina, 1974; Citado por OVILLA MANDUJANO, Ob. cit., p.42.

³ GARCÍA MAYNEZ, Eduardo, *Introducción al estudio del derecho*, Ed. Porrúa, 10a. Edic., México, 1961, p.215.

⁴ GARCÍA MAYNEZ, Ob. cit., pp. 216 y 217.

lo que se debe querer y en no estar obligado a hacer aquello que no se debe querer" (libro XI, capítulo III), fórmula primera de gran valor porque significa que *los hombres no deben hacer sino lo que es conforme a la razón y no pueden ser obligados a hacer lo que es contrario a ella*; en su segunda acepción dentro de esta primera dimensión, Montesquieu otorga a la libertad su mejor sentido objetivo: "Es el derecho de hacer todo lo que las leyes permiten" (libro XI, capítulo III). No estaba satisfecho el autor de *las cartas persas*: el sentimiento de la libertad anida en la conciencia de cada ser humano, pero, para convertirse en acto es preciso que viva sin temor, de cuya reflexión brota la dimensión segunda: "La libertad política en un ciudadano es la tranquilidad de espíritu que proviene de la opinión que cada uno tiene de su seguridad" (libro XI, capítulo VI)".⁵

Frente a la libertad jurídica, la normativamente limitada, esta la libertad absoluta, uno de sus máximos defensores es Miguel Bakunin, ideólogo del anarquismo, quien en su obra *Dios y el Estado* expone: "Tres elementos o tres principios fundamentales constituyen las condiciones esenciales de todo desenvolvimiento humano, colectivo o individual, en la historia: primero, la animalidad humana; segundo, el pensamiento y tercero, la rebelión. Al primero corresponde propiamente la economía social y privada; al segundo, la ciencia; al tercero, la libertad" ⁶.

Bakunin pretende demostrar que la tiranía de abajo (la del Estado) es correlativa a la de arriba (la de Dios); donde el Derecho es un grillete y el Estado un mal. "La Biblia, que es un libro muy interesante y profundo en todas sus partes, considerado como una de las más antiguas manifestaciones de la sabiduría y de la inteligencia humanas, expresa esta verdad con una sencillez admiradora en el mito del pecado original: Jehová creó a Adán y a Eva para satisfacer *no sabemos qué capricho*, de seguro para proporcionarse dos nuevos esclavos, y puso generosamente a su disposición toda la tierra con todos sus frutos y animales, prohibiéndoles de un modo expreso y terminante probar el fruto del árbol de la ciencia. Por lo que se ve, deseaba que el hombre, sin conciencia de sí mismo, permaneciera eternamente bestia y eternamente humillado, ante Dios vivo, su creador y su amo. Pero he aquí que surge Satanás, el rebelde, el primer libre pensador y emancipador de los mundos y demuestra al mundo su ignorancia y obediencia; le emancipa, imprime en su frente el sello de la libertad y de la humanidad: finalmente le incita a desobedecer los mandatos de su iracundo señor y a probar el fruto del árbol de la ciencia. Lo que sigue es bien conocido. Maldijo a Satanás, al hombre y al mundo creado por él, destruyendo, podemos decirlo así, su propia obra, cual hacen los niños que se

⁵ DE LA CUEVA, Mario, *La Iku del Estado*, 3a. Edic., Ed. U.N.A.M., México, 1986, p. 96. El texto completo del *Espejo de las Leyes* puede verse en el número 191 de la colección "Sepan Cuantos...", Ed. Porrúa, México, 1983, con un estudio preliminar del maestro Daniel Moreno.

⁶ MORENO, Daniel, *Clásicos de la Ciencia Política*, 2a. Edic., Ed. Porrúa, México, 1983, p. 326.

encolerizan; y no contento con castigar a nuestros antepasados, maldijo también a las generaciones futuras, inocentes del crimen cometido por los primeros padres" ⁷.

"La anarquía significa una situación social en la que se da a todos los miembros de la comunidad un poder ilimitado. Donde impera la anarquía no hay reglas coactivas que todo individuo esté obligado a reconocer y obedecer. Todo el mundo es libre de hacer lo que quiera. No hay Estado o gobierno que impongan límites al ejercicio arbitrario de ese poder" ⁸.

Por lo que respecta al Profesor Burgoa Orihuela, nos presenta a la libertad bajo dos aspectos fundamentales, establecidos en razón del ámbito donde ésta se despliega "En primer lugar, la escogitación de objetivos vitales y de conductos para su realización puede tener lugar inmanentemente, esto es, sólo en el intelecto de la persona, sin transcendencia objetiva. En este caso; la potestad electiva no implica sino la *libertad subjetiva o psicológica* ajena al campo del derecho. En segundo término, como el individuo no se conforma con concebir los fines y medios respectivos para el logro de su bienestar vital, sino que procura darles objetividad, externándolos a la realidad, surge la *libertad social*, o sea, la potestad que tiene la persona de poner en práctica transcendentemente tanto los conductos como los fines que se ha forjado, traducida en aquella facultad que tiene la persona humana de objetivar sus fines vitales mediante la practica real de los medios idóneos, para ese efecto. Esta es la libertad que interesa fundamentalmente al derecho. Su actuación objetiva, no es absoluta, esto es, no está exenta de restricciones o limitaciones, que se establecen por el derecho. Esa libertad abstracta del sujeto se puede desplegar específicamente de diferentes maneras y en diversos ámbitos o terrenos. Cuando la actuación libre humana se ejerce en una determinada órbita y bajo una forma particular, se tiene a la libertad específica. En síntesis, *la libertad social u objetiva del hombre se revela como la potestad consistente en realizar transcendentamente los fines que él mismo se forja por conducto de los medios idóneos que su arbitrio le sugiere, que es en lo que estriba su actuación externa, la cual sólo debe tener las restricciones que establezca la ley en aras de un interés social o estatal o de un interés legítimo privado ajeno*" ⁹.

La anterior concepción, aclara el académico Ignacio Burgoa Orihuela, no tiene la pretensión de definir lo que es la libertad, pues sólo expone su implicación

⁷ MORENO, Daniel, *Ibidem*., pp. 326 a 332.

⁸ BODENHEIMER, Edgar, *Teoría del Derecho*, 12a. Reimpresión, Ed. Fondo de Cultura Económica, Colección Popular, México, 1990, p. 18. El mismo autor nos dice (llamada 9) Un buen resumen de las diversas doctrinas anarquistas es el hecho por Jasi, "Anarchism", *Encyclopedia of the Social Sciences*, Vol II, p. 46, véase también Merriam y Barnes, *History of Political Theories (Recent Times) (1924)*, pp. 197-216

Dato curioso es que en la Ley de Inmigración Mexicana de 1908, en su art. 3º frac. VII, negaba expresamente la entrada al territorio nacional a los que pertenecían a sociedades anarquistas, o que propaguen, sostengan o profesen la doctrina anarquista.

⁹ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Las garantías individuales*, 27a. Edic., Ed. Porrúa, México, 1995, p. 303 a 307.

tomando en cuenta la naturaleza teleológica del hombre y su carácter de ente social y dado que la idea respectiva, puede ser analizada atendiendo a diferentes puntos de vista.

Siguiendo la idea juspositivista del conocimiento específico de lo jurídico, como método de abordar el estudio del derecho, como una manera especial de avocarse al estudio de las normas jurídicas, que me inculcara nuestro profesor de Introducción al Estudio del Derecho, el Doctor Manuel Ovilla Mandujano, que sólo acepta la existencia del Derecho creado por el hombre, en un tiempo y lugar determinados y rechaza la existencia de un derecho natural y la introducción en él, de elementos subjetivos o valores, que el mismo derecho protege o los fines que persigue, como lo son la propia libertad, la justicia, el bien común, la paz, etc., que escapan al conocimiento objetivo, demostrable, racional, científico ¹⁰ y considerando, desde mi punto de vista, que la libertad es una cualidad del hombre, un valor universal o un fin, además, para no sobrepasar los límites que me he fijado, para el presente estudio, es que pienso que este tema debe ser estudiado por la axiología jurídica ¹¹ o por la filosofía del derecho ¹². No niego que se puede objetivar en ordenamientos jurídicos en libertades específicas, constituyendo a la libertad de tránsito en el derecho vigente mexicano precisamente una de ellas y el objetivo del presente estudio

Así me pregunto ¿La libertad que todo hombre debe poseer prácticamente la ha tenido?. La historia nos demuestra que no hay correspondencia entre este derecho y la realidad social en la que ha faltado a menudo esa libertad. No es cierto que todo hombre, por el hecho de ser tal, fuese libre, es falso que la libertad constituyera un atributo inseparable de la naturaleza humana. La potestad libertaria se reservaba a una clase social privilegiada, en Roma por ejemplo, sucedía que existía una diferencia entre dos grupos de hombres: los libres y los esclavos, estos últimos no eran considerados personas sino cosas. En la Edad Media la libertad humana no existía como atributo real de todo hombre, no significaba una libertad pública, sino una libertad civil o privada. El hombre gozaba de libertad, pero solo dentro del campo del derecho civil, es decir, en las relaciones con sus semejantes, sin embargo frente al poder público no podía hacerla valer. No fue sino hasta la Revolución Francesa, con la inclusión en su orden jurídico constitucional, de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1789, y salvo excepciones

¹⁰ OVILLA MANDUJANO, M., Ob. Cit., pp. 49, y 82 a 113.

¹¹ Axiología jurídica.- Se utiliza para designar la teoría de los valores. También llamada estimativa jurídica, no es más que la teoría de los valores aplicada al estudio de los fines o valores propios del derecho o sea la justicia, el bien común y la seguridad jurídica. Tomado del *Diccionario Jurídico Mexicano*, 8a. Edic., Tomo A-CH, Ed. Porrúa- UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1995, p. 303.

¹² Filosofía del derecho.- La filosofía jurídica aborda cuestiones tales como la naturaleza y funciones del derecho, sus relaciones de éste con la moral; los valores que le son inherentes; la eficacia del orden jurídico; la obediencia al derecho; etc. Tomado del *Diccionario Jurídico Mexicano*, Tomo D-H, Ob. Cit., p. 1450.

como son el caso de los regímenes jurídicos inglés y español en los que la actividad gubernamental debía respetar jurídicamente cierta esfera de acción de los gobernados, como lo estudiaré brevemente más adelante.

"Siendo la libertad una potestad compleja, presentando múltiples aspectos de aplicación y desarrollo, su implantación o reconocimiento (otorgamiento) por el orden jurídico constitucional mexicano se llevó a cabo en relación con cada facultad libertaria específica. Este es el método que se adopta por nuestra Constitución la cual no consagra una garantía genérica de libertad, como lo hace la Declaración Francesa de 1789, sino que consagra diversas libertades específicas a título de Derechos Subjetivos Públicos"¹³. En consecuencia sólo estudiare la libertad específica que me interesa, que es precisamente la de tránsito en el orden jurídico mexicano, no sin antes referirme brevemente a lo que debemos entender por movimiento y por tránsito.

1.1.2 EL MOVIMIENTO

El movimiento, es también un término equívoco, que puede entenderse o interpretarse en varios sentidos, conviene a diversas significaciones. Hacer una lista o enumeración de ejemplos que demostraran el carácter plural y equívoco de este término sería interminable. Puede aplicarse al arte, por ejemplo se habla del movimiento expresionista, en la economía se habla del movimiento de la bolsa de valores, de alguna rebelión y se habla del movimiento zapatista por ejemplo, de alguna tendencia ideológica y se habla verbigracia del movimiento socialista. El movimiento es la acción y efecto de mover o moverse, de hacer que un cuerpo deje el lugar o espacio que ocupa y pase a ocupar otro, sentido este último que utilizaré sólo como auxiliar en la exposición del presente estudio. Es de hacer notar que todo tránsito implica la realización de un movimiento pero el hecho de llevar a cabo un movimiento no necesariamente quiere decir que transitemos.

1.1.3 EL TRÁNSITO

La palabra tránsito, (del latín *trans*: al otro lado, a través de, más allá, y de *iens, euntis*, que es el participio del presente del verbo *ire*: ir¹⁴), es la acción de transitar, que significa ir o pasar de un punto a otro. Es la actividad ya sea de

¹³ BURGEOA ORIHUELA, I., *Las garantías ...*, Ob. Cit. p. 311.

¹⁴ MATEOS MUÑOZ, Agustín, *Compendio de Etimologías Grecolatinas del español*, 22a. Edic., Ed. Esfinge, México, 1985 p.346.

personas o vehículos ¹⁵, de trasladarse de un lugar a otro, de uno de origen a otro de destino. Término éste, que conjuntado al de libertad, nos da la significación de una de las especies de la libertad en general. El resultado, por lo tanto, es la libertad de tránsito, que aplicada al hombre sería el ir y pasar de un lugar de origen a otro de destino, se nos manifiesta o presenta como acción social, es decir, como un hecho, como un fenómeno fáctico de la realidad histórica, al que se le ha denominado también con el nombre de movimientos migratorios. La migración y los fenómenos migratorios son la acción de pasar o salir de una zona geográfica a otra de llegada, componiéndose una migración de dos movimientos uno de emigración (salida) y otro de inmigración (llegada) de algún punto a otro determinado. La libertad de tránsito en el derecho vigente mexicano se vincula con esos fenómenos migratorios, pues son, reflexión teórica, expresada en norma jurídica del hecho real de libre tránsito, para regularlo y garantizar su ejercicio.

Los antecedentes históricos de la libertad de tránsito, en tanto simple fenómeno fáctico, lo encontramos en el origen del hombre, aunque éste no sea fácil de precisar con exactitud, en que momento y en dónde tuvo su origen, ya que los conocimientos actuales se derivan de hallazgos aislados, de los cuales han resultado diversas teorías. ¹⁶ "No apareció simultáneamente en Europa o en Asia, África o América, sino que además de su aparición en determinado lugar realizaron grandes migraciones sucesivas, ya que estos grupos de hombres eran nómadas y raramente permanecían mucho tiempo en un mismo lugar. Viajaban sin destino determinado y siempre siguiendo las manadas de animales salvajes, que les proporcionaban el sustento, además de que gracias a esas travesías recolectaban raíces y frutos".¹⁷ Con seguridad los hombres primitivos recorrieron grandes distancias, tan es así, que la mayoría de las teorías aceptan que al continente americano llegó por inmigración pasando por lo que ahora es el estrecho de Bering o las Islas Aleutianas. Posteriormente, cuando el hombre descubre la agricultura cambia su forma de vida y se transforma de nómada a sedentario, con lo que las grandes migraciones que hasta esa época habían caracterizado al hombre, disminuyen.

Los fenómenos migratorios han sido y son hechos de la realidad histórica, recordemos que nuestra población es el resultado de un movimiento migratorio de españoles y que actualmente las migraciones indocumentadas o ilegales, han sido preocupación de los gobiernos de Estados Unidos de América (E.U.A.) y México a pesar de que existen ordenamientos jurídicos tendientes a regular estos fenómenos. "El fenómeno de la migración internacional (e interna de los países) ha adquirido

¹⁵ El Reglamento de Tránsito del Distrito Federal en su art. 2 frac. V, establece que para los efectos del mismo se entiende por: Tránsito: acción y efecto de trasladarse de un lugar a otro por la vía pública. véase el comentario respecto de este reglamento en el capítulo cuatro.

¹⁶ The Times, Atlas of World History. Times Books Limited, Londres, 1979, p. 32; citado por ACOSTA ROMERO, Miguel, *Segundo curso de derecho administrativo*, 2a. Edic. Ed. Porrúa, México, 1989, p. 507.

¹⁷ ACOSTA ROMERO, M., Ob. Cit. p. 508.

una creciente importancia a nivel mundial. Además del efecto directo sobre el volumen y la estructura de la población, tanto en las naciones de origen como en las receptoras, los movimientos involucrados tienen fuertes repercusiones en su desarrollo socioeconómico"¹⁸

Con la promulgación del Acta de Control y Reforma de la Inmigración (ACRI), mejor conocida como Ley Simpson-Rodino, el congreso de los E.U.A., creó una Comisión para el estudio de la Migración Internacional y el Desarrollo Económico Cooperativo, en la que tomó parte un buen número de investigadores mexicanos, la Comisión rindió su informe al Senado Norteamericano en julio de 1990; en éste se plantearon dos conclusiones fundamentales: 1.- "Aunque existen otros factores importantes, la búsqueda de mejores oportunidades económicas es la razón principal que impulsa a la mayor parte de inmigración indocumentada a los E.U.A." 2.- "El desarrollo económico y el acceso a nuevos y mejores empleos es la única forma de gradualmente reducir las presiones emigratorias".¹⁹

Así pues, históricamente las migraciones o desplazamientos humanos han influido en la transformación de la división política mundial. En las últimas décadas las migraciones han sido ocasionadas por factores de carácter político, social y económico; pero no es la libertad de tránsito fáctica la que me interesa, pues desde mi punto de vista ésta debe de ser estudiada por la sociología jurídica.²⁰ Para no desbordar el límite que me he fijado para el presente estudio me concretaré al análisis de los ordenamientos jurídicos que han regulado la libertad de tránsito, y que son antecedentes de la misma en nuestro derecho vigente.

¹⁸ MEMORIA DEL, *Seminario sobre migración internacional y el desarrollo económico de México*, celebrado en Zacatecas, Zac. México, 1991, Sesión inaugural intervención del Secretario General del CONAPO, Dr. Manuel Urbina Fuentes, Edic. del CONAPO, México, 1992, p. 11.

¹⁹ *Ibidem*, p. 1

²⁰ Sociología Jurídica.- Es una ciencia que pretende entender, interpretándola, (sic) la acción social orientada por normas jurídicas, para de esa manera explicarla causalmente en su desarrollo y efectos. Tomado del *Diccionario jurídico mexicano*, tomo P-Z, Ob. cit. p. 2991.

1.2 ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA LIBERTAD DE TRANSITO Y SUS LIMITACIONES

1.2.1 ANTECEDENTES EXTRANJEROS

Haré la exposición de los antecedentes históricos sólo en la medida en que estos puedan ser útiles para explicar la situación actual del tema, precisamente porque están primero en tiempo, orden o lugar.

Es inútil querer encontrar antecedentes de nuestro artículo 11 Constitucional, que es el que otorga la libertad de tránsito en estudio, con una consagración jurídica oponible al Estado, es decir, respetable y respetada, en los tiempos primitivos, aunque la gozaban de hecho y si no se trataba de un esclavo. De igual manera aconteció en Grecia y Roma donde tampoco gozaban de derechos fundamentales oponibles a las autoridades. Su orden jurídico estaba integrado exclusivamente (aunque muy avanzados) por derechos políticos y civiles, en cuanto que intervenían directa o indirectamente en la constitución y funcionamiento del poder público y en cuanto que tenían una situación protegida por el derecho en las relaciones con sus semejantes, más no gozaban de ninguna prerrogativa frente al poder público, se disfrutaba como un hecho.

En la Edad Media, tampoco encuentre antecedentes históricos de nuestra garantía individual en comento, no se concebía la libertad de tránsito como tal, cuyo respeto y cumplimiento pudiese exigirse a las autoridades sino que el desplazamiento físico de las personas en tanto simple hecho, estaba sometido a severas restricciones, exigiéndoseles salvoconductos, cartas de seguridad, etc. "Durante la Edad Media en que los principales países europeos estaban constituidos por el régimen feudal, ninguna persona podía penetrar o salir de determinada circunscripción territorial sin permiso otorgado por el gobernante. En la mayoría de los casos se exigía el cumplimiento de este requisito, por lo que podemos decir que en la época medieval la libertad de tránsito, que no era un derecho, estaba considerablemente limitada como fenómeno facticio".²¹

Los antecedentes histórico-jurídicos extranjeros de la libertad de tránsito y sus limitaciones en el derecho vigente mexicano, y en especial de nuestro orden jurídico constitucional en cuanto al proceso de su codificación (creación de normas jurídicas) que como he apuntado antes, es la que me interesa para el presente

²¹ BURGOA, I. *Las garantías ...* Ob. cit., p. 400.

estudio, los encontramos, aunque rudimentariamente en los regímenes jurídicos español e inglés.

Constituyendo sin duda el más trascendente ejemplo del régimen jurídico español, el *Pacto Político-civil* acordado en las cortes del Reino de León en el año de 1188, mejor conocido como el *Fuero de León*. (aunque se trate sólo de un fuero²² o privilegio otorgado a un grupo social determinado: los hombres libres), cuyo documento consagra diversas disposiciones sobre distintas materias, pero que tiene antecedencia histórica de nuestra actual garantía individual de libre movimiento (implícita), así textualmente establecía:

"Art. 6º He jurado que ni Yo ni nadie puede entrar por fuerza en casa de otro".

"Art. 29 Si alguno se trasladase de una ciudad, villa o tierra a otra, y se presentase a las justicias una orden con el sello de las justicias de la primera ciudad, villa o tierra para que lo prendan y hagan de él justicia, no vacilen en apoderarse de él al momento y sin tardanza. Si las justicias descuidasen este deber sufrirán la misma pena que debería sufrir el criminal".²³

Constituyendo sin duda el más trascendente ejemplo del régimen jurídico inglés, la *Carta Magna* inglesa de 1215, tal como lo sostiene el maestro Tena Ramírez, "Se inicia el brillante torneo con la Carta Magna, lograda del Rey Juan por los barones, donde se asienta el principio que habría de informar al derecho público contemporáneo: "Ningun hombre libre será puesto en prisión, desterrado o muerto, sino es por un juicio legal de sus pares y conforme a la ley del país". La carta magna consagró los dos principios esenciales de que se iba a nutrir el constitucionalismo del futuro: el respeto de la autoridad a los derechos de la persona y la sumisión del poder público a un conjunto de normas, que en Inglaterra integraban el common law".²⁴ Dicho documento, otorgado el 15 de junio de 1215, igualmente consagra diversas disposiciones sobre distintas materias entre las que se tiene antecedencia histórica de nuestra actual garantía individual de libre movimiento, así textualmente establecía:

"1... Hemos también otorgado a todos los hombre libres de nuestro Reino, por nosotros y nuestros herederos, por siempre, todas las Libertades suscritas para ser disfrutadas y poseídas por ellos y sus herederos, de nosotros y nuestros herederos."

"39. Ningún hombre será arrestado o encarcelado o desposeído o proscrito, o de ninguna forma destruido; ni lo condenaremos ni lo llevaremos a prisión excepto por juicio legal de sus pares o por las leyes de la tierra."

²² Fuero entendido como exclusividad jurisdiccional.

²³ LÓPEZ DE HARO, Carlos y otra. *La constitución y libertades de Aragón y el Justicia Mayor*, Ed. Reus, Madrid, 1926, p. 200 a 204. En esta obra se reproduce íntegro el mencionado pacto político civil.

²⁴ TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 4a. Edic., Ed. Porrúa, México, 1958, p. 201

"41. Todos los Mercaderes tendrán protección y seguridad al llegar a Inglaterra, y a salir de ella, y al estar o viajar al través de ella, ya sea por tierra o por agua para comprar y vender sin exacciones injustas, de acuerdo a antiguos y justos aranceles excepto en el tiempo de guerra y si son de algún país que éste en guerra contra nosotros: y si a dichos se les encuentra en nuestro territorio al iniciarse la guerra serán aprehendidos sin injuriar sus cuerpos ni sus bienes hasta que se nos haga saber a nosotros o a nuestro Jefe Judicial cómo son tratados nuestros Mercaderes que hayan sido encontrados en el país en guerra contra nosotros; y si los nuestros están allá a salvo los otros estarán a salvo en nuestra tierra."

"42. Será legal para cualquier persona, en lo futuro, salir del reino y regresar, a salvo y con seguridad, por tierra o agua, manteniendo su alianza con nosotros; a menos que esto sea en tiempos de guerra, por un corto espacio, por el bien común de todo el reino: excepto prisioneros y proscritos, según la ley de la tierra y de la gente de la nación en guerra contra nosotros, y de los Mercaderes a quienes se tratará como antes se dijo".

"49. Devolveremos inmediatamente todos los rehenes y cédulas que nos han sido entregadas por los Ingleses para asegurar la paz y su fiel servicio".

"51. E inmediatamente después de la conclusión de la paz sacaremos del reino a todos los caballeros extranjeros, ballesteros y soldados estipendiarios que han venido con caballos y armas en molestia²⁵ del reino".²⁶

"Un hecho indiscutible: esos documentos no alcanzaban a todos los ingleses solo iban dirigidos a los hombres libres del reino, no así a los habitantes de las villas ("villains"). Por esta razón de peso la doctrina les niega el carácter de antecedentes de las declaraciones y cartas modernas de derechos humanos".²⁷

"Los emigrantes que en el siglo XVII fundaron las colonias inglesas en América llevaron a su nuevo asiento el *common law* en sus costumbres como elemento de su integridad natural, las agitaciones políticas de Inglaterra prometían en la emigración un descanso a los perseguidos: la intolerancia anglicana los obligaba a buscar un refugio de conciencia en los países deshabitados; el afán de hacer fortuna empujo a gran número de aventureros".²⁸ Los colonos norteamericanos consideraron que así como la Carta Magna contenía las libertades de los ingleses, las suyas estarían comprendidas en la constitución en el Bill of Rights of Virginia (Declaración de Derechos de Virginia) y que se introdujo en la constitución de los E.U.A. del 15 de diciembre de 1791 constituyó el primer

²⁵ O vejación del reino. N. de la Trad.

²⁶ FIGUEROA, Luis Mauricio. *La constitución inglesa, historia, documentos para su estudio*. Ed. Jus, México, 1991. p. 63 a78. En esta importante obra se reproduce integralmente la mencionada Carta.

²⁷ *Ibidem*, p. 55.

²⁸ RABASA, Emilio. *El juicio constitucional, orígenes teoría y extensión* Ed. Librería de la Viuda de Ch. Bouret, París, 1919, p. 49.

documento de carácter constitucional que codificó los derechos fundamentales del hombre, es cierto que la Declaración de los Derechos del Estado de Virginia de fecha 12 de junio de 1776, tuvo el privilegio de ser anterior a la francesa con 13 años de diferencia.

El artículo 1º de la Declaración de los Derechos del Estado de Virginia declaraba textualmente:

“Que todos los hombres son por naturaleza igualmente libres e independientes y tienen ciertos derechos innatos, de los cuales, cuando entran en un estado de sociedad, no pueden privar o desposeer a su posteridad por ningún pacto, a saber: el goce de la vida y la libertad, con los medios de adquirir y poseer la propiedad y de buscar y obtener la felicidad y la seguridad”.²⁹

El sistema de consagración jurídica de los derechos del hombre instituido en la declaración francesa de 26 de agosto de 1789 y que sirvió de modelo para la primera constitución de aquel Estado de 3 de septiembre de 1791, fue adoptada por la mayor parte de Europa y casi la totalidad de los países de América, principalmente por México desde que nació a la vida jurídica como Estado, a través de los diversos ordenamientos de carácter constitucional que rigieron a nuestro país, por lo que con la transcripción de los artículos relativos al tema estudiado de la citada declaración, doy por concluido el tema de los que constituyen sus antecedentes extranjeros, evitando el análisis del Derecho Comparado³⁰ en materia de libre tránsito por no ser objeto de estudio.

“Art. 4º La libertad consiste en poder hacer todo lo que no perjudique a otro; también el ejercicio de los derechos naturales de cada hombre no tiene más límites que los que aseguran a los demás miembros de la sociedad el goce de esos mismos derechos. Estos límites no pueden ser determinados sino por la ley.

Art. 7º Ningún hombre puede ser acusado, arrestado ni detenido sino en los casos determinados en la ley y con las formalidades en ella prescritas. Los que soliciten, expidan, ejecuten o hagan ejecutar órdenes arbitrarias deben ser castigados; pero todo ciudadano prendido en virtud de la ley, debe obedecer al instante, haciéndose culpable por causa de resistencia”.³¹

²⁹ CAMARGO, Pedro Pablo, *La Problemática Mundial de los Derechos Humanos*, 1a. Edic. Ed. Retina, Fondo Rotatorio, Universidad de la Gran Colombia, Bogotá, D.E., 1974. En esta obra se reproduce íntegra la citada declaración de los Derechos del Estado de Virginia de 1776, apéndice II pp. 237 a 239.

³⁰ Derecho Comparado.- Es la disciplina que estudia a los diversos sistemas jurídicos existentes para descubrir sus semejanzas y diferencias. Tomado del *Diccionario jurídico mexicano*, Tomo A-CH. Ob. Cit. p. 965.

³¹ MORENO; Daniel, *Clásicos ...* Ob. cit. pp. 181 a 183. En esta importante obra se reproduce íntegramente la mencionada Declaración Francesa de los Derechos del Hombre de 1789, que consta en su totalidad de 17 artículos.

1.2.2 ANTECEDENTES NACIONALES

Los antecedentes histórico-jurídicos nacionales, de la libertad de tránsito y sus limitaciones en el derecho vigente mexicano lo encontramos a partir de la lucha independiente, la cual fue establecida en numerosos documentos públicos fundamentales con el objeto de salvaguardar este derecho de la persona humana, que como ya dije antes, durante la Edad Media no se concebía tal derecho, sino que además el simple desplazamiento físico de las personas estaba sometido a severas restricciones: ejemplo de lo anterior lo encontramos en el derecho colonial español en el que se consignaron importantes limitaciones a la libertad de tránsito respecto de los nativos de América.

“Por disposiciones reales de 4 de diciembre de 1852, 25 de septiembre de 1543 y 21 de septiembre de 1556 se ordenó que los indios (sic) no fuesen llevados a España, imponiéndose penas pecuniarias de “cien mil maravedies” al que violase tales ordenanzas por traer o llevar naturales de las colonias a la metrópoli con o sin el consentimiento de ellos; en la inteligencia de que si el inculpaado “no tuviese bienes en qué ejecutar la pena pecuniaria referida”, deberían dársele “cien azotes públicamente”. Igualmente, en dichas disposiciones se prohibía a los virreyes, presidentes, oidores, gobernadores y justicias dar licencias para el traslado de indios a los reinos españoles peninsulares, so pena de privación de sus oficios. Además, por cédula real expedida en Valladolid el 25 de noviembre de 1552, por el emperador don Carlos, se mandó que se diese lo necesario a los indios que hubieren llegado a España para que retornasen a sus lugares de origen. La citada cédula expresa en su parte conducente lo que sigue: “Y Nos, teniendo lástima y compasión de que anden pobres y mendigos (los indios), mandamos que todos los Indios, e Indias, que hubiere, y 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”.

Sin embargo, dentro del territorio de las Indias, los naturales podían libremente desplazarse y cambiar de residencia, según se dispuso por el emperador don Carlos en cédula expedida en Valladolid el 3 de noviembre de 1536, y la cual 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 déxenlos vivir, y morar allí, excepto donde por las Redieciones, que por nuestro mandato estuvieren hechas, se haya dispuesto lo contrario, y no fueren perjudicados los Encomendados”.³²

³² BURGOA, *Las garantías ...* Ob. cit., p. 401, *Recopilación de las Leyes de Indias*, Libro VI, Título I.

En la *Constitución Política de la Monarquía Española* promulgada en el Puerto de Cádiz el 19 de marzo de 1812 y el 30 de septiembre del mismo año en la Nueva España no se consagró expresamente esta libertad específica, ni siquiera aún, definió la libertad genérica, pero sí obligaba a las autoridades a respetar a los españoles, (entre ellos a los habitantes de la Nueva España), en su libertad al establecer textualmente:

“Art. 4 La nación está obligada a conservar y proteger por leyes sabias y justas la libertad civil, la propiedad y los demás derechos legítimos de todos los individuos que la componen”.³³

Teniendo antecedencia histórica dentro del ámbito constitucional mexicano de la garantía de audiencia (arts. 287, 289, 290, 292 y 293), por virtud de lo cual, todo español podía ser puesto bajo arresto, arraigo o preso previo juicio. Como lo sostiene el maestro Tena Ramírez “inclúyese la publicación de la *Carta de Cádiz* entre las leyes fundamentales de México, no sólo por haber regido durante el período de los movimientos preparatorios de la emancipación, así haya sido parcial y temporalmente, sino también por la influencia que ejerció en varios de nuestros instrumentos constitucionales, no menos que por la importancia que se le reconoció en la etapa transitoria que precedió a la organización constitucional del nuevo Estado.”³⁴

En los *Sentimientos de la Nación o 23 puntos dados por Morelos para la Constitución* propuesto por Don José María Morelos y Pavón en Chilpancingo el 14 de septiembre de 1813, estableció textualmente:

“16º Que nuestros Puertos se franqueen a las naciones extranjeras amigas, pero que éstas no se internen al reino por más amigas que sean, y sólo haya puertos señalados para el efecto, prohibiendo el desembarco en todos los demás, señalando el 10% u otra gabela a sus mercancías.

20º Que las tropas extranjeras o de otro reyno no pisen nuestro suelo, y si fuere en ayuda no estarán donde la Suprema Junta”.³⁵

El Decreto Constitucional para la Libertad de América Mexicana, sancionado en Apatzingan a 22 de octubre de 1814, mejor conocido como Constitución de Apatzingan, establecía lo siguiente:

“Art. 17. Los transeúntes serán protegidos por la sociedad; pero sin tener parte en la institución de sus leyes. Sus personas y propiedades gozarán de la misma

³³ El texto íntegro puede verse en TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes Fundamentales de México, 1808-1992*, 17a. Edic, Ed. Porrúa, México, 1992, pp 60 a 104.

³⁴ *Ibidem*, p.59.

³⁵ *Cfr.*, *Idem*, pp 28 a 32.

seguridad que los demás ciudadanos, con tal que reconozcan la soberanía e independencia de la nación, y respeten la religión católica apostólica, romana”.³⁶

El Tratado de Córdoba de 24 de Agosto de 1821, que modificó el *Plan de Iguala* de 24 de febrero de 1821, en beneficio de Agustín de Iturbide para erigirse en emperador de México, textualmente establecía:

“15. Toda persona que pertenece a una sociedad, alterado el sistema de gobierno, o pasando el país a poder de otro príncipe, queda en estado de libertad natural para trasladarse con su fortuna adonde le convenga, sin que haya derecho para privarle de esta libertad, a menos que tenga contraída alguna deuda con la sociedad a que pertenecía, por delito o de otro de los modos que conocen los publicistas. En este caso están los europeos avecinados en Nueva España y los americanos residentes en la Península; por consiguiente, serán árbitros a permanecer, adoptando esta o aquella patria, o a pedir su pasaporte, que no podrá negárseles, para salir del reino en el tiempo que se prefije, llevando o trayendo consigo sus familias y bienes; pero satisfaciendo a la salida, por los últimos, los derechos de exportación establecidos o que se establecieren por quien pueda hacerlo”.³⁷

El Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano aprobado por la Junta Nacional Instituyente de 18 de diciembre de 1822, establecía:

“Art.11. La libertad personal es igualmente respetada. Nadie puede ser preso ni arrestado, sino conforme á lo establecido por la ley anterior, ó en los casos señalados en este Reglamento”.³⁸

El Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana de 16 de mayo de 1823, que decretó las bases a la Constitución Política de 1824, estableció:

“1º. La nación mexicana es la sociedad de todas las provincias de Anáhuac ó N. España, que forman un todo político.

Los ciudadanos que la componen tienen derechos y están sometidos á deberes.

Sus derechos son: 1º El de libertad, que es el de pensar, hablar, escribir, imprimir y hacer todo aquello que no ofenda a los derechos de otro...”³⁹

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos expedida el 4 de octubre de 1824, no involucró ningún catálogo o capítulo destinado a enumerar, enunciar o consagrar las garantías del gobernado ni los derechos del hombre. Sólo en preceptos aislados estableció algunas garantías de seguridad jurídica, tan es así que en su título IV, sección IV, artículo 112, fracción II, el cual se refería al Supremo

³⁶ Cfr., Ídem, pp 32 a 58.

³⁷ Cfr., Ídem, pp 107 a 118.

³⁸ Cfr., Ídem, pp 124 a 144.

³⁹ Cfr., Ídem, pp 147a 152.

Poder Ejecutivo de la Unión de sus atribuciones y restricciones de sus facultades establecía:

“II. No podrá el presidente privar a ninguno de su libertad, ni imponerle pena alguna; pero cuando lo exija el bien y seguridad de la federación, podrá arrestar, debiendo poner las personas arrestadas, en el término de cuarenta y ocho horas, a disposición del tribunal o juez competente”.⁴⁰

Durante el régimen central (1835-1846) se dieron las *Bases Constitucionales expedidas por el Congreso Constituyente el 15 de diciembre de 1835*, establecía:

“2º A todos los transeúntes, estantes y habitantes del Territorio mexicano, mientras respeten la religión y las leyes del país, la nación los guardará y hará guardar los derechos que legítimamente les correspondan: el derecho de gentes y el internacional designan cuáles son los de los extranjeros: una ley constitucional declarará los particulares al ciudadano mexicano”.⁴¹

Las Siete Leyes Constitucionales de la República Mexicana decretadas por el Congreso General de la Nación de 30 de diciembre de 1836, al igual que el *Proyecto de Reforma de 1840*,⁴² establecieron en su ley primera, artículo segundo, fracción VI, al referirse a los derechos del mexicano y en su título segundo, sección primera, artículo 9, fracción 16, respectivamente:

“No podrásele impedir la traslación de sus personas y bienes a otro país, cuando le convenga, con tal de que no deje descubierta en la República responsabilidad de ningún genero, y satisfaga, por la extracción de los segundos, la cuota que establezcan las leyes”.⁴³

El Primer Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, dado en la sala de comisiones de Congreso Constituyente el 25 de agosto de 1842 en su título I, apartado de Garantías Individuales, artículo 7, fracción V, y en el capítulo de los extranjeros, artículo 9, establecía, respectivamente:

“V Cualquiera 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”.

“Los extranjeros legalmente introducidos en la República gozarán de los derechos individuales enumerados en el art. 7, y de los que se estipulen en los tratados celebrados con sus respectivas naciones”.⁴⁴

⁴⁰ Cfr. ídem, pp 167 a 195

⁴¹ Cfr. ídem, pp 202 a 204.

⁴² Cfr. ídem, pp 249 a 286.

⁴³ Cfr. ídem, pp 204 a 248.

⁴⁴ Cfr. ídem, pp 307 a 340.

El voto particular de la minoría de la Comisión, dado en la Sala de Comisiones del Congreso Constituyente el 26 de agosto de 1842 y que decretó la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, establecía en su título I, sección segunda de los Derechos Individuales:

“Art. 5°. La Constitución otorga a los derechos del hombre las siguientes garantías:

IV.- Todo habitante de la República tiene derecho de viajar por su territorio, de mudar su residencia cuando le convenga y de transportar fuera de ella su persona y sus bienes, salvo en todo caso el derecho de tercero”.⁴⁵

El Segundo Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, de 2 de noviembre de 1842, establecía en su título III, de las Garantías Individuales:

“Art. 13. La Constitución reconoce en todos los hombres los derechos naturales de libertad, igualdad, seguridad y propiedad, otorgándoles en consecuencia, las siguientes garantías.

XI.- Cualquiera habitante de la República tiene derecho de 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”.⁴⁶

Las Bases Orgánicas de la República Mexicana, acordadas por la honorable Junta Legislativa establecida conforme a los decretos de 19 y 23 de diciembre de 1842, sancionadas por el Supremo Gobierno Provisional con arreglo a los mismos decretos del día 15 de junio del año de 1843, y publicadas por Bando Nacional el día 14 del mismo estableció en su título II, de los habitantes de la República.

“Art. 9°. Derechos de los habitantes de la República:

XIV.- A ningún mexicano se le podrá impedir, la traslación de su persona y bienes á otro país, con tal de que no deje descubierto en la República responsabilidad de ningún género, y satisfaga por la extracción de sus intereses los derechos que establezcan las leyes”.⁴⁷

El Acta de Reformas y el Acta Constitutiva y de Reformas, la primera de 5 de abril de 1847 y la segunda sancionada por el Congreso Extraordinario Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos el 18 de mayo de 1847, jurada y promulgada el 21 del mismo, una de cuyas prescripciones más importantes fueron las contenidas en sus artículos 4º y 5º, respectivamente, a la letra dicen:

⁴⁵ Cfr. *Ídem*, pp. 340 a 370.

⁴⁶ Cfr. *Ídem*, pp. 370 a 402.

⁴⁷ Cfr. *Ídem*, pp. 405 a 436.

“Para asegurar los derechos del hombre que la constitución reconoce, una ley fijará las garantías de libertad, seguridad, propiedad é igualdad de que gozan todos los habitantes de la República, y establecerá los medios de hacerlas efectivas”.⁴⁸

Las actas mencionadas adoptaron en sus artículos respectivos la idea de Don Mariano Otero, expuesta en su celebre “Voto Particular” de 5 de abril de 1847, en consecuencia es de hacer notar que en esas condiciones las garantías del gobernado, entre ellas las de libertad, sólo se nombraron o enumeraron, pues su especificación y por lo tanto, su eficacia jurídica se sujetó a una ley secundaria que nunca llegó a expedirse, por lo que en el citado documento no hay antecedentes de nuestro derecho de libre tránsito.

El Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana de 15 de mayo de 1856, adoptó las ideas de organizar políticamente a México, sobre las bases *Plan de Ayutla*, reformado en Acapulco, en su artículo relativo, en la sección Quinta, establecía:

“Art. 34. A nadie puede privarse del derecho de escoger el lugar de su residencia, de mudarlo cuando le convenga, y de salir de la República y transportar fuera de ella sus bienes, salvo el derecho de tercero y el cumplimiento de los deberes del empleo o encargo que se ejerza.”⁴⁹

El Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, de 16 de junio de 1856 textualmente establece:

“Art. 16. Todo hombre tiene derecho de entrar y salir de la República, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto ú otro requisito semejante. El ejercicio de este derecho no podrá perjudicar las legítimas facultades de la autoridad judicial en los casos de responsabilidad criminal ó civil”.⁵⁰

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, sancionada y jurada por el Congreso General Constituyente el 5 de febrero de 1857, estableció en su texto original:

“Art. 11. 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, salvo-conducto ú 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 ó civil”.⁵¹

⁴⁸ Cfr. *Idem*, pp. 469 a 477.

⁴⁹ Cfr. *Idem*, pp. 499 a 517.

⁵⁰ Cfr. *Idem*, pp. 554 a 573.

⁵¹ Cfr. *Idem*, pp. 595 a 629.

Por reformas del 12 de noviembre de 1908 a la Constitución de 1857, se le adiciona a sus artículos 11 y 72 limitaciones importantes de carácter administrativo, al establecer:

"Art. 11.- ... y a las limitaciones que imponga la ley sobre emigración e inmigración y salubridad general de la República."

"Art. 72.- El Congreso tiene facultad:

"XXI.- Para dictar leyes sobre ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República".⁵²

Como consecuencia de estas reformas el 22 de diciembre del mismo año se publicó en el Diario Oficial de la Federación (D.O.F.), la primera ley de inmigración que comenzó a regir en el Estado mexicano el día 7 de marzo de 1909, y que entre otros objetivos tenía el de regular el de emigración e inmigración, en otras palabras, aspectos de la libertad de tránsito en estudio, supeditándola al poder legal, con lo que se inicia en México la legislación de carácter secundaria en esta materia.

Desde el año de 1908 han existido 6 leyes en materia de derecho migratorio con distintos títulos: 1).- *Ley de Inmigración* de 1908, que fue promulgada en el época de gobierno de Porfirio Díaz, constaba de 41 artículos, determinaba de una forma completa los aspectos migratorios y de salud internacional sin aludir a los aspectos demográficos; 2).- *Ley de Migración* publicada en el D.O.F. el 16 de marzo de 1926, siendo presidente Plutarco Elías Calles; 3).- *Ley de Migración* publicada en el D.O.F. de 30 de agosto de 1930, durante el régimen del presidente Pascual Ortiz Rubio, entrando en vigor el mismo día de su publicación; 4).- *La Ley General de Población* de 1936 publicada en el D.O.F. en el periodo de Lázaro Cardenas del Río, siendo la primera que introduce los aspectos demográficos; 5) *La Ley General de Población* publicada en el D.O.F. el 27 de diciembre de 1947, durante la presidencia del licenciado Miguel Alemán, reformada en tres ocasiones por decretos publicados en el D.O.F. de fechas 27 de diciembre de 1949, 30 de diciembre de 1950 y 30 de diciembre de 1960; y 6).- *La Ley General de Población* vigente de 7 de enero de 1974, que entró en vigor a los 30 días naturales de su publicación, ha sido reformada y adicionada en diversas ocasiones por decretos publicados en el D.O.F. de 31 de diciembre de 1974, 3 de enero de 1975, 31 de diciembre de 1979, 31 de diciembre de 1981, 17 de julio de 1990 y 8 de noviembre de 1996.

En cuanto a los antecedentes historico-jurídicos nacionales de la libertad de tránsito en el derecho vigente mexicano con la enumeración de los anteriores ordenamientos jurídicos doy por concluidos los mismos, en la inteligencia de que en

⁵² Idem, p. 717.

la exposición de cada uno de los temas específicos del presente estudio hará una breve alusión a sus antecedentes históricos.

1.3 CONCEPTO DE LIBERTAD DE TRANSITO

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 5 de febrero de 1917 en vigor, en su artículo 11, parte primera, nos da el concepto jurídico de lo que debemos de entender por libertad de tránsito en términos muy sencillos pero también muy claros, quizás por esta razón la literatura jurídica ha omitido dar algún concepto más técnico, concepto que analizaré en el presente capítulo; en su segunda parte consigna las limitaciones legales a ese derecho, limitaciones que estudiaré en los capítulos subsecuentes.

“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 impongan las leyes sobre emigración, inmigración y salubridad general de la República, o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país”.⁵³

Se le conoce también bajo las denominaciones de libertad de movimiento, de locomoción, de residencia o circulación. La libertad de tránsito, tal como esta establecida en dicho precepto de nuestra Ley Fundamental comprende a su vez cuatro libertades especiales: la de *entrar* al territorio del Estado mexicano; la de *salir* del mismo; la de *viajar* dentro del Estado mexicano y la de *mudar de residencia*. En virtud de lo cual, pienso que las denominaciones dadas a este derecho son restringidas unas y otras muy amplias.

Las denominaciones libertad de movimiento y de tránsito son restringidas en cuanto que, solo comprenden la libertad de desplazarse, moverse o más exactamente la de migrar, que a mi entender, comprende a su vez un movimiento de emigración (salida) y otro de inmigración (internación o entrada), dependiendo del lugar donde se observe el movimiento migratorio; pero no comprenden la de residir que implica precisamente la facultad de establecerse en un domicilio fijo o cambiar de él “derecho de estancia”

La denominación de libertad de locomoción puede resultar amplia pues la libertad de tránsito a que se refiere dicho precepto sólo debe entenderse dada a las

⁵³ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 113a. Edic. Ed. Porrúa. México, 1996, p. 12.

personas, sin abarcar la traslación de ellas en cualquier medio de locomoción, pudiendo las autoridades de los diferentes niveles de gobierno, conforme su ámbito competencial, prohibir que alguna persona se movilice en vehículos locomotores que no reúnan las condiciones conforme a las leyes o reglamentos respectivos, lo mismo acontese con la denominación de derecho de circulación.

De mi parte puedo dar el siguiente concepto: la libertad de tránsito es el derecho subjetivo público de toda persona a migrar, residir y viajar en el territorio del Estado mexicano, salvo las restricciones establecidas por el orden jurídico.

Esta norma constitucional al establecer "*Todo hombre tiene derecho*" se adecua a lo establecido por el artículo primero del mismo ordenamiento al disponer que todas las personas que habiten nuestro territorio gozan de este derecho porque la propia Constitución lo otorga expresamente, por lo que, en ejercicio de este derecho no debe de haber distinción entre extranjeros y nacionales, o de raza, religión o sexo y tampoco puede restringirse o suspenderse³⁴ sino en los supuestos y condiciones que la misma Constitución establece, consagrando en tal virtud un principio de igualdad, recordemos que algunos textos constitucionales copiados aquí en el capítulo respectivo otorgaban este derecho sólo a los mexicanos, o el caso de las Leyes Constitucionales de 1836 en que sujetaban este derecho al principio de reciprocidad.

Al establecer "*para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio*" debe entenderse desde luego que la expresión República se refiere al término jurídico de territorio del Estado mexicano en términos de los artículos 42 a 48 de la propia Constitución.

De acuerdo a lo dispuesto por el artículo 11 constitucional, cabe hacer la distinción entre dos manifestaciones distintas de transitar; la primera consiste en la libertad de tránsito interna, es decir, dentro del territorio del Estado mexicano, respecto del cual no puede el Estado limitar su ejercicio mediante la exigencia de algún pasaporte, carta de seguridad, salvoconducto o requisito semejante o sea, no esta supeditado a la obtención ni posesión de documento o tramite alguno. Por otra parte lo referente al tránsito fronterizo internacional en el que el requerimiento de

³⁴ Los únicos supuestos en que la libertad de tránsito puede suspenderse están establecidos en el artículo 29 de la propia Constitución el cual dispone: "En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República y con aprobación del Congreso de la Unión, y, en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá *suspender* en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la *suspensión* se contraiga a determinado individuo. Si la *suspensión* tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación, pero si se verificase el tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde", (art. 29 C.)

documentos, trátese de pasaportes, permisos para el tránsito de determinadas personas o cualquier documento, solo será exigible por parte de las autoridades para identificar, registrar o controlar los movimientos migratorios o de salubridad general, no justificándose en otros supuestos que debamos obtener un pasaporte o visa según se trate de determinado desplazamiento, se da en términos absolutos e incondicionales.

Los movimientos de "entrar", "salir" y "viajar por su territorio" quedaran comprendidos al estudiar los conceptos jurídicos en materia de libre tránsito al relacionarlos con el derecho migratorio.

La libertad especial de "*mudar de residencia*" o domicilio se refiere a establecerse, a tener un asiento principal y la facultad de cambiarlo cuando queramos siempre que no haya un impedimento legalmente establecido, "la residencia es el vínculo territorial que expresa el hecho de que una persona habita en cierto lugar".⁵⁵ implicando conceptos dados por nuestro código civil vigente en sus artículos siguientes:

"Art. 29. El domicilio de las personas físicas es el lugar donde residen habitualmente, y a falta de éste, el lugar del centro principal de sus negocios; en ausencia de éstos, el lugar donde simplemente residan y, en su defecto, el lugar donde se encontraren.

Se presume que una persona reside habitualmente en un lugar, cuando permanezca en él por más de seis meses."

"Como es sabido, la diferencia entre domicilio y residencia consiste en que, en el primer caso se obtiene después de transcurrido seis meses (art. 29 del Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia Federal. -C.C.D.F.-), y el segundo es un hecho que puede comprobarse para lo cual no se requiere ningún tiempo previo".⁵⁶ Estos conceptos tienen connotaciones diferentes, pero el dispositivo constitucional en estudio se refiere a la residencia en términos amplios abarcando con ello la facultad de cambiar de domicilio, que al fin indica la idea de permanencia y estabilidad de una persona en determinado lugar.

"Jurídicamente, el domicilio de la persona física es el lugar donde reside habitualmente. En efecto, la residencia o permanencia de una persona física en un lugar determinado no es suficiente para constituir el domicilio en sentido jurídico; es necesario que la residencia sea además habitual, es decir, que se prolongue por más de seis meses. Se dice que una persona física reside en un lugar cuando se encuentra

⁵⁵ PEREZNIETO CASTRO, Leonel, *Derecho Internacional Privado*, 5a. Edic., Ed. Harla, México, 1990, p. 501.

⁵⁶ PEREZNIETO, Idem., p. 52

en manera permanente y la idea de permanencia entraña el concepto de radicación”.⁵⁷

El artículo 2º de la Convención Interamericana sobre domicilio de personas físicas, en el Derecho Internacional Privado celebrada en la ciudad de Montevideo, Uruguay, de 1979, convención que fue ratificada por el Estado mexicano, establece que el domicilio de las personas se determina alternativamente “El domicilio de una persona física será determinado, en su orden, por las siguientes circunstancias: 1.- El lugar de la residencia habitual; 2.- El lugar del centro principal de sus negocios; 3.- En ausencia de estas circunstancias, se reputará como domicilio el lugar de la simple residencia; y, 4.- En su defecto, si no hay simple residencia el lugar donde se encontrare”.⁵⁸

Según nuestro Código Civil Art. 30.- El domicilio legal de una persona física es el lugar donde la ley le fija su residencia para el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones, aunque de hecho no este allí presente.

Art. 31.- Se reputa domicilio legal:

I.- Del menor de edad no emancipado, el de la persona a cuya patria potestad está sujeto;

II.- Del menor de edad que no esté bajo la patria potestad y del mayor incapacitado, el de su tutor;

III.- En el caso de menores o incapaces abandonados, el que resulte conforme a las circunstancias previstas en el artículo 29;

IV.- De los cónyuges, aquél en el cual éstos vivan de consuno, sin perjuicio del derecho de cada cónyuge de fijar su domicilio en la forma prevista en el artículo 29;

V.- De los militares en servicio activo, el lugar en que están destinados;

VI.- De los servidores públicos, el lugar donde desempeñan sus funciones por más de seis meses;

VII.- De los funcionarios diplomáticos, el último que hayan tenido en el territorio del Estado acreditante, salvo con respecto a las obligaciones contraídas localmente;

VIII.- De las personas que residan temporalmente en el país en el desempeño de una comisión o empleo de su gobierno o de un organismo internacional, será el del Estado que los haya designado o el que hubieren tenido

⁵⁷ GALINDO GARFÍAS, Ignacio, *Derecho Civil, primer curso, parte general, personas, familia*, 11a. Edic., Ed. Porrúa, México, 1991, pp. 359 y 360.

⁵⁸ El texto íntegro puede verse en PÉREZNIETO, Ob cit. p. 355 a 357.

antes de dicha designación respectivamente, salvo con respecto a obligaciones contraídas localmente; y

IX.- De los sentenciados a sufrir una pena privativa de libertad por más de seis meses, la población en que la extingan, por lo que toca a las relaciones jurídicas posteriores a la condena; en cuanto a las relaciones anteriores, los sentenciados conservarán el último domicilio que hayan tenido.

Art. 32.- Cuando una persona tenga dos o más domicilios se le considerará domiciliada en el lugar en que simplemente resida, y si viviere en varios, aquél en que se encuentre.

Art. 33.- Las personas morales tienen su domicilio en el lugar donde se halle establecida su administración.

Las que tengan su administración fuera del Distrito Federal pero que ejecuten actos jurídicos dentro de su circunscripción, se considerarán domiciliadas en este lugar, en cuanto a todo lo que a esos actos se refiera.

Las sucursales que operen en lugares distintos de donde radica la casa matriz, tendrán su domicilio en esos lugares para el cumplimiento de las obligaciones contraídas por las mismas sucursales.

Art. 34.- Se tiene derecho de designar un domicilio convencional para el cumplimiento de determinadas obligaciones.⁵⁹

1.4 NATURALEZA JURÍDICA DE LA LIBERTAD DE TRANSITO

Corresponde ahora abordar el tema de la naturaleza jurídica de la libertad de tránsito y sus limitaciones en nuestro derecho vigente, es decir, intentaré resolver la cuestión ¿Qué es la libertad de tránsito en el orden jurídico?, ¿Cuál es su esencia en la norma jurídica?. Para ello me apoyaré en la abstracción, en la reflexión puramente teórica para comprender y demarcar esa naturaleza en el terreno de la teoría jurídica. No pretendo realizar aquí un análisis exhaustivo de los temas que se ven involucrados; los límites fijados a este tema me lo impiden. Haré simplemente una exposición de lo que significa la libertad de tránsito en cuanto al origen, desarrollo y demarcación de su naturaleza jurídica.

⁵⁹ *Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal*, comentado, libro de las personas, tomo 1, 2a. Edic., Ed. Instituto de Investigaciones de la U.N.A.M. y Miguel Ángel Porrúa, México, 1989, pp. 33 a 39.

En este entendido habré de separar o aislar lo que no es propio a la naturaleza jurídica de la libertad de tránsito. Un proceso de separación mental de su marco social y de otros conceptos y su relación con los mismos, que nos den como resultado tal naturaleza.

He dicho que la libertad de tránsito se nos presenta como un fenómeno factico, como un hecho, desde el mismo origen del hombre y hasta hoy en día, pero que sin embargo, su estudio entra al campo del conocimiento de la sociología y más concretamente de la sociología jurídica (véase nota 20), muy interesante pero que nada aporta al conocimiento de la naturaleza jurídica en estudio.

De igual manera, quién pudiera negar que se trata de un derecho humano natural o derecho fundamental de la persona humana, creo que aún cuando existe una relación muy estrecha entre estos conceptos no es esta su naturaleza jurídica; no haré aquí una exposición, ni conceptualización del derecho fundamental o natural de libre tránsito, sino que centraré mi trabajo en lo jurídico, en virtud de que desbordaría los límites prefijados entrando al campo de la filosofía y más concretamente de la filosofía jurídica, (véase nota 12), toda vez que ello implicaría estudiar los llamados Derechos Humanos.

Es necesario, sin embargo, hacer al menos unas consideraciones para ubicar adecuadamente cada concepto; lo que intentaré sin entrar al análisis de la problemática de los Derechos Humanos, que en sí misma es de gran interés, fuente de importantes debates y que requeriría un extenso trabajo para su desarrollo. Además pragmáticamente tal dicotomía resulta infructuosa pues al menos tratándose de la libertad de tránsito esta se encuentra regulada y fusionada en nuestro orden jurídico constitucional.

Puede señalarse que el derecho humano no tiene vigencia jurídica hasta en tanto no sea establecido por normas de derecho vigente. El Doctor Jorge Carpizo al distinguir los derechos del hombre con las garantías individuales precisa: "mientras que los derechos del hombre son ideas generales y abstractas, las garantías (norma jurídica), que son su medida, son ideas individualizadas y concretas".⁶⁰

La norma jurídica establecida en nuestro artículo 11 constitucional no podría haber existido antes de la exigencia humana a su libre tránsito, al que llamamos derecho fundamental del hombre.

De las consideraciones apuntadas brevemente, se infiere que en una primera acepción la libertad de tránsito es un derecho humano, es decir, de naturaleza humana, que existe independientemente de la norma jurídica, o al menos en el sentimiento o immanencia del hombre. "Los derechos del hombre se traducen substancialmente en potestades inseparables e inherentes a su personalidad; son

⁶⁰ . CARPIZO, Jorge, *La Constitución mexicana de 1917*, 3a. Edic., Ed. UNAM, México, 1979, p. 154.

elementos propios y consubstanciales de su naturaleza como ser racional, independientemente de la posición jurídico-positiva en que pudiera estar colocado ante el Estado y sus autoridades; en cambio, las garantías individuales equivalen a la *consagración jurídico-positiva* de esos elementos, en el sentido de investirlos de obligatoriedad e imperatividad para atribuirles respetabilidad por parte de las autoridades estatales y del Estado mismo”.⁶¹

Si lo que se busca es su naturaleza jurídica, el calificativo *jurídica* nos indica que donde la hallaremos es en un orden jurídico, así, la encontramos en el artículo 11 de nuestra Carta Magna, dentro del capítulo de las *garantías individuales*, pero ¿La libertad de tránsito y sus limitaciones en el derecho vigente mexicano es una garantía individual?, ¿Su naturaleza es de una garantía individual?. Debo decir que el Licenciado Víctor M. Martínez Bullé-Goyri nos señala que “existe gran imprecisión y confusión en cuanto al concepto de garantías, las cuales en ocasiones son incluso asimiladas sin más al concepto de derechos fundamentales, la imprecisión la encontramos en nuestra historia constitucional”.⁶² Tal confusión e imprecisión, continúa diciendo, la vemos reflejada en buena parte de la doctrina sobre la materia, así nos cita el caso del maestro Noriega Cantú, quien asimila las garantías a los derechos del hombre.⁶³ De forma similar, nos informa que Don Juventino V. Castro, alude a las garantías individuales con el término “garantías constitucionales”, de las que señala que son también mencionadas como garantías individuales, derechos del hombre, derechos fundamentales, derecho público subjetivo o del gobernado”.⁶⁴ En este sentido Adalberto G. Andrade señala que garantía “es todo medio consignado en la Constitución para asegurar el goce de un derecho”.⁶⁵

“Podemos señalar que las garantías son aquellas destinadas a proteger los derechos fundamentales, que por su puesto tienen carácter constitucional en tanto que son parte integrante del texto de la misma Constitución”.⁶⁶

Es así que, mientras la garantía tiene como fin asegurar y proteger, los derechos fundamentales son aquellos que la garantía protege y asegura.

⁶¹ BURGUA, *Las garantías ...* Ob. cit., p. 187.

⁶² MARTINEZ BULLE-GOYRI, Víctor M., *Estudios jurídicos en torno a la Constitución mexicana de 1917*, en su septuagésimo quinto aniversario, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1992, pp. 2 y 3. Al efecto y para demostrarlo nos cita al Licenciado Jesús RODRÍGUEZ Y RODRÍGUEZ, quien hace un rápido repaso a la parte relativa de nuestros principales textos constitucionales en su obra “*Derechos Humanos: Introducción al derecho mexicano*”, UNAM, México, 1981, separata, p.13.

⁶³ Esta es la tesis central de su obra *La naturaleza de las garantías individuales en la Constitución de 1917*, UNAM, México, 1967 (citado por el mismo autor).

⁶⁴ CASTRO, Juventino V., *Garantías y ampuro*, 5a. Edic., Ed., Porrúa, México, 1986, p.3 (Citado por el mismo autor).

⁶⁵ ANDRADE, Adalberto, *Estudio del desarrollo histórico de nuestro derecho constitucional en materia de garantías individuales*, Ed. Impresiones Modernas, México, 1958, p.34, (citado por Martínez Bullé-Goyri)

⁶⁶ MARTINEZ BULLE-GOYRI, V., Ob. cit. p.3.

Por otro lado, las "garantías constitucionales" están integradas por los distintos mecanismos de defensa, no de los derechos humanos, sino de la propia Constitución, y que, como nos señala el maestro Héctor Fix Zamudio, se pueden conceptualizar como: "los medios jurídicos, predominantemente de carácter procesal, que están dirigidos a la reintegración del orden constitucional cuando el mismo ha sido desconocido o violado por los propios órganos del poder".⁶⁷

"No obstante que al proteger a toda la Constitución las garantías constitucionales vengan a tutelar también a las garantías individuales y finalmente a los derechos fundamentales, se trata de conceptos técnicamente distintos y con distinto fin".⁶⁸

El profesor Burgoa ha asentado que la denominación correcta de las garantías individuales es la de garantías del gobernado, toda vez, que el titular de las mismas no son solo los individuos sino que debe entenderse dadas a todas aquellas personas "entes jurídicos", personas físicas, personas morales de derecho privado, (sociedades y asociaciones), los de derecho social (sindicatos y comunidades agrarias), los de derecho público (personas morales y oficiales, y los organismos descentralizados), personas en cuya esfera operan o vayan a operar actos de autoridad.⁶⁹

Puedo decir que la libertad de tránsito en estudio, en diferentes campos de abstracción, puede colocarse según el caso concreto en cualquiera de los conceptos demarcados como lo son una garantía individual o del gobernado en general, un derecho natural del hombre, como una garantía constitucional que no son más que especies del concepto jurídico fundamental de la ciencia del derecho denominado derecho subjetivo público, que es el último concepto por analizar y que viene a constituir la esencia y naturaleza jurídica de la libertad de tránsito en nuestro derecho vigente.

"La potestad de reclamar al Estado y a sus autoridades el respeto a las prerrogativas fundamentales del hombre, y que constituye la manera como se traduce el derecho que para el sujeto activo de la relación jurídica de supra a subordinación o gobernado genera o implica esta misma, tiene la naturaleza de un *derecho subjetivo público*."⁷⁰

"Por corresponder a la esfera de estudio e investigación de la filosofía del derecho la determinación del concepto "derecho subjetivo", que tan diversamente se

⁶⁷FIX ZAMUDIO, Héctor, *...a Constitución y su defensa*, Ed. UNAM, México, 1984, p. 17. (Citado por el mismo autor).

⁶⁸MARTÍNEZ BULLE-GOYRI, V., Ob. cit. p.4.

⁶⁹BURGOA, *Las garantías ...* Ob. cit., p.174.

⁷⁰*Ibidem*, Ob. cit. p. 179.

ha formulado por los filósofos del derecho ⁷¹ como Windscheid, Jhering, Del Veccio” ⁷² Kelsen, etc., en consecuencia he optado por estudiar solo los elementos que reconocen todos los autores al derecho subjetivo, aplicado al derecho subjetivo público de libre tránsito y sus limitaciones.

Kelsen nos dice que “cuando el derecho tiene carácter subjetivo, es necesariamente un derecho a la conducta ajena, o sea, a la conducta a que otro esta jurídicamente obligado. El derecho subjetivo de una persona presupone el deber jurídico de otra. Mi libertad jurídica es siempre la sujeción jurídica de otro, y mi derecho subjetivo es en todo caso el deber jurídico de una persona distinta. No hay derecho subjetivo en relación con una persona sin el correspondiente deber jurídico de otra. El contenido de un derecho subjetivo es en última instancia el cumplimiento del deber de otro sujeto”. ⁷³

De acuerdo con Kelsen, los derechos subjetivos no son más que la descripción de la relación que haya entre el ordenamiento jurídico y una persona determinada (individual o colectiva), y en virtud de que la libertad de tránsito en nuestro orden jurídico supone que tal relación es entre el gobernado (sujeto activo) y el Estado (sujeto pasivo), es decir, puede ser ejercido frente al Estado y por lo tanto es lo que le da el carácter de derecho subjetivo *público* a diferencia de aquel que se puede ejercer frente a un particular en virtud de una relación de otra índole.

Así puedo concluir que el derecho subjetivo público de libre tránsito consiste en la potestad o facultad del gobernado de migrar, residir y viajar por el territorio nacional que le otorga la ley (en este caso la Constitución) y poderla ejercer en contra de otros (en este caso en contra del Estado o sus autoridades), que tienen la obligación jurídica de respetarla y si no cumplen con ella, podemos recurrir a la instancia que corresponda y haya sido creada por el mismo orden jurídico para que se le obligue coactivamente.

⁷¹ Véase nota 12. Para un estudio más amplio acerca del Derecho Subjetivo puede consultarse WINDSCHEID, *Diritto delle Pandette*, trad. Fadda e Bensa, Torino, 1925, pp. 108 y sig.; JHERING, Von Rodolfo, *L'esprit du Droit Romain*, trad. O. de Meulenaere, 3a. Edic., pp. 317-355 del tomo IV; KELSEN, Hans, *Teoría General del Derecho y del Estado*, trad. Eduardo GARCÍA MAYNEZ, textos universitarios, UNAM, 4a. reimpresión, México, 1988, pp. 87 y sig.; o bien los comentarios a estas teorías elaboradas por GALINDO GARFÍAS, Ignacio, *D. Civil* ..., Ob. cit., pp. 26 a 30; GARCÍA MAYNEZ, Eduardo, *Introducción al estudio* ..., Ob. cit., pp. 186 y sig.; OVILLA MANDUJANO, Manuel, *Teoría del* ..., Ob. cit., pp. 210 y sig.

⁷² BURGOA, *Las garantías* ..., Ob. cit. p. 180, Nota 131

⁷³ KELSEN, Hans, *Teoría General* ..., Ob. cit., pp. 87 y sig.

1.5 LA REGLAMENTACIÓN AL ARTÍCULO 11 CONSTITUCIONAL

“El orden jurídico no es un sistema de normas de derecho situadas en un mismo plano, ordenadas equivalentemente, sino una construcción escalonada de diversos estratos de normas jurídicas”.⁷⁴

La Constitución Política de México, no integra el todo, es la parte fundamental, pero finalmente es un sólo componente del todo. De tal manera que establece disposiciones para la creación de las normas de carácter secundario. La actividad del legislador originado por y en la Constitución, debe estar sometido a los imperativos de ella y las leyes tienen, que supeditárseles también y, en caso de contradicción, debe estarse a la aplicación de la Ley Fundamental, lo cual conocemos en el Derecho Constitucional como el principio de supremacía constitucional. “cualquier cuerpo normativo reglamentario tiene una esfera de regulación irrecusable, demarcada por los supuestos abstractos de la norma reglamentada. Éstos, es decir, las situaciones jurídicas generales e impersonales contempladas por la disposición que se reglamente, no pueden ser alterados por la reglamentación. La Ley Reglamentaria no es creativa, modificadora o extintiva de situaciones jurídicas abstractas, si no pormenorizadora de las disposiciones mediante las que éstas se normen por la Ley Reglamentada, a fin de lograr su mejor observancia y aplicación”.⁷⁵

Respecto del artículo 11 Constitucional considero que no existe una reglamentación propiamente dicha a tal precepto, es decir no existe ley reglamentaria, y tampoco creo que deba reglamentarse y codificarse en un solo ordenamiento, dado las características sui generis de la libertad de tránsito en nuestro derecho, en consecuencia considero que basta y sobra con que las leyes secundarias se ajusten o adecuen a los lineamientos marcados por el propio artículo 11 Constitucional.

La norma jurídica tiende a normar, a orientar, a regular, o encausar a la conducta humana, enmarcarla dentro de lo prohibido o lo obligatorio. La norma jurídica contenida en nuestro artículo 11 Constitucional, es por lo tanto, una norma de carácter constitucional, y como tal se rige por una norma de ese carácter.

Como regla general el artículo 11 Constitucional consigna la libertad de tránsito, y plasma una igualdad otorgada a “ todo hombre ”.

⁷⁴ KELSEN, Hans, *Teoría Pura del Derecho*, trad. Roberto J. Vemengo, textos universitarios, U.N.A.M., México, 1986, p. 232.

⁷⁵ BURGOA, *Las garantías* ..., Ob. cit., p 328-329.

No obstante esa igualdad en términos genéricos y absolutos, ya en particular, la última parte del precepto entraña la posibilidad de subordinar la libertad de tránsito a las autoridades dentro de sus respectivos ámbitos competenciales. Por tanto, para que pueda producirse la restricción contenida en la parte final del artículo 11 Constitucional, es necesario la reunión de los siguientes requisitos:

- a). Que la restricción la prevea una disposición legislativa;
- b). Que las leyes en que se contengan esas limitaciones se refieran única y exclusivamente a casos de responsabilidad penal o civil, a emigración, inmigración, salubridad general de la República, o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país;
- c). Que la restricción la imponga una autoridad dentro de su ámbito competencial; y
- d). Tales limitaciones nunca deben llegar a extremos de hacer nugatoria la prerrogativa que consagra el artículo 11 Constitucional.

Dentro de los ordenamientos jurídicos que hacen referencia a estas limitaciones se pueden mencionar en tratándose de responsabilidad penal a los 32 códigos penales y 33 de procedimientos penales, y para los casos de responsabilidad civil los 33 correspondientes códigos procesales civiles.

En tratándose sobre la emigración e inmigración se encuentra regulada por la Ley General de Población, el Reglamento de la misma y demás disposiciones complementarias, y por lo que respecta a la salubridad general de la República se encuentra regulada en la Ley General de Salud y su reglamento.

Ordenamientos todos estos a los que me he de referir en concreto y en particular al abordar cada tema en específico.

1.6 CARACTERÍSTICAS DE LA LIBERTAD DE TRANSITO

La libertad de tránsito y sus limitaciones en el derecho vigente mexicano, encierra en sí misma características *sui generis*, en razón de que su estudio entraña diversos ámbitos y materias del conocimiento de lo jurídico. Así, al establecerse en nuestro orden jurídico constitucional, es objeto de estudio del derecho constitucional y como norma se rige por los principios de una norma de ese carácter, como lo es el de supremacía constitucional, al que deben sujetarse los ordenamientos legales o de carácter secundario, como lo es la Ley General de Población "cuyo estudio rebasa

los límites temáticos del derecho constitucional para incidir en el campo investigatorio del derecho administrativo.”⁷⁶

De igual manera tiene características de orden jurisdiccional en tanto que puede ser limitada por el Poder Judicial dentro de sus atribuciones, independientemente de que la materia sea penal, civil o de otra índole.

“En materia de extradición corresponde por una parte al derecho penal y por otra al derecho internacional.”⁷⁷

En razón de lo anterior es lógico concluir que una especial reglamentación al artículo 11 Constitucional sería prácticamente imposible y carente de funcionalidad.

Características que trataré en particular al abordar el estudio de cada tema en específico y en particular, por tal razón, en el presente apartado baste este esbozo para hacer hincapié en las diversas características que puede revestir el derecho subjetivo público aquí tratado.

⁷⁶ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, 8a. Edic., Ed. Porrúa, México, 1991, p. 135.

⁷⁷ ACOSTA ROMERO, M., Ob. cit., p.525.

CAPÍTULO SEGUNDO

CONCEPTOS JURÍDICOS FUNDAMENTALES EN MATERIA DE LIBRE TRANSITO Y SU RELACION CON EL DERECHO MIGRATORIO

Los conceptos jurídicos fundamentales, en materia de libre tránsito en su mayoría, los define el derecho migratorio, del cual los he tomado, pues se encuentran en una íntima relación: Toda investigación de esta naturaleza supone la utilización de los conceptos jurídicos migratorios fundamentales, en virtud de su función práctica, son el instrumento teórico, y mereced a su utilización podemos analizar la libertad de tránsito en sus distintas manifestaciones, nos permite llevar a cabo una investigación sistemática y con ello estar en condiciones de seleccionar ciertos sectores de la realidad social sometidos al orden jurídico estatal. Estos conceptos son una abreviatura de la realidad normativa

He dicho que estos conceptos y el derecho migratorio están íntimamente relacionados pero ¿Qué es el derecho migratorio?. Puedo definirlo diciendo que son las normas jurídicas que tienen por objeto regular los fenómenos que afectan a la población en cuanto a su volumen, estructura, dinámica y distribución en el territorio nacional, mediante la aplicación de políticas de población o demográficas, internación y emigración de personas al Estado mexicano: Las actividades de los extranjeros durante su estancia en el mismo y la emigración y repatriación de los nacionales.

Como se puede observar la relación es muy estrecha entre las manifestaciones de libre tránsito y el derecho migratorio, pero no son lo mismo, toda vez, que el derecho migratorio en mi opinión abarca cuestiones de otra índole como lo son los aspectos demográficos, las políticas poblacionales, la situación y

condición jurídico migratoria de los extranjeros en México, cuestiones éstas que son causas y efectos del ejercicio del libre tránsito; Por otra parte, la libertad de tránsito abarca cuestiones ajenas al derecho migratorio, como lo es en materia de salubridad general de la República, las garantías individuales incluidos los medios para su protección, aspectos de índole civil o penal que restringen y a la vez garantizan su libre ejercicio.

Hecha la aclaración de la importancia teórica y práctica de los conceptos jurídicos fundamentales en materia de libre tránsito y su relación con el derecho migratorio, pasaré a estudiarlos en forma concreta y pormenorizada.

2.1 MOVIMIENTO MIGRATORIO

Se considera movimiento migratorio el tránsito internacional e interno de extranjeros o nacionales, ya sea de entrada o de salida al o del Estado mexicano, (art. 48 del Reglamento de la Ley General de Población -R.L.G.P.-).⁷⁸ A los mexicanos que se internen al país, únicamente se les exigirá la comprobación de su nacionalidad la que deberán acreditar con uno de los siguientes documentos: a) Con el pasaporte expedido por la Secretaría de Relaciones Exteriores (S.R.E.) o, b) Con la Cédula de Identidad Ciudadana o, c) Con el acta de nacimiento o, d) con el certificado de matrícula consular o, e) Con cualquier otro documento idóneo, (verbigracia: la credencial para votar). Cuando el interesado carezca de pruebas documentales bastará su declaración bajo protesta de decir verdad a fin de comprobar su nacionalidad. En los casos en que se dude de la autenticidad de los documentos o de la veracidad de la declaración del interesado para acreditar su nacionalidad mexicana, la Oficina de Migración después de completar la investigación respectiva, tomará las precauciones que considere necesarias para la identificación y en su caso, para la localización de la persona de quien se trate. Los representantes diplomáticos y consulares o comisionados oficiales del gobierno mexicano, sólo presentarán su pasaporte y llenarán los cuestionarios estadísticos correspondientes. Los mexicanos pasarán examen médico cuando así se requiera y están obligados a proporcionar los informes estadísticos que se le pidan. (art. 52, R. L.G.P.).

Los extranjeros podrán internarse legalmente en el país de acuerdo con las siguientes calidades: a) No Inmigrante y b) Inmigrante, (art. 41 de la Ley General de Población -L.G.P.-).

⁷⁸ Publicado en el D.O.F., el 31 de agosto de 1992.

2.2 MOVIMIENTO MIGRATORIO DE NO INMIGRANTE

El movimiento migratorio de internación al Estado mexicano en calidad de *No Inmigrante* es aquél que hace un extranjero que con permiso de la Secretaría de Gobernación se interna en el país "temporalmente" dentro de alguna de las características enumeradas en los subsecuentes apartados (2.2.1 a 2.2.12), (art. 42, L.G.P.). Toda autorización para que un extranjero sea admitido en el país como *No Inmigrante* debe ser concedida por acuerdo del Secretario de Gobernación, Subsecretario o del Director General de Servicios Migratorios.⁷⁹ Esta facultad puede ser delegada a las autoridades que determine el Secretario de Gobernación o el Subsecretario.

2.2.1 TURISTA

Con fines de recreo o salud, para actividades artísticas, culturales o deportivas, no remuneradas ni lucrativas, con temporalidad máxima de seis meses improrrogables (art. 42-I, L.G.P.).

Tratándose de la internación de turista se observará lo siguiente:

I. La autorización para permanecer en el país se concederá hasta por seis meses y no será susceptible de prórroga. Sólo por enfermedad que impida viajar, o por otra causa de fuerza mayor debidamente comprobada, se podrá conceder un plazo adicional para la salida del extranjero.

En los casos de turistas que hayan sido documentados originalmente por una temporalidad menor a los seis meses, la Secretaría de Gobernación podrá, cuando lo estime conveniente, ampliar la temporalidad hasta completarlos.

II. Cuando la Secretaría de Gobernación lo juzgue conveniente podrá autorizar la prerrogativa de entradas y salidas múltiples al país en esta característica migratoria, (art. 83, R.L.G.P.).

⁷⁹ Por decreto publicado en el D.O.F. de 19 de octubre de 1993, por el que se crea el Instituto Nacional de Migración como órgano técnico desconcentrado dependiente de la Secretaría de Gobernación las tareas hasta entonces encomendadas a la Dirección General de Servicios Migratorios, pasaron al ámbito competencial del citado instituto, y el cargo de Director pasó a llamarse "Comisionado", sin que la L.G.P. y el R.L.G.P. se hayan adecuado en su terminología a dicho decreto. Este decreto se estudia en el capítulo cuatro.

2.2.2 TRANSMIGRANTE

En tránsito hacia otro país y que podrá permanecer en territorio nacional hasta por treinta días, (art.42-II, L.G.P.).

La internación de extranjeros en tránsito hacia otro país, se regirá por las disposiciones siguientes:

I. La autorización de internación se concederá hasta por treinta días improrrogables.

II. No podrán cambiar de calidad o característica migratoria.

III. En ningún caso se autorizará la internación como transmigrante al extranjero que carezca de permiso de admisión al país hacia donde se dirige y del permiso de tránsito en los países limítrofes de la República Mexicana comprendidos en su ruta, (art. 84, R.L.G.P.)

2.2.3 VISITANTES

Es de hacer notar que esta característica migratoria de *visitante* admite a su vez seis *modalidades* o subcategorías distintas, como se verá más adelante. Esta característica recientemente fue reformada y adicionada por decreto publicado en el D.O.F del 8 de noviembre de 1996 por el que se reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la L.G.P. La reforma se concretó a cuestiones puramente de redacción sin afectar el fondo jurídico de la característica migratoria en comento, sin embargo, la adición a la misma consistió en subsumir en ella, lo que hasta antes de dicho decreto, se consideró como característica migratoria de Consejero, convirtiendo en consecuencia ésta última en una modalidad del visitante (Visitante Consejero). La Característica de Consejero fue derogada de la L.G.P. pero el artículo 87 del R.L.G.P. continua refiriéndose a la característica de consejero.

Para dedicarse al ejercicio de alguna actividad lucrativa o no, siempre que sea lícita y honesta, con autorización para permanecer en el país hasta por un año. Cuando el extranjero visitante: durante su estancia viva de sus recursos traídos del extranjero, de las rentas que éstos produzcan o de cualquier ingreso proveniente del exterior; su internación tenga como propósito conocer alternativas de inversión o para realizar éstas; se dedique a actividades científicas, técnicas, de asesoría, artísticas, deportivas o similares; se interne para ocupar cargos de confianza, o *asistir a asambleas y sesiones de consejos de administración de empresas;*⁸⁰ podrán

⁸⁰ Lo escrito en letras cursivas indican la adición que se hizo al art. 42-III de la L.G.P. mediante decreto publicado en el D.O.F. de 8 de noviembre de 1996.

concederse hasta cuatro prórrogas por igual temporalidad cada una, con entradas y salidas múltiples, (art. 42-III, L.G.P.- reformado).

Respecto a los visitantes, se aplicarán las siguientes reglas:

1a. Se les concederá el permiso para dedicarse al ejercicio de alguna actividad lucrativa o no, siempre que sea lícita y honesta, de acuerdo a los siguientes supuestos:

a). Cuando el extranjero visitante durante su estancia viva de sus recursos traídos del extranjero, de las rentas que éstos produzcan, de cualquier ingreso proveniente del exterior o de sus inversiones en el país.

b). Cuando su internación, tenga como propósito conocer alternativas de inversión o para realizar éstas.

c). Cuando se dedique a actividades científicas, técnicas de asesoría, artísticas, deportivas o similares y.

d). Cuando pretenda ocupar cargos de confianza.

La Secretaría de Gobernación establecerá los requisitos que deberán acreditarse en cada uno de los supuestos mencionados, así como las modalidades en que se clasificarán las actividades que pretenda desarrollar el extranjero, salvo las seis modalidades de visitante que específicamente se señalan en el artículo 86 del R.L.G.P. (apartados 2.2.3.1 a 2.2.3.6).

2a. El permiso se autorizará hasta por un año, y podrán concederse por cuatro prórrogas más, por igual temporalidad cada una.

En tratándose de los inversionistas a que se refiere la fracción I del artículo 86 del R.L.G.P. (Visitante de negocios e inversionista), el permiso se otorgará por un año, más las prórrogas que, en su caso, se concedan.

En todos los casos la temporalidad concedida permitirá entradas y salidas múltiples.

3a. La Secretaría de Gobernación fijará a los extranjeros a quienes se conceda esta característica migratoria, las actividades a que podrán dedicarse, y, cuando lo estime necesario, el lugar de su residencia. Los extranjeros deberán acreditar la capacidad económica que les permita permanecer en el país.

4a. Los extranjeros podrán ser admitidos para ejercer una actividad remunerada o lucrativa, siempre que la solicitud de admisión se formule por la empresa, institución o persona que pretenda utilizar sus servicios, o por el mismo extranjero cuando pretenda trabajar en forma independiente.

5a. La empresa, institución o persona que haya hecho la solicitud, será responsable solidariamente con el extranjero por el monto de las sanciones a que se

haga acreedor, y en su caso, costeará los gastos de su repatriación. Cuando trabaje en forma independiente, los gastos correrán por su cuenta.

6a. Las prórrogas deberán concederse siempre y cuando el extranjero demuestre que subsisten las condiciones bajo las cuales se concedió la característica migratoria.

La Secretaría de Gobernación tendrá facultad discrecional para juzgar sobre el otorgamiento de prórroga, en caso de que hubieren cambiado las condiciones señaladas para la autorización, (art. 85, R.L.G.P.).

El extranjero que solicite autorización, dentro de la característica de Visitantes a que se refiere el artículo 85 del R.L.G.P., en las modalidades que específicamente se señalan, se sujetará a las siguientes reglas:

2.2.3.1 VISITANTE DE NEGOCIOS E INVERSIONISTA

Al extranjero que pretenda internarse en el territorio nacional con el objeto de conocer diferentes alternativas de inversión, realizar una inversión directa o supervisarla, representar a una empresa extranjera, o realizar transacciones comerciales, se aplicará lo siguiente:

a) Para hombres de negocios, será necesario presentar la carta de invitación de las cámaras de comercio o industria, asociaciones empresariales, organismos públicos o privados, o de empresas industriales, comerciales o instituciones financieras; o

b) Acreditar mediante carta bancaria que contará mensualmente durante un año con el equivalente a quinientas veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal, o carta de solvencia económica de la empresa que representa durante el tiempo de su estancia en el país.

c) Para inversionistas, será necesario presentar una constancia expedida por el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras, o la documentación que acredite la inversión mínima del equivalente a veintiséis mil días de salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal.

d) Cuando la inversión consista en la adquisición de bienes inmuebles, se deberá presentar la escritura pública en que conste la compra venta o el contrato de fideicomiso por el que adquiera derechos de fideicomisario, por un monto mínimo equivalente a cuarenta mil días de salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal.

e) Los representantes comerciales podrán presentar la carta de la empresa extranjera que otorgue el nombramiento correspondiente y acreditarán la solvencia económica en los términos del inciso b).

f) Los extranjeros que realicen transacciones comerciales, podrán presentar copia del contrato o contratos de compra venta por un monto equivalente a veintiséis mil veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal y acreditarán solvencia económica en los términos del inciso b).

2.2.3.2 VISITANTE TÉCNICO O CIENTÍFICO

El extranjero cuya internación tenga como propósito la iniciación o ejecución de un proyecto de inversión específico, dar asesoría a instituciones públicas o privadas, realizar, preparar o dirigir investigaciones científicas, dar conferencias, cursos o divulgar algún tipo de conocimiento, realizar actividades técnicas en la elaboración de un proyecto de inversión, diseñar o iniciar la operación de construcción de una planta, capacitar a otros técnicos bajo contratos de prestación de servicios previamente pactados o prestar servicios contemplados en un contrato de transferencia de tecnología, patentes o marcas, deberán acreditar:

a) Solicitud formulada por la empresa o institución pública o privada que pretenda utilizar sus servicios manifestando la naturaleza del proyecto o actividad en que intervendrán y el tiempo estimado de su estancia.

b) Copia de la carta de invitación de la institución de que se trate o copia de contrato de prestación de servicios profesionales o de transferencia tecnológica, de patentes o marcas.

2.2.3.3 VISITANTE RENTISTA

El extranjero que durante su estancia en el país viva de sus depósitos traídos del exterior, de las rentas que éstos produzcan, de cualquier ingreso también proveniente del exterior o de sus inversiones en el país, para obtener su característica migratoria, deberá:

a) Comprobar un ingreso mínimo mensual equivalente a doscientos cincuenta días de salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal.

b) Si solicita la autorización para dependientes familiares, el monto mensual señalado aumentará en ciento veinticinco días de salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal, por cada persona que dependa económicamente de él.

c) Los montos antes señalados se comprobarán con carta de la institución financiera, banco mexicano o extranjero, o fideicomiso en donde se acredite que la persona cuenta con el ingreso mensual señalado.

La Secretaría de Gobernación podrá autorizar que el extranjero acredite hasta el equivalente al cincuenta por ciento del monto señalado en el inciso a), cuando demuestre la adquisición de un bien inmueble destinado para uso propio como casa habitación.

Para que los extranjeros a que se refiere esta fracción puedan realizar actividades remuneradas o lucrativas, necesitarán autorización de la Secretaría de Gobernación, que la otorgará cuando a su juicio lo estime conveniente.

2.2.3.4 VISITANTE PROFESIONAL

El extranjero cuya internación tenga como propósito el ejercicio de una profesión en forma independiente o mediante la prestación de servicios a empresas o instituciones públicas o privadas, deberá presentar:

a) Carta oferta de trabajo de la institución oficial o privada que requiera de los servicios o asesoría del profesionista, manifestando el domicilio donde laborará.

b) Exhibir copia del título profesional y, en su caso, de la cédula profesional respectiva.

c) En el caso de que el extranjero profesionista pretenda ejercer en forma independiente, deberá cumplir con lo establecido en el inciso anterior e indicar la actividad y el lugar donde pretende desempeñarla.

Es importante hacer hincapié que a la Secretaría de Gobernación corresponde exclusivamente el otorgamiento de esta categoría migratoria pero no los autoriza a ejercer la profesión respectiva, sin haber cubierto previamente los requisitos establecidos en las disposiciones reglamentarias al artículo 5º constitucional en materia de profesiones, o en su caso, sin sujetarse a las prevenciones establecidas en el T.L.C.A.N., tales como el haber obtenido previamente cédula profesional de la Dirección General de Profesiones de la Secretaría de Educación Pública, o de la autoridad u organismo designados por la ley como competentes para expedir cédulas profesionales. pues no debemos olvidar que los "Estados de la República han conservado el derecho de expedir leyes propias respecto de las profesiones que necesitan título para su ejercicio en el territorio de cada entidad, así como el de fijar las condiciones para obtener las autorizaciones respectivas y designar las autoridades competentes para expedirlas (art. 5o. Constitucional, segundo párrafo). Algunos gobiernos locales han preferido

establecer convenios con el Registro Federal de Profesiones para evitar cualquier conflicto legal que pudiera presentarse respecto del ejercicio profesional que requiera de título legalmente expedido, ajustando de este modo sus determinaciones a los requisitos impuestos en lo federal".⁸¹

Siendo importante anotar que tales cédulas o autorizaciones son respetables en todos los estados de la República, según lo preceptúa el artículo 121 Constitucional, en su fracción V, que no estudiare por no ser objeto del presente estudio.

Por lo que respecta a las prevenciones establecidas en el T.L.C.A.N. y demás disposiciones reglamentarias, para los extranjeros que pretendan ingresar al país como profesionales, abordaré el estudio de ellos, en el capítulo quinto del presente trabajo en la parte relativa al T.L.C.A.N.

2.2.3.5 VISITANTE CARGO DE CONFIANZA

El extranjero que pretenda internarse al país para asumir cargos de dirección, de administrador único u otros de absoluta confianza en empresas, instituciones o negociaciones establecidas en la República Mexicana, deberá presentar:

a) Carta oferta de trabajo precisando el cargo que el extranjero vaya a desempeñar en la empresa, institución o negociación que pretenda utilizar sus servicios o el contrato de prestación de servicios manifestando el domicilio donde laborará.

En ambos documentos deberá indicarse que su vigencia se sujeta a la autorización correspondiente de la Secretaría de Gobernación.

b) Última declaración del pago de impuestos de la empresa.

En los casos de los visitantes de negocios e inversionistas, técnicos o científicos, profesionales, y cargos de confianza, (apartados 2.2.3.1; 2.2.3.2; 2.2.3.4 y 2.2.3.5 de esta tesis), señalados anteriormente el solicitante deberá presentar el acta constitutiva de la empresa o constancia expedida por notario público en que conste la denominación, objeto social y domicilio de la empresa o copia de la última declaración del pago de impuestos o constancia del Registro Nacional de inversiones extranjeras o de inscripción de la cámara, asociación u organismo correspondiente, (art. 86, R.L.G.P.).

⁸¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada, 1a. Edic., Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M., México, 1985, p. 16, comentario al artículo 5o. Constitucional de Santiago Barajas Montes de Oca.

2.2.3.6 VISITANTE CONSEJERO

Ver tema 2.2.3 y 2.2.4.

2.2.4 CONSEJERO (Visitante consejero)

Como deje anotado antes (Apartado 2.2.3), esta característica por decreto de 8 de noviembre de 1996 fue derogada pero subsumida o trasladada a modalidad en la de visitante, sin embargo el R.L.G.P. continúa refiriéndose al consejero en su artículo 87, el cual establece lo siguiente:

El permiso se autorizará por la temporalidad de un año prorrogable hasta por cuatro veces más por igual temporalidad cada una.

Para la autorización de esta característica (ahora modalidad) migratoria solamente se requerirá la presentación de su nombramiento por la asamblea de accionistas.

Dentro de la temporalidad concedida el permiso de estancia podrá ser utilizado en entradas y salidas múltiples.

Sólo en caso de enfermedad o por causa de fuerza mayor debidamente comprobada se le otorgará un plazo especial para salir del país (art. 87, R.L.G.P.).

2.2.5 MINISTRO DE CULTO O ASOCIADO RELIGIOSO ⁸²

Para ejercer el ministerio de cualquier culto, o para la realización de labores de asistencia social y filantrópicas, que coincidan con los fines de la asociación religiosa a la que pertenezca, siempre que ésta cuente con registro previo ante la Secretaría de Gobernación y que el extranjero posea, con antelación, el carácter de ministro de culto o de asociado en los términos de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público. El permiso se otorgará hasta por un año y podrán concederse hasta cuatro prórrogas por igual temporalidad cada una, con entradas y salidas múltiples (art. 42-IV, R.L.G.P.).

⁸² Esta nueva característica fue adicionada a la L.G.P. por decreto publicado en el D.O.F. de 8 de noviembre de 1996.

2.2.6 ASILADO POLITICO

Para proteger su libertad o su vida de persecuciones políticas en su país de origen, autorizado por el tiempo que la Secretaría de Gobernación juzgue conveniente, atendiendo a las circunstancias que en cada caso concurran. Si el asilado político viola las leyes nacionales, sin perjuicio de las sanciones que por ello le sean aplicables, perderá su característica migratoria, y la misma Secretaría de Gobernación le podrá otorgar la calidad que juzgue conveniente para continuar su legal estancia en el país. Asimismo, si el asilado político se ausenta del país, perderá todo derecho a regresar en esta calidad migratoria, salvo que haya salido con permiso de la propia dependencia (art. 42-V, L.G.P.).

Los extranjeros que lleguen a territorio nacional huyendo de persecuciones políticas, serán admitidos provisionalmente por las Oficinas de Migración, debiendo permanecer en el puerto de entrada mientras la Secretaría de Gobernación resuelve cada caso en particular. La Oficina de Migración correspondiente informará del arribo al Servicio Central, por la vía más rápida.

El interesado, al solicitar el asilo, deberá expresar los motivos de persecución, sus antecedentes personales, los datos necesarios para su identificación y el medio de transporte que utilizó.

La Oficina de Migración, obtenida la autorización del Servicio Central para conceder Asilo Político Territorial, levantará un acta asentando en ella los datos señalados en el párrafo anterior, concederá el asilo a nombre de la Secretaría de Gobernación, formulará la media filiación del extranjero, tomará las medidas necesarias para la seguridad de éste y lo enviará al Servicio Central.

No se admitirá como asilado, al extranjero que proceda de país distinto de aquel en el que se haya ejercido la persecución política, salvo el caso de que en el último sólo haya tenido el carácter de transmigrante, debidamente comprobado.

Las Embajadas Mexicanas aceptarán en sus residencias a los extranjeros que soliciten asilo, siempre que sean originarios del país en donde aquéllas se encuentren; investigarán el motivo de la persecución, y si éste a su juicio es un delito que sea de carácter político, concederán el asilo diplomático a nombre de México, asilo que, en su caso, sea ratificado posteriormente por la Secretaría de Gobernación.

Concedido el Asilo Diplomático, la Embajada informará por la vía más rápida a la Secretaría de Relaciones Exteriores y ésta a su vez a la de Gobernación y se encargará además de la seguridad y del traslado a México del Asilado.

Todos los extranjeros admitidos en el país como asilados quedarán sujetos a las siguientes condiciones:

a) La Secretaría de Gobernación determinará el sitio en el que el asilado deba residir y las actividades a las que pueda dedicarse y podrá establecer otras modalidades cuando a su juicio las circunstancias lo ameriten.

b) El asilado político podrá traer a México a su esposa e hijos para vivir bajo su dependencia económica, quienes tendrán la misma calidad y característica migratoria. Los padres serán admitidos en la misma calidad y característica migratoria si la Secretaría de Gobernación lo estima pertinente.

c) Los extranjeros que hayan sido admitidos como asilados sólo podrán ausentarse del país previo permiso del Servicio Central y si lo hicieren sin éste se cancelará definitivamente su documentación migratoria; también perderán sus derechos migratorios si permanecen fuera del país más del tiempo que se les haya autorizado. En ambos casos la Secretaría de Gobernación podrá otorgarles otra característica migratoria que juzgue conveniente.

d) Las internaciones referidas se concederán por el tiempo que la Secretaría de Gobernación lo estime conveniente. Los permisos de estancia se otorgarán por un año y si tuviesen que exceder de éste, podrán prorrogarse por uno más y así de manera indefinida. Los interesados deberán solicitar la revalidación de su permiso dentro de los treinta días anteriores al vencimiento. Esta revalidación se les concederá si subsisten las circunstancias que determinaron el asilo y siempre que hayan cumplido con los requisitos y modalidades señalados por la Secretaría de Gobernación. En la misma forma se procederá con los familiares.

e) Deberán solicitar al Servicio Central, por escrito, el permiso para el cambio de actividades, presentando los requisitos que la Secretaría de Gobernación les señale.

f) Al momento que hayan desaparecido las circunstancias que motivaron el asilo político, el asilado, dentro de los treinta días siguientes, abandonará el país con sus familiares que tengan la misma característica migratoria, o bien, solicitar una nueva característica o calidad migratoria, conforme a lo establecido por el artículo 59 de la L.G.P., es decir llenar los requisitos que señala la L.G.P. para una nueva calidad o característica migratoria que se pretenda adquirir, previa renuncia expresa a su condición de asilado.

g) La Secretaría de Gobernación cuando lo estime conveniente y a solicitud del interesado, podrá autorizar cambio de calidad o característica migratoria aún cuando se mantengan las causas que motivaron el otorgamiento del asilo, previa renuncia expresa a su condición de asilado.

h) El asilado deberá manifestar el cambio de domicilio y de estado civil en un período máximo de treinta días a partir del cambio o celebración del acto.

i) El asilado observará todas las obligaciones que la L.G.P. y el R.L.G.P. imponen a los extranjeros, salvo las excepciones expresas o las que sean contrarias a la naturaleza de su condición de asilado (art.88, R.L.G.P.).

2.2.7 REFUGIADO

Para proteger su vida, seguridad o libertad, cuando hayan sido amenazadas por violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público en su país de origen, que lo hayan obligado a huir a otro país. No quedan comprendidos en la presente característica migratoria aquellas personas que son objeto de persecución política prevista para los asilados. La Secretaría de Gobernación renovará su permiso de estancia en el país, cuantas veces lo estime necesario. Si el refugiado viola las leyes nacionales, sin perjuicio de las sanciones que por ello le sean aplicables, perderá su característica migratoria y la misma Secretaría de Gobernación le podrá otorgar la calidad que juzgue procedente para continuar su legal estancia en el país. Asimismo, si el refugiado se ausenta del país, perderá todo derecho a regresar en esta calidad migratoria, salvo que haya salido con permiso de la propia Secretaría de Gobernación. El refugiado no podrá ser devuelto a su país de origen, ni enviado a cualquier otro, en donde su vida, libertad o seguridad se vean amenazadas.

La Secretaría de Gobernación podrá dispensar la sanción a que se hubiere hecho acreedor por su internación ilegal al país, al extranjero a quien se otorgue esta característica migratoria, atendiendo al sentido humanitario y de protección que orienta la institución del refugiado (art. 42-VI, L.G.P., última reforma de 8 de noviembre de 1996).

La admisión de refugiados se sujetará a las siguientes reglas:

1. Los extranjeros que lleguen a territorio nacional huyendo de su país de origen, para proteger su vida, seguridad o libertad cuando hayan sido amenazadas por violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público, serán admitidos provisionalmente por las oficinas de Migración, debiendo permanecer en el puerto de entrada mientras resuelve cada caso la Secretaría de Gobernación. La Oficina de Migración correspondiente informará de esta situación al Servicio Central por la vía más expedita. Esta última resolverá lo conducente en cada caso particular.

II. El interesado, al solicitar el refugio, deberá expresar los motivos por los que huyó de su país de origen, sus antecedentes personales, los datos necesarios para su identificación y el medio de transporte que utilizó.

III. Otorgada la autorización por el Servicio Central, se tomarán las medidas necesarias para la seguridad del refugiado y se vigilará su traslado al lugar donde deberá residir, el cual estará determinado en la misma autorización.

IV.- No se admitirá como refugiado al extranjero que proceda de país distinto de aquél en el que su vida, seguridad o libertad hayan sido amenazadas, salvo en aquellos casos en que se demuestre que no fue aceptado en el país del que provenga o que en aquél sigue expuesto al peligro que lo obligó a huir de su país de origen.

V. Todos los extranjeros admitidos en el país como refugiados, quedarán sujetos a las siguientes condiciones:

a) La Secretaría de Gobernación determinará el sitio en el que el refugiado deba residir y las actividades a las que pueda dedicarse, y podrá establecer otras modalidades regulatorias de sus estancia, cuando a su juicio las circunstancias lo ameriten.

b) Los refugiados podrán solicitar la internación a México de su esposa e hijos menores o incapaces, para que vivan bajo su dependencia económica, a quienes se les podrá otorgar la misma característica migratoria. También podrá ser otorgada a los padres del refugiado cuando se estime conveniente.

c) Los extranjeros que hayan sido admitidos como refugiados, sólo podrán ausentarse del país previo permiso del Servicio Central, y si lo hicieran sin éste o permanecen fuera del país más del tiempo que se les haya autorizado, perderán sus derechos migratorios.

d) El refugiado no podrá ser devuelto a su país de origen, ni enviado a ningún otro en donde su vida, libertad o seguridad se vean amenazadas.

e) La Secretaría de Gobernación podrá dispensar la sanción a que se hubiere hecho acreedor por su internación ilegal al país, al extranjero a quien se otorgue esta característica migratoria.

f) Las autorizaciones a los refugiados se concederán, por el tiempo que la Secretaría de Gobernación lo estime conveniente. Los permisos de estancia se otorgarán por un año y si tuviesen que exceder de éste, podrán prorrogarse por uno más y así sucesivamente. Al efecto, los interesados deberán solicitar la revalidación de su permiso dentro de los treinta días anteriores al vencimiento del mismo. Esta revalidación será concedida si subsisten las circunstancias que determinaron el refugio y siempre que se haya cumplido con los requisitos y modalidades señalados

por la Secretaría de Gobernación. En la misma forma se procederá con los familiares.

g) El cambio de lugar de residencia o ampliación o cambio de actividades, estará sujeto a un permiso, debiendo cubrirse los requisitos que señale la Secretaría de Gobernación.

h) La estancia en el país bajo la condición de refugiado, no creará derechos de residencia.

i) Cuando a juicio de la Secretaría de Gobernación desaparezcan las circunstancias que motivaron el refugio, el interesado deberá abandonar el país con sus familiares que tengan la misma característica migratoria dentro de los treinta días siguientes, o bien, podrá solicitar su cambio de calidad o característica migratoria de conformidad con lo establecido por el artículo 59 de la L.G.P., es decir llenar los requisitos que señala la L.G.P. para obtener una nueva calidad o característica migratoria.

j) Los refugiados están obligados a manifestar sus cambios de estado civil, así como el nacimiento de hijos en territorio nacional en un periodo máximo de treinta días contados a partir del cambio, celebración del acto o del nacimiento (art. 89, R.L.G.P.).

2.2.8 ESTUDIANTE

Para iniciar, terminar o perfeccionar estudios en instituciones o planteles educativos oficiales o incorporados con reconocimiento oficial de validez, o para realizar estudios que no lo requieran, con prórrogas anuales y con autorización para permanecer en el país sólo el tiempo que duren sus estudios y el que sea necesario para obtener la documentación final escolar respectiva, pudiendo ausentarse del país, cada año, hasta por 120 días en total; si estudia en alguna ciudad fronteriza y es residente de localidad limitrofe, no se aplicará la limitación de ausencias señalada. (art. 42-VII, L.G.P., última reforma de 8 de noviembre de 1996).

La admisión de los No Inmigrantes estudiantes quedará sujeta a las siguientes reglas:

I. Los estudiantes serán autorizados hasta por un año prorrogable por igual temporalidad, y en ningún caso podrán permanecer fuera del país más de ciento veinte días cada año, en forma continua o con intermitencias.

II. El interesado deberá probar a satisfacción de la Secretaría de Gobernación, la percepción periódica e ininterrumpida de medios económicos para su sostenimiento.

III. Si se trata de un menor, la solicitud será firmada por quien ejerza sobre él la patria potestad, por su tutor o por la persona bajo cuya vigilancia o cuidado vivirá en el país.

IV. En la solicitud deberá manifestarse el nivel y la clase de estudios que se proponga realizar y la institución educativa oficial o incorporada de que se trate.

V. El solicitante podrá presentar examen de admisión y obtener carta de aceptación del plantel de que se trate, pero solo podrá inscribirse de manera condicionada, por un término de 90 días, si no ha obtenido el permiso de la Secretaría de Gobernación. Transcurrido el plazo de la inscripción condicionada, sin contar con el permiso respectivo, la Institución educativa deberá cancelar dicha inscripción. Esta obligación concierne al interesado y a la Institución educativa correspondiente.

VI. Se cancelará el permiso de los estudiantes si interrumpen sus estudios, son expulsados del plantel o bien si a juicio de la Secretaría de Gobernación, su desenvolvimiento como estudiante, no es el adecuado para continuar su estancia en el país, salvo cuando el interesado demuestre a satisfacción de dicha dependencia que en el caso concurrieron causas de fuerza mayor.

VII. Al solicitar la prórroga anual deberán comprobar que continúan inscritos en el plantel para el que han sido autorizados y que el resultado de sus exámenes les da derecho a pasar al grado siguiente, así como presentar constancia de que subsisten las percepciones periódicas y regulares de medios económicos para su sostenimiento.

La Secretaría de Gobernación podrá autorizar por causas debidamente justificadas por el estudiante, cambios de planteles educativos, niveles o área de estudios.

VIII. Los planteles educativos tendrán la obligación de informar a la Secretaría de Gobernación en un plazo máximo de treinta días sobre la inscripción o baja de extranjeros en su matrícula escolar.

En caso de que el aviso no se efectúe en el tiempo señalado anteriormente, la institución responsable se hará acreedora a las sanciones establecidas en la L.G.P.

IX. Las ausencias serán computables contando cada anualidad a partir de la fecha de su internación como estudiante, o de la adquisición de dicha característica migratoria.

Si el estudiante se encuentra fuera del país al vencimiento de su documentación migratoria y no se ha excedido del límite de ausencias que se ha señalado, podrá reinternarse al país y deberá solicitar la prórroga correspondiente de

su permiso correspondiente, en un plazo no mayor de treinta días, contando a partir de la fecha de su reinternación.

X. Los estudiantes no podrán desarrollar actividades remuneradas o lucrativas salvo las de práctica profesional y servicio social que corresponda a sus estudios y previa autorización de la Secretaría de Gobernación. Deberán comprobar que dichas actividades son parte del plan de estudios mediante constancia expedida por el plantel educativo.

XI. El cónyuge y los familiares de los estudiantes tendrán la misma calidad migratoria de éstos. En este caso, sólo se podrá autorizar su internación dentro del primer grado de parentesco previa comprobación del mismo, es decir, acreditar ser hijo, padre o hermano.

XII. El estudiante, al término de sus estudios, deberá abandonar el país. Cuando requiera de un plazo adicional para tramitar y obtener la documentación final respectiva, la elaboración de tesis y para sustentar examen profesional, la Secretaría de Gobernación a su juicio, concederá y fijará la temporalidad.

El tiempo correspondiente para la elaboración de la tesis o su equivalente, o para sustentar examen profesional, deberá comprenderse dentro de esta característica migratoria (art. 90, R.L.G.P.)

2.2.9 VISITANTE DISTINGUIDO

En casos especiales, de manera excepcional, podrán otorgarse permisos de cortesía para internarse y residir en el país, hasta por seis meses, a investigadores, científicos o humanistas de prestigio internacional, periodistas o a otras personas prominentes. La Secretaría de Gobernación podrá renovar estos permisos cuando lo estime pertinente (art. 42-VIII, L.G.P.).

La Secretaría de Gobernación, podrá otorgar discrecionalmente permisos de cortesía para internarse y residir en el país a investigadores, científicos o humanistas de prestigio internacional, periodistas o a otras personas prominentes.

Los permisos se otorgarán por períodos semestrales prorrogables a juicio de la Secretaría de Gobernación (art. 91, R.L.G.P.).

2.2.10 VISITANTE LOCAL

Las autoridades de Migración podrán autorizar a los extranjeros a que visiten puertos marítimos o ciudades fronterizas sin que su permanencia exceda de tres días (art. 42 IX, L.G.P.)

Las visitas de extranjeros a las poblaciones fronterizas y marítimas y el tránsito diario entre aquéllas y las del extranjero, se sujetarán a las siguientes reglas:

I. Se estará en todo caso a los tratados y convenios internacionales sobre la materia.

II. El ingreso de los nacionales de los países vecinos que deseen visitar nuestras poblaciones fronterizas, podrá ser autorizado por las Oficinas de Migración por un plazo que no exceda de tres días, siempre que cumplan con los requisitos que fije la Secretaría de Gobernación.

III. Los residentes de las poblaciones extranjeras colindantes con las fronteras de la República podrán obtener para el tránsito diario el permiso de visitante local, el que se otorgará de acuerdo con las siguientes condiciones:

a) Todo extranjero que solicite permiso de visitante local deberá comprobar su nacionalidad y su residencia en la población colindante.

b) La temporalidad de estos permisos será establecida discrecionalmente por la Secretaría de Gobernación y limitada a las poblaciones fronterizas.

c) Las Oficinas de Migración expedirán el permiso de visitante local, a los nacionales o naturalizados de los países vecinos. A los de otra nacionalidad pero que tengan legal residencia permanente en el país vecino, se les podrá expedir el permiso sólo mediante acuerdo expreso del Servicio Central.

d) El permiso de visitante local, será individual para las personas mayores de quince años. Las personas menores de esta edad quedarán amparadas por el permiso de visitante local que se expida a los padres, familiares o tutores que los acompañen.

Los menores de edad, pero mayores de quince años deberán presentar al obtener el permiso de visitante local, la autorización de quien ejerza la patria potestad o la tutela. Tratándose de estudiantes menores de quince años podrá otorgárseles tarjeta individual, si hacen el tránsito diario para concurrir a un plantel educativo.

f) Los titulares del permiso de visitante local tienen derecho a entrar en las poblaciones fronterizas mexicanas y salir de las mismas cuantas veces lo deseen, únicamente por los lugares y en las horas autorizadas.

IV. En caso de reciprocidad, las oficinas de Migración en las fronteras quedan facultadas para extender permisos de *visitante local de cortesía* a las autoridades federales, estatales y municipales de las poblaciones extranjeras vecinas (art. 92, R.L.G.P.).

2.2.11 VISITANTE PROVISIONAL

La Secretaría de Gobernación podrá autorizar como excepción hasta por 30 días, el desembarco provisional de extranjeros que lleguen a puertos de mar o aeropuertos con servicio internacional, cuya documentación carezca de algún requisito secundario. En estos casos deberán constituir depósito o fianza que garantice su regreso al país de procedencia, de su nacionalidad o de su origen, si no cumplen el requisito en el plazo concedido (art. 42-X, L.G.P. y art. 93 R.L.G.P.).

2.2.12 CORRESPONSAL ⁸³

Para realizar actividades propias de la profesión de periodista, para cubrir un evento especial o para su ejercicio temporal, siempre que acredite debidamente su nombramiento o ejercicio de la profesión en los términos que determine la Secretaría de Gobernación. El permiso se otorgará hasta por un año, y podrán concederse prórrogas por igual temporalidad cada una, con entradas y salidas múltiples. Todo extranjero que se interne al país como No Inmigrante, podrá solicitar el ingreso de su cónyuge y familiares en primer grado, a los cuales podrá concedérseles, cuando no sean titulares de una característica migratoria propia, la misma característica migratoria y temporalidad que al No Inmigrante, bajo la modalidad de dependiente económico (art. 42-XI, L.G.P.).

2.3 PERSONAS DE NEGOCIOS

De conformidad con el capítulo XVI del Tratado de Libre Comercio para América del Norte (T.L.C.A.N.), al que habré de referirme concretamente en el último capítulo del presente trabajo, el Estado Mexicano se obligó a autorizar la entrada temporal a cuatro nuevas modalidades de "*Personas de Negocios*", con el objeto de cumplir con ese compromiso adoptado en materia migratoria derivados de

⁸³ Esta nueva característica fue adicionada a la L.G.P. por decreto publicado en el D.O.F. de 8 de noviembre de 1996

la suscripción del mismo y con ello facilitar la internación y regulación de la estancia temporal de estadounidenses y canadienses, el comisionado del Instituto Nacional de Migración (I.N.M.) expidió la *circular número R.E.1*⁸⁴ en la que se detallan las reglas, a las que se sujetará el ingreso temporal de personas de negocios, de conformidad con el T.L.C.A.N. reglas que estudiaré en el capítulo cuarto del presente estudio, toda vez que en este capítulo me referiré solo a los conceptos jurídicos fundamentales en materia migratoria y de libre tránsito y me concreto a reproducir el concepto de las personas de negocios de conformidad con la circular antes mencionada.

Cabe hacer la aclaración que los estadounidenses y canadienses que se internen al país para efectuar negocios, independientemente de la forma migratoria que se les expida, lo harán al amparo de la fracción III del artículo 42 de la L.G.P. con el carácter de No Inmigrante Visitante.

En razón de lo anterior, los estadounidenses y canadienses cuentan con la opción de ingresar al país para estos efectos, de conformidad con los procedimientos y requisitos legales en vigor, que continuarán aplicándose sin modificación alguna; o bien, optar por la internación requisitando la nueva migratoria FMN, cuyo diseño y aplicación responden al compromiso de facilitar el ingreso a territorio mexicano en los términos del T.L.C.A.N.

2.3.1 VISITANTES DE NEGOCIOS

Para desempeñar actividades internacionales relacionadas con: Investigación y diseño; cultivo, manufactura y producción; comercialización; ventas; distribución; servicios posteriores a la venta y servicios generales.

- Investigación y diseño:

Investigadores técnicos, científicos y estadísticos que realicen investigaciones de manera independiente o para una empresa ubicada en territorio de Canadá o Estados Unidos de América.

- Cultivo, manufactura y producción:

Propietarios de máquinas cosechadoras que supervisen a un grupo de operarios admitidos de conformidad con las disposiciones aplicables.

Personal de compras y de producción a nivel gerencial que lleve a cabo operaciones comerciales para una empresa ubicada en territorio de Canadá o Estados Unidos.

⁸⁴ Publicada en el D.O.F. el 9 de mayo de 1994

- Comercialización:

Investigadores y analistas de mercado que efectúen investigaciones o análisis de manera independiente o para una empresa ubicada en territorio de Canadá o Estados Unidos.

Personal de ferias y de promoción que asista a convenciones comerciales.

- Ventas:

Representantes y agentes de ventas que levanten pedidos o negocien contratos sobre bienes y servicios para una empresa ubicada en territorio de Canadá o Estados Unidos, pero que no entreguen los bienes ni presten los servicios.

Compradores que hagan adquisiciones para una empresa ubicada en territorio de Canadá o Estados Unidos.

- Distribución:

Operadores de Transporte que efectúen operaciones de transporte de bienes o de pasajeros a territorio nacional desde territorio de Canadá o Estados Unidos, o efectúen operaciones de carga y transporte de bienes o de pasajeros desde territorio nacional, a territorio de Canadá o Estados Unidos, sin realizar operaciones de carga y descarga, en el territorio nacional al cual se solicite entrada, de bienes que se encuentren en ese territorio, ni de pasajeros que aborden en él.

Agentes aduanales que brinden servicios de asesoría en lo tocante a facilitar la importación o exportación de bienes.

- Servicios posteriores a la venta:

Personal de instalación, reparación, mantenimiento y supervisión que cuente con los conocimientos técnicos especializados esenciales para cumplir con la obligación contractual del vendedor; y que preste servicios o capacite a trabajadores para que presten esos servicios, de conformidad con una garantía u otro contrato de servicios conexo a la venta de equipo o maquinaria comercial o industrial incluidos los programas de computación comprados a una empresa ubicada fuera del territorio nacional, al cual se solicita entrada temporal, durante la vigencia del contrato de garantía o de servicio.

- Servicios generales:

Profesionales que realicen actividades de negocios a nivel profesional en el ámbito de una profesión.

Personal gerencial y de supervisión que intervenga en operaciones comerciales para una empresa ubicada en territorio de Canadá o Estados Unidos.

Personal de servicios financieros (agentes de seguros, personal bancario o corredores de inversiones) que intervengan en operaciones comerciales para una empresa ubicada en territorio de Canadá o Estados Unidos.

Personal de relaciones públicas y de publicidad que brinde asesoría a clientes o que asista o participe en convenciones.

Personal de turismo (agentes de excursiones y de viajes, guías de turistas u operaciones de viajes) que asistan o participen en convenciones o conduzca alguna excursión que se haya iniciado en territorio de Canadá o Estados Unidos.

Operadores de autobús turístico que entre en territorio nacional:

a) Con un grupo de pasajeros en un viaje por autobús turístico que haya comenzado en territorio de Canadá o Estados Unidos y vaya a regresar a ellos.

b) Que vaya a recoger a un grupo de pasajeros en un viaje en autobús turístico que terminará y se desarrollará en su mayor parte en territorio de Canadá o Estados Unidos;

c) Con un grupo de pasajeros en autobús turístico cuyo destino está en territorio nacional al cual se solicita la entrada temporal y que regrese sin pasajeros o con el grupo para transportarlo a territorio de Canadá o Estados Unidos.

d) Traductores o intérpretes que presten servicios como empleados de una empresa ubicada en territorio de Canadá o Estados Unidos.

2.3.2 COMERCIANTES E INVERSIONISTAS

Para llevar a cabo un intercambio comercial cuantioso de bienes o servicios principalmente entre su propio país y el territorio del país que solicita la entrada.

Para establecer, desarrollar, administrar o prestar asesoría o servicios técnicos clave en funciones de supervisión, ejecutivas o que conlleven habilidades esenciales, para llevar a cabo o administrar una inversión en la cual la persona o su empresa hayan comprometido o estén en vías de comprometer un monto importante de capital.

Transferencia de personas dentro de una empresa es aquella persona de negocios empleada por una empresa para desempeñar funciones gerenciales, ejecutivas, o que conlleven conocimientos especializados esenciales en esa empresa o en una de sus subsidiarias o filiales. (Ser transferido por su compañía a México).

2.3.3 TRANSFERENCIAS DE PERSONAL

Personas que empleadas por una empresa, pretendan desempeñar funciones gerenciales, ejecutivas o que conlleven conocimientos especializados en esa empresa o en una de sus subsidiarias o filiales, que se encuentren establecidas en algunos de los países signatarios del T.L.C.A.N.

2.3.4 PROFESIONALES

Persona de negocios que pretenda llevar a cabo una actividad a nivel profesional en el ámbito de una profesión.

- Científicos:

Agrónomo; apicultor; astrónomo; biólogo; bioquímico; científico en animales; científico en aves de corral; científico en lácteos; criador de animales; edafólogo; entomólogo; epidemiólogo; farmacólogo; físico; fitocultor; genetista; geofísico (incluye oceanógrafo); geólogo; geoquímico; horticultor; meteorólogo; químico y zoológico.

- General:

Abogado; administrador de fincas (conservador de fincas); Administrador hotelero; ajustador de seguros contra desastres (empleado por una compañía ubicada en el territorio de una parte o de un ajustador independiente); analista de sistemas; arquitecto; arquitecto de paisaje; asistente de investigación (que trabaje en una institución educativa, postbachillerato); bibliotecario; consultor en administración; contador, diseñador de interiores; diseñador gráfico; diseñador industrial; economista; escritor de publicaciones técnicas; ingeniero; ingeniero forestal; matemático (incluye a los estadígrafos); orientador vocacional; planificador urbano (incluye geógrafos); silvicultor (incluye especialista forestal), técnico/técnico científico; topógrafo y trabajador social.

- Profesionales médicos/asociados:

Dentista; enfermera registrada; farmacéutico; médico (sólo enseñanza o investigación); médico veterinario zootécnico; nutriólogo; psicólogo; tecnólogo en laboratorio médico (Canadá) /tecnólogo médico (E.U.A. y México); terapeuta fisiólogo y físico; terapeuta ocupacional y terapeuta recreativo.

- Profesor:

College, seminario y universidad.

No debemos olvidar que el otorgamiento de esta categoría migratoria no los autoriza para ejercer la profesión respectiva sin haber cubierto previamente los requisitos establecidos en las disposiciones reglamentarias del artículo 5º constitucional en materia de profesiones o en su caso, sin sujetarse a las prevenciones establecidas en el T.L.C.A.N. Las personas de negocios que ingresen como profesionales les queda expresamente prohibido realizar cualquier actividad que implique ejercicio profesional sin haber obtenido previamente cédula profesional de la autoridad competente para expedirla (ver tema número 2.2.3.4.).

Es de hacer notar en tratándose de los extranjeros que se internen en el territorio nacional en calidad de profesionales, que deben someterse en general a todas las leyes mexicanas, y cuando menos a dos ámbitos competenciales distintos, a saber: la determinación de la calidad migratoria corresponde en general a la Secretaría de Gobernación, por conducto del Instituto Nacional de Migración, de conformidad con la L.G.P., su reglamento, tratados internacionales y disposiciones complementarias; y a las autoridades educativas corresponde, con fundamento en el artículo 5º constitucional segundo párrafo, así como de las leyes reglamentarias al mismo en materia de profesiones de cada localidad, por conducto de la autoridad designada para tal efecto, en primer término, notificar a la Secretaría de Gobernación respecto de los trámites que ante ella realizan los profesionales extranjeros, y además, resolver sobre la autorización al ejercicio de su profesión, previo registro del título profesional y expedición de la cédula para el ejercicio de la profesión correspondiente.

El artículo 5º constitucional primer párrafo dispone "que a ninguna persona podrá impedírsele que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícito. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de terceros, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, ...".

El profesor Leonel Péreznieto Castro nos dice que "en este artículo constitucional hay diversos supuestos de los cuales, el más controvertido, es el relativo a la libertad de trabajo hipótesis genérica que fundamentalmente comprende tres especies, *profesión, industria y comercio*.

Es natural que las especies señaladas, esten sujetas al cumplimiento de requisitos; es por ello que tratándose de su ejercicio en el primer caso tienen que someterse a la ley de profesiones".⁸⁵

La .S.C.J.N. ha considerado inconstitucionales los preceptos de la ley de profesiones que limitan el ejercicio profesional a extranjeros, según tesis jurisprudencial que a continuación transcribo:

⁸⁵ PEREZNIETO CASTRO, Leonel y MANCILLA Y MEJÍA, María Elena, *Manual práctico del extranjero en México*, 1a. Edic., Ed. Harla, México, 1991, p. 6

RUBRO: PROFESIONISTAS EXTRANJEROS, INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS ARTICULOS 15, 18 Y 20 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LOS ARTICULOS 4o. Y 5o. DE LA CONSTITUCION FEDERAL, RELATIVA A LAS PROFESIONES EN EL DISTRITO FEDERAL, DE 30 DE DICIEMBRE DE 1944.

TEXTO: Los artículos 15, 18 y 20 de la Ley Reglamentaria de los Artículos 4o. y 5o. Constitucionales son contrarios a los principios establecidos en la Ley Suprema, en virtud de que el citado artículo 15 establece una prohibición a los extranjeros para ejercer en el Distrito Federal las profesiones que reglamenta la Ley, y sólo temporalmente se les puede autorizar para realizar ciertas actividades (artículos 18 y 20); por lo que se violan los derechos fundamentales que en su favor establecen los artículos 1o. y 33 de la Ley Suprema, ya que si los extranjeros tienen derecho a disfrutar de los derechos fundamentales establecidos en el Título Primero, Capítulo I, de la Constitución Federal, que se refiere a las garantías individuales, entre las que se encuentra el artículo 4o., que establece que a ninguna persona podrá impedírsele que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícito, resulta evidente que no puede impedírsele a los propios extranjeros, en forma absoluta, el ejercicio de las profesiones, y si bien el segundo párrafo del mencionado precepto constitucional establece que la ley determinará en cada Estado cuáles son las profesiones que necesitan título para su ejercicio, las condiciones que deben llenarse para obtenerlo y las autoridades que han de expedirlo, esa reglamentación no puede implicar una prohibición terminante, como la consignada en el citado artículo 15, puesto que modalidad significa el establecimiento de requisitos, condiciones, y aún limitaciones para el ejercicio de una actividad, pero no puede llegarse al extremo de prohibirse la misma.

Instancia: Pleno, Fuente: Apéndice 1985, Parte: I, Sección: AMP. LEYES FED. Tesis: 96, Página: 186.⁸⁰

RUBRO: PROFESIONES, EJERCICIO DE, POR EXTRANJEROS.

TEXTO: El artículo 15 de la Ley de Profesiones previene que ningún extranjero podrá ejercer en el Distrito y Territorios Federales las profesiones técnico-científicas que son objeto de la propia ley; el artículo 16 dispone que sólo por excepción y mediante determinados requisitos, podrá concederse permiso temporal a los profesionistas extranjeros que comprueben ser víctimas en su país de persecuciones políticas, y el artículo 18 del propio ordenamiento estatuye que los profesionistas extranjeros sólo podrán ejercer en especialidades limitativas

⁸⁰ Las disposiciones citadas en la tesis son las que estaban en vigor cuando se aprobaron las ejecutorias que las contienen.

señaladas. Estas restricciones abarcan también a los extranjeros que ya ejercían al entrar en vigor la citada ley, de acuerdo con su artículo 13 transitorio. Ahora bien, como el artículo 1o. de la Constitución Federal establece que en los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece, y el artículo 33 de la propia Constitución, dispone que los extranjeros tienen derecho a las garantías que otorga el capítulo I, Título Primero, de dicha Constitución, o sea, el capítulo llamado de garantías individuales, entre las que se encuentran las del artículo 4o., según el cual, a nadie podrá impedirse a que se dedique a la profesión que le acomode, no pudiendo vedarse esa libertad, sino mediante decisión judicial, es claro que la restricción establecida por el artículo 15 de la Ley de Profesiones, pugna abiertamente con la libertad del ejercicio profesional que se garantiza por la Constitución Federal para todos los habitantes del país, nacionales y extranjeros; más aún, el artículo 5o. constitucional prohíbe que el hombre pacte convenio alguno, por el que renuncia temporal o permanentemente a ejercer determinada profesión, industria o comercio. Por último debe decirse que la facultad que la fracción XVI del artículo 73 constitucional, da al Congreso de la Unión para dictar leyes sobre nacionalidad y condición jurídica de los extranjeros, no puede servir de apoyo para establecer, en materia de ejercicio profesional, discriminación entre nacionales y extranjeros, porque, en todo caso, las leyes deben ser respetuosas de las garantías que la misma Constitución establece.

Precedentes: Amparo en revisión 586/56 Samuel Friedman Store K., 26 de julio de 1956 Unanimidad de cinco votos. Ponente Franco Carreño

Instancia: Segunda Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Época: 5A, Tomo: CXXIX, Página: 271.

“En conclusión, no debe el legislador ordinario establecer restricciones a las garantías individuales de los extranjeros por carecer de facultades para ello. Las únicas restricciones válidas serán aquellas que se contengan en el texto mismo de la Constitución”.⁸⁷

Es de hacer notar que con el objeto de cumplir con los compromisos adoptados por el Gobierno Mexicano derivados de la suscripción del T.L.C.A.N. y para facilitar la internación al país de los extranjeros que pretendan ejercer su profesión en México, el día 22 de diciembre de 1993, se publicó en el D.O.F. un decreto que reformó, adiciono y derogó disposiciones de diversas leyes relacionadas con el T.L.C.A.N. cuyo artículo quinto reformo los artículos 15; 17 primer párrafo y 25 primer párrafo y fracción I; y se derogan los artículos 16; 18; 19 y 20; así como el

⁸⁷ ARELLANO GARCÍA, Carlos, *Derecho Internacional Privado*, 10a. Edic., Ed. Porrúa, México, 1992, p. 48.

transitorio 21 de la ley reglamentaria del artículo 5o. Constitucional, relativo al ejercicio de las profesiones en el Distrito Federal, para quedar como sigue:

Artículo 15.- Los extranjeros podrán ejercer en el Distrito Federal las profesiones que son objeto de esta ley, con sujeción a lo previsto en los tratados internacionales de que México sea parte.

Cuando no hubiere tratado en la materia, el ejercicio profesional de los extranjeros estará sujeto a la reciprocidad en el lugar de residencia del solicitante y al cumplimiento de los demás requisitos establecidos por las leyes mexicanas.

Art. 16.- (Se deroga).

Art. 17.- Los títulos expedidos en el extranjero serán registrados por la Secretaría de Educación Pública siempre que los estudios que comprenda el título profesional, sean iguales o similares a las que se importen en instituciones que formen parte del sistema educativo nacional.

Art. 18.- (Se deroga).

Art. 19.- (Se deroga).

Art. 20.- (Se deroga).

Art. 25.- Para ejercer en el D.F. cualquiera de las profesiones a que se refieren los artículos 2o. y 3o. se requiere:

I.- Estar en pleno goce y ejercicio de los derechos civiles (antes de la reforma se requería además ser mexicano por nacimiento o naturalización).

Transitorio 21.- (Se deroga).

Como he anotado antes, en diversas tesis jurisprudenciales, algunas transcritas aquí, la S.C.J.N. había declarado contrarios a la Constitución los artículos derogados por el decreto señalado anteriormente, adecuándose de esta manera la referida Ley de Profesiones a lo preceptuado por nuestra Ley Suprema, es decir ahora sólo consigna disposiciones que tienden a desarrollar o pormenorizar la norma constitucional a fin de lograr su mejor observancia y aplicación, de tal forma que los extranjeros podrán ejercer las profesiones que son objeto de la citada ley, con sujeción a lo previsto en los tratados internacionales de que México sea parte, o a la reciprocidad en el lugar de residencia del solicitante sino hubiere tratado expreso al respecto y siempre que se cumplan los demás requisitos establecidos en las leyes mexicanas. Haciendo notar que tal reforma se origino debido a cuestiones de reciprocidad internacional entre las partes subscriptoras de T.L.C.A.N., de tal suerte que actualmente en nuestro país, jurídicamente hablando el profesionista mexicano, estadounidense y canadiense están en iguales condiciones de competir, sin que desde mi punto de vista implique alguna competencia desleal o ventajosa, sino por el

contrario introductora de adelantos técnico-científicos que inteligentemente el profesional mexicano puede aprovechar en favor de México.

2.4 MOVIMIENTO MIGRATORIO DE INMIGRANTE

El movimiento migratorio de inmigrante es aquel de internación, ingreso o entrada legal al Estado mexicano con el propósito de radicarse, establecerse o residir en él.

El inmigrante es el extranjero que se interna legalmente en el país con el propósito de radicarse en él, en tanto adquiere la calidad de Inmigrado (art. 44 L.G.P.).

Las características de inmigrante son:

2.4.1 RENTISTA

Para vivir de sus recursos traídos del extranjero; de los intereses que le produzca la inversión de su capital en certificados, títulos y bonos del Estado o de las instituciones nacionales de crédito u otras que determine la Secretaría de Gobernación o de cualquier ingreso permanente que proceda del exterior. El monto mínimo requerido será el que se fije en el Reglamento de la Ley General de Población. La Secretaría de Gobernación podrá autorizar a los rentistas para que presten servicios como profesores, científicos, investigadores científicos o técnicos, cuando estime que dichas actividades resulten benéficas para el país (art. 48-I, L.G.P.).

En tratándose del rentista se aplicarán las siguientes reglas:

I. El extranjero deberá acreditar ante la Secretaría de Gobernación que cuenta con depósitos provenientes del exterior y que de éstos, de los rendimientos que produzcan o de sus inversiones en el país obtiene ingresos mensuales por una cantidad no menor del equivalente a cuatrocientos días de salario mínimo general diario vigente para el Distrito Federal.

II. Para el caso de familiares, el monto de los ingresos mínimos mensuales señalados en la fracción anterior, deberá aumentarse por la cantidad equivalente a doscientos días de salario mínimo general diario vigente para el Distrito Federal por cada persona que integre la familia.

III. Los montos antes señalados se comprobarán con carta del banco mexicano o extranjero o institución financiera similar o fideicomiso en donde se

demuestre que la persona cuenta con ingresos suficientes para cubrir las cantidades señaladas en las fracciones I y II durante un año.

IV. La Secretaría de Gobernación podrá autorizar que el extranjero acredite hasta el equivalente al cincuenta por ciento del monto señalado en la fracción I, cuando demuestre la adquisición de un bien inmueble destinado para uso propio como casa habitación.

V. La Secretaría de Gobernación podrá autorizar que el extranjero realice otro tipo de actividades cuando lo considere conveniente para el beneficio del país.

VI. Para que se conceda el refrendo anual de la documentación de los Inmigrantes Rentistas, deberán justificar que subsisten las fuentes de ingresos mencionadas (art. 101, R.L.G.P.).

2.4.2 INVERSIONISTA

Para invertir su capital en la industria, comercio y servicios, de conformidad con las leyes nacionales, siempre que contribuya al desarrollo económico y social del país y que se mantenga durante el tiempo de residencia del extranjero el monto mínimo que fije el Reglamento de la Ley General de Población.

Para conservar esta característica el inversionista deberá acreditar que mantiene el monto mínimo de inversión a que se refiere el párrafo anterior, (art. 48-II, L.G.P.).

En tratándose del inversionista se aplicarán las siguientes reglas:

I. El permiso se concederá a los extranjeros para invertir su capital en la industria, comercio y servicios o en otras actividades económicas, de conformidad con las leyes nacionales. Asimismo, a juicio de la Secretaría de Gobernación se concederá a los extranjeros que en cualquier otra forma contribuyan al desarrollo económico y social del país.

II. La inversión mínima será del equivalente a cuarenta mil días de salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal. En la solicitud el interesado expresará la industria, comercio o servicio en el que pretenda invertir, así como el lugar en que desea establecerla.

La inversión podrá consistir en acciones, partes sociales o certificados de participación, activos fijos o derechos de fideicomisario.

III. El extranjero deberá acreditar la inversión a que se obligó en un término de seis meses posteriores a la autorización. Este plazo podrá prorrogarse a juicio de la Secretaría de Gobernación.

El extranjero podrá acreditar la inversión con la constancia de inscripción en el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras, o en su caso, con la documentación que determine, la Secretaría de Gobernación.

IV. Cuando desaparezcan las condiciones a que se sujetó la estancia del extranjero en el país bajo esta característica migratoria o transmita los derechos sobre su inversión, deberá dar aviso a la Secretaría de Gobernación dentro de los quince días siguientes a partir de la fecha en que ocurra, en cuyo caso se le señalará plazo, que no excederá de treinta días, para salir del país o para que a juicio de la Secretaría de Gobernación se regularice.

V. El extranjero, al solicitar su refrendo anual deberá acreditar ante la Secretaría de Gobernación que subsisten de las condiciones que dieron lugar a la autorización de su estancia.

El interesado podrá demostrar que subsiste el monto de la inversión mediante constancia del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras (art. 102, R.L.G.P.).

2.4.3 PROFESIONAL

Para ejercer una profesión. En el caso de que se trate de profesiones que requieran título para su ejercicio se deberá cumplir con lo ordenado por las disposiciones reglamentarias del artículo 5o. Constitucional en materia de profesiones (art. 48-III, L.G.P.), (ver comentario tema 2.2.3.4 y tema 2.3.4).

En tratándose del profesional se aplicarán las siguientes reglas:

I. Esta característica podrá otorgarse cuando el extranjero haya registrado ante las autoridades correspondientes el título profesional y obtenido, en su caso, la cédula respectiva para ejercer la profesión.

II. Se dará preferencia a quienes sean profesores o investigadores destacados en alguna rama de la ciencia o de la técnica, o cuando se trate de disciplinas que estén insuficientemente cubiertas por mexicanos.

III. Para otorgar el refrendo anual de la documentación, deberá exhibirse constancia ante la Secretaría de Gobernación de que subsisten las condiciones bajo las cuales se autorizó dicha característica migratoria (art. 103, R.L.G.P.).

2.4.4 CARGO DE CONFIANZA

Para asumir cargos de dirección, de administrador único u otros de absoluta confianza en empresas o instituciones establecidas en la República, siempre que a juicio de la Secretaría de Gobernación no haya duplicidad de cargos y que el servicio de que se trate amerite la internación al país (art. 48-IV, L.G.P.).

En tratándose del cargo de confianza se aplicarán las siguientes reglas:

I. La autorización deberá ser solicitada por alguna empresa o institución establecida en la República.

II. El cargo que desempeñe el extranjero, para los efectos migratorios, deberá ser de dirección u otros de absoluta confianza a juicio de la Secretaría de Gobernación.

III. Las empresas o instituciones que hubieren solicitado la autorización para la incorporación de un extranjero, tendrán obligación de informar a la Secretaría de Gobernación cualquier circunstancia que modifique o altere las condiciones establecidas en la autorización. Esta obligación deberá cumplirse en un plazo no mayor de quince días.

IV. Para solicitar esta característica migratoria, el extranjero deberá presentar:

a) Carta oferta de trabajo de la empresa o institución o el contrato de prestación de servicios. En ambos documentos deberá indicarse que su vigencia se sujeta a la autorización correspondiente de la Secretaría de Gobernación.

b) Acta constitutiva de la empresa o constancia expedida por notario público en que conste la denominación, objeto social y el domicilio de la empresa, o la constancia del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras.

c). Última declaración del pago de impuestos de la empresa.

V. Para conceder el refrendo anual, deberá exhibirse una constancia de la empresa, institución o persona para quien el extranjero preste su servicio, en la que se acredite ante la Secretaría de Gobernación, que subsisten las condiciones bajo las cuales otorgó la autorización de su característica migratoria (art. 105, R.L.G.P.).

2.4.5 CIENTÍFICO

Para dirigir o realizar investigaciones científicas, para difundir sus conocimientos científicos, preparar investigadores o realizar trabajos docentes, cuando estas actividades sean realizadas en interés del desarrollo nacional a juicio de

la Secretaría de Gobernación, tomando en consideración la información general que al respecto le proporcionen las instituciones que estime conveniente consultar (art. 48-V, L.G.P.).

En tratándose del científico se aplicarán las siguientes reglas:

I. Deberán comprobar capacidad suficiente en la actividad científica que pretenden desempeñar.

II. Cuando la Secretaría de Gobernación lo juzgue conveniente, el científico comprobará el cumplimiento de la obligación de instruir en su especialidad, cuando menos a tres mexicanos.

III. Para conceder el refrendo anual, deberá exhibirse una constancia de la empresa, institución o persona para quien el extranjero preste su servicio, en la que acredite, ante la Secretaría de Gobernación, que subsisten las condiciones bajo las cuales se otorgó la autorización de su característica migratoria (art. 105, R.L.G.P.).

2.4.6 TÉCNICO

Para realizar investigación aplicada dentro de la producción o desempeñar funciones técnicas o especializadas que no puedan ser prestadas, a juicio de la Secretaría de Gobernación, por residentes en el país (art. 48-VI, L.G.P.).

En tratándose del técnico se aplicarán las siguientes reglas:

I. La autorización podrá ser solicitada por el extranjero o su representante, o bien por una persona domiciliada en el país cuando el propósito sea que el extranjero vaya a trabajar en una empresa o institución de la que esta última sea propietario o su representante, o por el propio interesado cuando pretenda trabajar en forma independiente.

II. Quien solicite la autorización deberá justificar, ante la Secretaría de Gobernación, la necesidad de utilizar los servicios del técnico especialista.

III. Para solicitar esta característica migratoria, el extranjero deberá presentar:

a) Contrato de prestación de servicio o de traspaso tecnológico o carta de petición de apoyo técnico a una empresa extranjera.

b) Acta constitutiva de la empresa o constancia expedida por notario público, en que conste la denominación, objeto social y el domicilio de la empresa o constancia del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras.

c) Última declaración del pago de impuestos de la empresa.

IV. No será indispensable que el técnico o especialista exhiba título profesional, cuando por naturaleza del trabajo ello no se requiera ni las leyes lo exijan, pero cuando la Secretaría de Gobernación estime necesario, se justificará que el extranjero posea la capacidad y conocimientos en la materia o especialidad a que se dedique.

V. Cuando la Secretaría de Gobernación lo juzgue necesario, el técnico comprobará el cumplimiento de la obligación de instruir en su especialidad, cuando menos a tres mexicanos.

VI. Para conceder el refrendo anual, deberá acreditarse ante la Secretaría de Gobernación, que subsisten las condiciones bajo las cuales se otorgó la autorización de la característica migratoria.

El técnico podrá demostrar que continúa desempeñando sus servicios, con constancia de la empresa o, en su caso, con la documentación que determine la Secretaría de Gobernación (art. 106. R.L.G.P.).

2.4.7 FAMILIARES

Para vivir bajo la dependencia económica del cónyuge o de un pariente consanguíneo, inmigrante, inmigrado o mexicano en línea recta sin límite de grado o transversal hasta el segundo (art. 48-VII, L.G.P.).

En tratándose de los familiares se aplicarán las siguientes reglas:

I. La solicitud deberá hacerla la persona bajo cuya dependencia económica vaya a estar el interesado; se deberá acreditar la calidad de Inmigrante, Inmigrado o comprobar su nacionalidad mexicana.

II. El solicitante deberá probar el vínculo que requiere la L.G.P. Cuando se trate del cónyuge deberá manifestarse el domicilio conyugal.

III. Los hijos y hermanos del solicitante sólo podrán ser admitidos dentro de esta característica cuando sean menores de edad, salvo que tengan impedimento debidamente comprobado para trabajar o estén estudiando en forma estable.

Las personas mencionadas en el párrafo anterior, cuando sean mayores de edad y no realicen alguna actividad, aunque no tengan impedimento para trabajar, podrán continuar bajo esta característica migratoria, cuando a su juicio la Secretaría de Gobernación lo considere conveniente y siempre que el solicitante manifieste que seguirán bajo su dependencia económica.

IV. El solicitante acreditará su solvencia económica, la cual deberá ser suficiente, a juicio de la Secretaría de Gobernación para atender las necesidades de sus familiares.

V. Los Inmigrantes familiares podrán realizar actividades económicas, remuneradas o lucrativas, cuando a juicio de la Secretaría de Gobernación existan circunstancias que lo justifiquen

VI. Al solicitar el refrendo anual se deberá justificar que la persona bajo cuya dependencia económica vive el Inmigrante familiar cuenta con los recursos suficientes para su sostenimiento. En su caso, deberá presentarse constancia de que subsiste el vínculo matrimonial (art. 107, R.L.G.P.).

2.4.8 ARTISTAS Y DEPORTISTAS

Para realizar actividades artísticas, deportivas o análogas⁸⁸, siempre que a juicio de la Secretaría de Gobernación dichas actividades resulten benéficas para el país.

Los hijos y hermanos de los solicitantes sólo podrán admitirse dentro de esta característica cuando sean menores de edad, salvo que tengan impedimento debidamente comprobado para trabajar o estén estudiando en forma estable (art. 48-VIII, L.G.P.).

En tratándose de los artistas y deportistas se aplicarán las siguientes reglas:

I. La Secretaría de Gobernación autorizará bajo esta característica migratoria a los extranjeros, cuando a su juicio contribuyan a la creatividad y difusión artística y deportiva del país.

II. El otorgamiento de esta característica migratoria, podrá ser solicitada por alguna empresa, institución o asociación, o bien, por el extranjero o su representante cuando pretenda realizar actividades en forma independiente.

III. Para el refrendo anual deberá acreditarse de conformidad con los requisitos establecidos por la Secretaría de Gobernación, que subsisten las condiciones bajo las cuales se otorgó la autorización de esta característica migratoria (art. 108, R.L.G.P.).

⁸⁸ Se consideran actividades análogas, las de promoción artística, deportiva y cultural y las demás que a su juicio determine la Secretaría de Gobernación.

2.4.9 ASIMILADOS ⁸⁹

Para realizar cualquier actividad lícita y honesta, en caso de extranjeros que hayan sido asimilados al medio nacional o hayan tenido a tenga cónyuge o hijo mexicano y que no se encuentren comprendidos en las fracciones anteriores, en los términos que establezca el reglamento, (art. 48 fracción IX, L.G.P.).

2.5 MOVIMIENTO MIGRATORIO DE EMIGRANTE

Son emigrantes los mexicanos y los extranjeros que salgan del país con el propósito de residir en el extranjero (art. 77, L.G.P.).

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 personales 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 autoridad competente;

III. La comprobación, si se trata de mexicanos, de que pueden cumplir todos los requisitos que para entrar al país a donde se dirijan 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 por donde se pretenda salir y, no estar sujeto a proceso o ser prófugo de la Justicia, ni estar arraigado por cualquier causa en virtud de resolución judicial (art. 78, L.G.P.).

Cuando se trate de trabajadores mexicanos, será necesario que comprueben ir contratados por temporalidades obligatorias para el patrono o contratista y con salarios suficientes para satisfacer sus necesidades.

El personal de migración exigirá las condiciones de trabajo por escrito, aprobadas por la Junta de Conciliación y Arbitraje dentro de cuya jurisdicción se celebraron y visadas por el Cónsul del país donde deban prestarse los servicios (art. 79, L.G.P.).

⁸⁹ Esta nueva característica fue adicionada a la L.G.P. por decreto publicado en el D.O.F. de 8 de noviembre de 1996.

El traslado en forma colectiva de los trabajadores mexicanos, deberá ser vigilado por personal de la Secretaría de Gobernación, a efecto de hacer cumplir las leyes y reglamentos respectivos (art. 80, L.G.P.).

En los casos de emigración de trabajadores mexicanos, la Secretaría de Gobernación podrá proceder en la siguiente forma:

I. Conducir hacia la autoridad competente a los presuntos emigrantes, a fin de que puedan obtener la información necesaria sobre oferta de trabajo en el extranjero.

II. Velar porque los procesos de contratación de la mano de obra mexicana se lleven a cabo con respeto a los derechos humanos de los trabajadores (art. 134, R.L.G.P.).

Las agencias de contratación colectiva para la migración de trabajadores mexicanos sólo podrán establecerse en el país previa autorización de la Secretaría de Gobernación, sin perjuicio de que se cumpla con lo dispuesto por otros ordenamientos legales aplicables (art. 135, R.L.G.P.).

La salida del país de menores mexicanos o extranjeros, se sujetará a las siguientes reglas:

I. Deberán ir acompañados de 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 autoridad que tengan facultad para otorgarlo. Si se trata de menores extranjeros que entraron al país solos, podrá omitirse este requisito.

II. Cuando se trate de menores de nacionalidad mexicana que salgan del país sin ser acompañados de sus padres o tutores, la presentación del pasaporte vigente se tendrán como prueba de consentimiento (art. 136, R.L.G.P.).

2.6 INMIGRADO

Inmigrado es el extranjero que adquiere derechos de residencia en el país (art. 52, L.G.P.).

Los inmigrantes con residencia legal en el país durante cinco años, podrán adquirir la calidad migratoria de inmigrados, siempre que hayan observado las disposiciones de la L.G.P. y su reglamento y que sus actividades hayan sido honestas y positivas para la comunidad. En tanto no se resuelva la solicitud de la calidad de inmigrado, a juicio de la Secretaría de Gobernación, el interesado seguirá conservando la de inmigrante.

Al inmigrante que vencida su temporalidad de cinco años no solicite en los plazos que señale el reglamento su calidad de inmigrado o no se le concede ésta, se le cancelará su documentación migratoria, debiendo salir del país en el plazo que le señale para el efecto la Secretaría de Gobernación. En estos casos el extranjero podrá solicitar nueva calidad migratoria de acuerdo con la ley (art. 53, R.L.G.P.).

Para obtener la calidad de inmigrado se requiere declaración expresa de la Secretaría de Gobernación (art. 54, R.L.G.P.).

El inmigrado podrá dedicarse a cualquier actividad lícita, con las limitaciones que imponga la Secretaría de Gobernación, de acuerdo con el reglamento y con las demás disposiciones aplicables (art. 55, R.L.G.P.).

El inmigrado podrá salir y entrar al país libremente, pero si permanece en el extranjero más de tres años consecutivos, perderá su calidad migratoria, lo mismo que si en un lapso de diez años se computarán a partir de la fecha de la declaratoria de inmigrado en la forma y términos que establezca el reglamento (art. 56, R.L.G.P.).

Los diplomáticos y agentes consulares extranjeros acreditados en el país, así como otros funcionarios que se encuentren en el país, así como otros funcionarios que se encuentren en la República por razones de representación oficial de sus gobiernos, no adquirirán derechos de residencia por mera razón de tiempo. Si al cesar su representación desean seguir radicando en la República deberán llenar los requisitos ordinarios, quedando facultada la Secretaría de Gobernación para dar a dichos extranjeros, por razones de reciprocidad, las facilidades que en los países extranjeros correspondientes otorguen en esta materia a los que hubieren sido representantes mexicanos (art. 57, R.L.G.P.).

La S.C.J.N. ha determinado que no podrá llevarse a cabo la deportación del extranjero con la calidad de inmigrado:

RUBRO: EXTRANJEROS, DEPORTACION.

TEXTO: El alcance del artículo 185 de la L.G.P., está limitado por el que le sigue, o sea el 186 que establece que la deportación no podrá llevarse a cabo si el extranjero ha adquirido derechos de residencia definitiva; por lo que adquiridos éstos por un extranjero, la Secretaría de Gobernación no puede imponerle legalmente, por alguna infracción, la mencionada pena de deportación; sin embargo, el mencionado artículo 186 debe entenderse sin perjuicio de la facultad que al Ejecutivo de la Unión concede el artículo 33 constitucional. *Semanario Judicial de la Federación*, tomo LX, época 5a., pág. 939, 1939.⁹⁰

⁹⁰ Las disposiciones citadas en la tesis son las que estaban en vigor cuando se aprobó.

2.7 REPATRIADO

Se consideran como repatriados los emigrantes nacionales que vuelvan al país después de residir por lo menos dos años en el extranjero (art. 81, L.G.P.)

La Secretaría de Gobernación estimulará la repatriación de los mexicanos, promoverá su radicación en los lugares donde puedan ser útiles, de acuerdo con sus conocimientos y capacidad (art. 82, L.G.P.).

La Secretaría de Gobernación propondrá a las dependencias oficiales y empresas particulares las medidas que estime pertinentes a fin de que se proporcione a los repatriados el mayor número de facilidades para el buen éxito de las labores a que se dediquen (art. 84, L.G.P.).

2.8 DEPORTADO

El concepto de deportado en nuestro orden jurídico en materia migratoria no ha sido plenamente determinado, y en ocasiones aparece o se utiliza como sinónimo de expulsado, en consecuencia puedo conceptuarlo de la siguiente manera: deportado es el extranjero que fue obligado a salir o abandonar, temporal o permanentemente del Estado mexicano, como sanción al no reunir o dejar de reunir los requisitos sanitarios o migratorios necesarios para su legal internación o permanencia en el mismo.

Nuestro derecho vigente utiliza los términos "*deportación*" y "*expulsión*" indistintamente o sólo alude a la orden de salida del extranjero. La L.G.P. (art. 105) menciona el término expulsión cuando en realidad, en mi opinión, se refiere al término deportación, como lo he definido aquí; por ejemplo el artículo 126 de la L.G.P., recientemente reformado por decreto publicado en el D.O.F. de 8 de noviembre de 1996, establece: En los casos en que se atente en contra de la soberanía o la seguridad nacional, *la expulsión* será definitiva. En todos los demás casos la Secretaría de Gobernación señalará el periodo durante el cual el extranjero no deberá reingresar al país. Durante dicho periodo, sólo podrá ser readmitido por acuerdo del Secretario de Gobernación o del Subsecretario respectivo. La doctrina incurre en el mismo error así nos lo informa el profesor Carlos Arellano García "Suelen emplearse indistintamente, como si hubiese una situación de sinonimia entre los dos términos y doctrinariamente no está bien establecida su diferenciación e incluso algunos tratadistas se ocupan exclusivamente de la expulsión. Entre los autores que hablan genéricamente de expulsión, sin ocuparse en particular de la deportación, podemos citar a Alfredo Verdross, a Charles G. Fenwick y a Hans

Kelsen. El autor mexicano Manuel J. Sierra dedica apartados distintos a expulsión y deportación de los extranjeros, sin embargo no precisa con claridad en que consiste la diferencia específica entre los vocablos”.⁹¹

El empleo indistinto de la terminología pudiera crear confusiones en la práctica si no se tiene bien claro cuales son las diferencias específicas entre estos dos conceptos. Por mi parte encuentro que una de sus más importantes diferencias estriba en el ámbito competencial en que estas se desarrollan, pues tratándose de la deportación puede ejercerla en uso de sus facultades una autoridad migratoria o sanitaria, mientras que la expulsión compete exclusivamente al Ejecutivo Federal, en términos del artículo 80 Constitucional que establece que éste se deposita en un sólo individuo, que se denominará “Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”, por lo tanto sólo él puede decretar o acordar una expulsión en términos del artículo 33 constitucional. Generalmente en la deportación se concede al deportado un plazo para que abandone el territorio nacional, y esta puede ser temporal, verbigracia, “al inmigrante que vencida su temporalidad de cinco años no soliciten los plazos que señale el reglamento su calidad de inmigrado o no se le concede ésta se le cancelará su documentación migratoria, *debiendo salir del país en el plazo que le señale para el efecto la Secretaría de Gobernación*. En estos casos el extranjero podrá solicitar nueva calidad migratoria de acuerdo con la ley” (art. 53, segundo párrafo, L.G.P.), por otro lado la expulsión en términos del artículo 33 constitucional puede ser “inmediata” y considero que debiera ser definitiva, como se verá cuando analice la expulsión en particular, el deportado puede agotar los recursos establecidos en la ley e incluso interponer el juicio de amparo a diferencia de la expulsión en que no hay necesidad de juicio previo.

La deportación encuentra su fundamento jurídico en una ley secundaria mientras que la expulsión en la propia Constitución.

El profesor Carlos Arrellano García considera que “la diferencia específica entre la deportación y expulsión estriba en que la deportación el extranjero tiene una situación migratoria o sanitaria irregular, mientras que en la expulsión, el extranjero tiene una situación migratoria y sanitaria apegada a las Leyes y Reglamentos y por motivos diversos, se decreta su salida del país y se toman las providencias necesarias para que esa salida se produzca”.⁹²

La L.G.P. previene diversos casos de “deportación”:

Los extranjeros que encontrándose en tránsito desembarquen con autorización del servicio de Migración en algún puerto nacional y permanezcan en

⁹¹ ARELLANO GARCÍA, Carlos, *Derecho Internacional ...*, Ob cit., pp. 494 y 495. Verdross, *Derecho Internacional Público*, p. 270; Fenwick, *Derecho Internacional*, p. 304; Kelsen, *Principios de Derecho Internacional Público*, p. 215, y Sierra, *Síntesis de Derecho Internacional Privado*, p. 243.

⁹² ARELLANO GARCÍA, C., *Derecho Internacional ...*, Ob cit. p.495.

tierra sin autorización legal por causas ajenas a su voluntad después de la salida del buque o aeronave en que hacen la travesía, deberán presentarse inmediatamente a la oficina de Migración correspondiente. En este caso dicha oficina tomará las medidas conducentes a su inmediata salida (art. 26, L.G.P.).

Los extranjeros cuya internación sea rechazada por el servicio de migración, por no poseer documentación migratoria o por no estar ésta en regla, así como los polizones, deberán salir del país por cuenta de la empresa de transportes que proporcionó su internación sin perjuicio de las sanciones que les correspondan de acuerdo con esta ley (art. 27, L.G.P.).

En caso de que durante la temporalidad concedida dejare de satisfacerse la condición a que está supeditada la estancia en el país de un inmigrante, éste deberá comunicarlo a la Secretaría de Gobernación dentro de los quince días siguientes, a fin de que proceda a la cancelación de su documentación migratoria y se le señale plazo para abandonar el país o se le conceda término para la regularización, a juicio de la propia Secretaría de Gobernación (art. 46, L.G.P.).

El inmigrante que permanezca fuera del país más de dieciocho meses en forma continua o con intermitencias, no podrá solicitar el cambio de su calidad a inmigrado, en tanto no transcurra de nuevo íntegramente el plazo de cinco años de residencia legal que exige el artículo 53 de la L.G.P. Cuando el inmigrante permanezca más de dos años fuera del país, perderá su calidad migratoria, salvo en los casos excepcionales que determine la Secretaría de Gobernación (art. 47, L.G.P.).

El inmigrado podrá salir y entrar al país libremente, pero si permanece en el extranjero más de tres años consecutivos, perderá su calidad migratoria, lo mismo que si en un lapso de diez años estuviere ausente más de cinco. Los periodos de diez años se computarán a partir de la fecha de la declaratoria de inmigrado en la forma y términos que establezca el reglamento (art. 56, L.G.P.).

Quienes tengan a su servicio o bajo su dependencia económica a extranjeros, están obligados a informar a la Secretaría de Gobernación en un término de quince días, sobre cualquier circunstancia que altere o pueda modificar las condiciones migratorias a las que éstos se encuentren sujetos. Además, quedarán obligadas a sufragar los gastos que origine la expulsión del extranjero cuando la Secretaría de Gobernación lo ordene (art. 61, L.G.P.).

Para la ejecución de las órdenes de expulsión (deportación) que la Secretaría de Gobernación acuerde, se tomarán las medidas adecuadas, entre ellas el separo o aseguramiento de los extranjeros en estaciones migratorias, vigilándose el respeto de los Derechos Humanos las autoridades federales y locales, así como las empresas de transporte, darán toda clase de facilidades a las autoridades de Migración para que se cumpla con las órdenes de expulsión que la respecto dicte la Secretaría de Gobernación. (art. 153, R.L.G.P.).

Al inmigrante que vencida su temporalidad de cinco años no soliciten los plazos que señale el reglamento su calidad de inmigrado o no se le conceda ésta se le cancelara su documentación migratoria, debiendo salir del país en el plazo que le señale para el efecto la Secretaría de Gobernación. En estos casos el extranjero podrá solicitar nueva calidad migratoria de acuerdo con la ley (art. 53, segundo párrafo, L.G.P.).

El artículo 125 de la L.G.P. es el más general en materia de deportación del territorio nacional, toda vez que se hacen acreedores a ella, sin perjuicio de que se le cancele su calidad migratoria y de que se le apliquen las penas establecidas en la ley, al extranjero que incurra en las hipótesis siguientes:

1.- Al que auxilie, encubra o aconseje a cualquier individuo para violar las disposiciones de esta ley y su reglamento en materia que no constituya delito, será castigado con multa hasta de cien días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en el monto de consumir la conducta, o bien arresto hasta por treinta y seis horas si no pagare la multa, (art. 115, L.G.P.- última reforma de 8 de noviembre de 1996).

2.- Se impondrá multa hasta de cinco mil pesos al extranjero que no haya cumplido la orden de la Secretaría de Gobernación para salir del territorio nacional dentro del plazo que para el efecto se le fijó, por haber sido cancelada su calidad migratoria (art. 117, L.G.P.).

3.- Se impondrá pena hasta de diez años de prisión y multa hasta de cinco mil pesos al extranjero que habiendo sido expulsado se interne nuevamente al territorio nacional sin haber obtenido acuerdo de readmisión. Igual sanción se aplicará al extranjero que no exprese u oculte su condición de expulsado para que se le autorice y obtenga nuevo permiso de internación (art. 118, L.G.P.).

4.- Se impondrá pena hasta de seis años de prisión y multa hasta de cinco mil pesos, al extranjero que habiendo obtenido legalmente autorización para internarse al país, por incumplimiento o violación de las disposiciones administrativas o legales a que se condicionó su estancia, se encuentre ilegalmente en el mismo (art. 119, L.G.P.).

5.- Se impondrá multa hasta de tres mil pesos y pena de hasta dieciocho meses de prisión, al extranjero que realice actividades para las cuales no esté autorizado conforme a esta ley o al permiso de internación que la Secretaría de Gobernación le haya otorgado (art. 120, L.G.P.).

6.- Se impondrá pena hasta de dos años de prisión y multa hasta de diez mil pesos, al extranjero que, por la realización de actividades ilícitas o deshonestas, viola los supuestos a que está condicionada su estancia en el país (art. 121, L.G.P.).

7.- Se impondrá pena hasta de cinco años de prisión y multa hasta de cinco mil pesos, al extranjero que dolosamente haga uso o se ostente como poseedor de una calidad migratoria distinta de la que la Secretaría de Gobernación le haya otorgado (art. 122, L.G.P.).

8.- Se impondrá pena hasta de dos años de prisión y multa de trescientos a cinco mil pesos, al extranjero que se interne ilegalmente al país (art. 123, L.G.P.).

9.- Al extranjero que para entrar al país o que ya internado, proporcione a las autoridades datos falsos con relación a su situación migratoria, se le impondrán las sanciones previstas en el Código Penal, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo siguiente (art. 124, L.G.P.).

10.- En los casos en que se atente en contra de la soberanía o la seguridad nacional, la expulsión será definitiva. En todos los demás casos la Secretaría de Gobernación señalará el período durante el cual el extranjero no deberá reingresar al país. Durante dicho período, sólo podrá ser readmitido por acuerdo expreso, del Secretario de Gobernación o del Subsecretario respectivo.(art. 126, L. G.P.- última reforma de 8 de noviembre de 1996).

11.- Se impondrá pena hasta de cinco años de prisión y multa hasta de cinco mil pesos al mexicano que contraiga matrimonio con extranjero sólo con el objeto de que éste pueda radicar en el país, acogiéndose a los beneficios que la ley establece para estos casos. Igual sanción se aplicará al extranjero contrayente (art. 127, L.G.P.).

12.- Si con motivo de la verificación se desprende alguna infracción a lo dispuesto en la Ley, su Reglamento o demás disposiciones aplicables que amerite la Expulsión (deportación) del extranjero, el personal autorizado podrá llevar a cabo su aseguramiento, (art. 152, L.G.P.- última reforma de 8 de noviembre de 1996.)

Son de orden público, para todos los efectos legales, la expulsión (deportación) de los extranjeros y las medidas que dicte la Secretaría de Gobernación para el aseguramiento de los extranjeros en estaciones migratorias o en lugares habilitados para ello, cuando tengan por objeto su expulsión (deportación) del país, (art. 128, L.G.P.).

2.9 EXPULSADO

Puedo decir que el expulsado es aquel extranjero que fue obligado a abandonar o salir permanente e inmediatamente del Estado mexicano por orden del titular del poder Ejecutivo Federal con o sin juicio previo, cuando éste último

discrecionalmente estimó inconveniente o pernicioso su permanencia en el territorio nacional.

De acuerdo con el derecho vigente en México, la expulsión se regula y se fundamenta en el artículo 33 constitucional primer párrafo que dispone: "Son extranjeros los que no posean las calidades determinadas en el artículo 30. Tienen derecho a las garantías que otorga el capítulo I, 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".

Del análisis del dispositivo legal en comento nos conduce a las siguientes conclusiones:

1.- La facultad de expulsar al extranjero del Estado mexicano es facultad exclusiva del Ejecutivo Federal conforme a los artículos 33, en relación con el 11, 80 y 92 de la propia Constitución, este último en cuanto al refrendo⁹³ necesario para que tal acuerdo pueda ser obedecido.

2.- La expulsión puede ser inmediata y sin necesidad de juicio previo.

3.- Se excluye para los extranjeros en tratándose de la expulsión la garantía de audiencia que dispone el segundo párrafo del artículo 14 Constitucional.

4.- Los extranjeros gozan de las garantías que consagra los primeros 29 artículos de la Constitución en términos del artículo primero y 33 del mismo ordenamiento.

5.- Dentro de esas garantías se encuentra la de legalidad que consigna el primer párrafo del artículo 16 Constitucional, por lo que hace a la fundamentación y motivación necesarias para decretar una expulsión.

⁹³ El artículo 92 de la C. a la letra dice en su parte relativa "todos los reglamentos, decretos y órdenes del presidente deberán estar firmados por el secretario del despacho, encargado del ramo a que el asunto corresponda y sin este requisito no serán obedecidos." Al respecto el profesor Gabino Fraga sostiene que "el refrendo tiene por misión dar autenticidad a los actos que certifica, asimismo que esta suposición se ve reforzada por dos argumentos: a) Que el ejercicio de todas las facultades ejecutivas las posee el presidente y b) el Presidente puede nombrar y remover libremente a sus secretarios de Estado". FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, Ed. Porrúa, México, 1962, pp. 184 a 186. Tena Ramírez sostiene que "el refrendo, en un sistema presidencial, puede ser a lo sumo una limitación moral". TENA RAMÍREZ, F., *D. Constitucional* ..., Ob cit., P. 241. Consultese su interesante teoría sobre el refrendo en las pp. 239 a 244; Ignacio Burgoa sostiene que "es un simple autenticador de la firma del Presidente", BURGOA, *Derecho Constitucional* ..., p. 868; Daniel Moreno, declara que "el refrendo en nuestro sistema no tiene ninguna consecuencia; a lo más establecerá una diferencia jerárquica de los secretarios de estado respecto a los jefes de departamento que no tienen tal facultad". MORENO, Daniel, *Síntesis del Derecho Constitucional*, U.N.A.M., México, 1965, pp. 375 a 376. Jorge Carpizo sostiene que "el refrendo entre nosotros cumple sólo una función formal de carácter certificador". CARPIZO, Jorge, *El Presidencialismo Mexicano*, 12a. Edic., Ed. Siglo XXI Editores, México, 1994, p. 35; consúltese interesantes comentarios al respecto en MARTÍNEZ MORALES I. Rafael, *Diccionario Jurídico* Harla, Volumen 3, Ed. Harla, México, 1996, pp. 210-211.

6.- La permanencia del extranjero en el territorio nacional debe ser valorada por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos como "inconveniente". "Juzgar" tiene un alcance discrecional y nunca arbitrario; debe atender a razones subjetivamente validas que lo lleven a esa resolución. en caso contrario no podrá expulsarlo.⁹⁴

He planteado la necesidad práctica de diferenciar jurídicamente la deportación de la expulsión, por ello pienso también que debe expedirse una ley reglamentaria al artículo 33 Constitucional que regule la facultad del Ejecutivo Federal en los términos anteriormente expuestos, que otorgara la garantía de audiencia, mediante un procedimiento sumario para el logro de una expulsión inmediata una vez que se haya oído y vencido al probable expulsado, sometiéndolo además al acuerdo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (S.C.J.N.), como lo sostiene el profesor Burgoa.⁹⁵

Creo oportuno transcribir la interpretación que ha asentado la S.C.J.N. en el sentido de que no debe satisfacerse previamente la garantía de audiencia:

RUBRO. EXTRANJEROS, SU EXPULSION DEBE SER JUSTIFICADA.-

TEXTO: El artículo 1o. de la Constitución Federal, establece la protección de ésta para todo individuo; esto es: para mexicanos y extranjeros; sin distinción de ninguna naturaleza. Igualmente previene que las garantías que otorga, no podrán restringirse ni suspenderse sino en los casos y con las condiciones que la misma Constitución señala. Los artículos 103, fracción I y 107, que establecen el juicio de amparo, no hacen distinción alguna sobre los individuos o personas a quienes alcanza esa protección. Por 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 previo juicio, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente, no exime 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, fracción I, expresados, para lo cual debe seguirse el procedimiento establecido por la Ley

⁹⁴ ARELLANO G., Ob. cit., p. 501

⁹⁵ BURGOA, *Derecho Constitucional ...*, Ob. cit. p.138.

Reglamentaria respectiva; Instancia: Segunda Sala, fuente: Semanario Judicial de la Federación, época: 5A, tomo: XCV, pág.: 720.⁹⁶

El artículo 33 Constitucional, en tratándose de la expulsión de extranjeros determina que el Presidente posee la facultad exclusiva de expulsar de inmediato y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia en el territorio nacional juzgue inconveniente. La facultad expulsatoria, como lo hice notar anteriormente, pertenece en forma exclusiva y discrecional al Ejecutivo Federal, constituyendo una limitación constitucional al ejercicio de libre tránsito en los términos de la parte última del artículo 11 Constitucional.

Es de considerarse la opinión del profesor Jorge Carpizo, en el sentido de que "del citado precepto se deduce que para aplicar esta medida no es necesario juicio previo y, por tanto, no procedería la suspensión del acto reclamado ni mucho menos el juicio de amparo"⁹⁷

"La estancia del extranjero en México está subordinada al Presidente de la República en cuanto que este alto funcionario tiene la facultad exclusiva de hacerlo abandonar el territorio nacional "inmediatamente y *sin necesidad de juicio previo*" cuando estime "inconveniente" su permanencia en el país (art. 33 constitucional).

Consiguientemente, frente al Ejecutivo Federal y en lo que atañe a su expulsión, los *extranjeros no gozan de la garantía de audiencia* que para todo gobernado instituye el segundo párrafo del artículo 14 de la Constitución, implicando este caso una de las pocas salvedades o excepciones a la propia garantía. Sin embargo, aunque el Presidente de la República no tiene la obligación de escuchar en defensa al extranjero previamente a la emisión del acuerdo expulsorio, *está sujeto a la garantía de motivación legal que consagra el artículo 16 constitucional*, en el sentido de que dicho funcionario debe basar la estimación sobre la inconveniencia de que aquél permanezca en el país, en datos, hechos o circunstancias objetivas, reales o trascendentes que la justifiquen, factores todos estos que deben ser apreciados prudente y racionalmente por el Ejecutivo Federal. Por ende, la facultad presidencial a que nos referimos no debe considerarse como potestad arbitraria en cuyo desempeño sólo opere el capricho inconsculto que conduce a la injusticia, sino como una atribución que debe ejercitarse como criterio lógico orientado hacia la preservación de los valores e intereses humanos, morales, sociales o económicos del pueblo de México que se vean amenazados o en peligro por extranjeros perniciosos o indeseables. Debe enfatizarse, además, que el extranjero, frente a la aplicación del artículo 33 constitucional, *está legitimado para*

⁹⁶ El contenido de esta resolución puede verse también en la obra *El artículo 33 constitucional* de Roberto Palacios y Bermúdez de Castro, pp. 80 a 87, o en BURGOA, *Derecho Constitucional* ..., Ob. cit., p. 140 o ARELLANO GARCÍA, Ob. cit., p. 500-501.

⁹⁷ CARPIZO, Jorge, *El Presidencialismo* ..., Ob. cit., p. 156.

promover el juicio de amparo contra el acuerdo o decreto presidencial de expulsión, en cuya demanda pueden invocarse hipotéticamente como violadas todas las garantías del gobernado con excepción de la audiencia, la que, según dijimos, no condiciona dicho acto de autoridad.”⁹⁸

Concuerdo con la opinión del profesor Burgoa en el sentido de que “la procedencia del juicio de amparo contra el acuerdo o decreto respectivo se deducen claramente de la gestación parlamentaria del precepto 33 constitucional en comento, como puede observarse en el Diario de los Debates del Congreso Constituyente de Querétaro Tomo II, pp. 421 y 422”.⁹⁹ No entre al estudio de la gestión parlamentaria del artículo 33 Constitucional porque ello rebasaría los límites temáticos del presente estudio, pero brevemente diré que la Comisión encargada de tal cometido concluyo “que deberían precisarse los casos en los cuales procede la expulsión y regularse la manera de llevarse a cabo; pero que como la Comisión carece de tiempo necesario para estudiar tales bases con probabilidades de acierto, tiene que limitarse a proponer que se reduzca un tanto la extensión de la facultad concedida al Ejecutivo, dejando siquiera el juicio de amparo al extranjero amenazado de la expulsión”.¹⁰⁰

Una expulsión sin motivación, fundamentación o subjetivamente motivada puede resultar peligrosa afectando no sólo la garantía de legalidad interna del Estado, en mi opinión pudiera dar pauta a que el expulsado en forma arbitraria, recurriera por los conductos legales esa expulsión y más aún si el titular del ejecutivo que ordeno tal expulsión ya no se encuentra en el ejercicio de sus funciones.

Independientemente de las anteriores limitaciones a la facultad expulsatoria, el acuerdo coactivo dirigido a un extranjero no debe de ser operante si el extranjero se encuentra involucrado, como probable responsable, en la comisión de un delito, materia de las correspondientes averiguaciones previas o procesos penales, evitando con ello vulnerar las obligaciones que la Constitución impone a los Ministerios Públicos y a las autoridades judiciales en sus artículos 16, 18, 19, 20, 21 y 102, en el sentido de perseguir los hechos delictivos y de sancionar penalmente a sus autores.¹⁰¹

⁹⁸ BURGOA, *Derecho Constitucional*, Ob. cit., p. 136 y 137.

⁹⁹ *Idem.*, p. 137.

¹⁰⁰ *Ibidem.*, p. 138.

¹⁰¹ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Jus-Semper, Órgano Jurídico de Consulta, información y análisis*, publicación de la Barra Nacional de Abogados, A.C., año XII, Vol. XI, No. 118, de fecha 24 de enero de 1996, p. 4

2.10 EXTRADITADO

Se le da el nombre de extraditado a la persona que es entregada por un Estado, llamado requerido, a solicitud de otro Estado, denominado requirente, por encontrarse éste, fuera del ámbito jurisdiccional del primero, para que sea juzgado o sancionado por considerarlo probable responsable de la comisión de algún delito cometido en agravio de los intereses protegidos por el Estado requirente y reconocido como delito por el requerido fundado en el deber recíproco en virtud de un convenio o tratado expreso al efecto celebrado entre los Estados involucrados.

Etimológicamente la palabra extradición está formada del prefijo "ex" que significa: fuera de, así como del vocablo "tradición" que significa entrega.

El Licenciado Fernando Arrilla Baz define la extradición diciendo que "es el acto por el cual un Estado hace entrega de una persona, domiciliada o en tránsito en su territorio, a otro que, teniendo jurisdicción para juzgarla, la reclama para someterla a proceso o ejecutar en ella una pena".¹⁰²

En materia de extradición en el derecho vigente mexicano, existe la Ley de Extradición Internacional (L.E.I.).¹⁰³ Aplicable a falta de tratado o convenio internacional con el Estado correspondiente.

Las disposiciones de la L.E.I. son de orden público, de carácter federal y tienen por objeto determinar los casos y las condiciones para entregar a los Estados que lo soliciten, cuando exista tratado internacional a los acusados ante sus tribunales o condenados por ellos, por delitos del orden común (art. 1, L.E.I.).

Las extradiciones que el Gobierno Mexicano solicite de Estados extranjeros, se regirán por los tratados vigentes y a falta de éstos, por los artículos 5, 6, 15 y 16 de la Ley de Extradición.

Las peticiones de extradición que formule las autoridades competentes federales, de los Estados de la República o del fuero común del Distrito Federal, se tramitarán ante la Secretaría de Relaciones Exteriores por conducto de la Procuraduría General de la República (art.3, L.E.I.).

Podrán ser entregados conforme a esta ley los individuos contra quienes en otro país, se haya incoado un proceso penal como probables responsables de un delito, o que sean reclamados para la ejecución de una sentencia dictada por las autoridades judiciales del Estado solicitante (art. 5, L.E.I.).

"Dará lugar a la extradición los delitos dolosos o culposos, definidos en la ley penal mexicana, si concurren los requisitos siguientes:

¹⁰² ARRILLA BAZ, Fernando, *El procedimiento penal en México*, 16 Edic., Ed. Porrúa, México, 1996, p. 243.

¹⁰³ Publicada en el D.O.F. de 29 de diciembre de 1975

I. Que tratándose de delitos dolosos, sean punibles conforme a la ley penal mexicana y a la del Estado solicitante, con pena de prisión cuyo término medio aritmético por lo menos sea de un año; y tratándose de delitos culposos, considerados como graves por la ley, sean punibles, conforme a ambas leyes, con pena de prisión, y

II. Que no se encuentren, comprendidos en algunas de las excepciones previstas por esta ley" (art. 6, L.E.I. ¹⁰⁴).

No se concederá la extradición cuando:

I. El reclamado haya sido objeto de absolución, indulto o amnistía o cuando hubiere cumplido la condena relativa al delito que motive el pedimento;

II. Falte querella de parte legítima, si conforme a la ley penal mexicana el delito exige ese requisito;

III. Haya prescrito la acción o la pena, conforme a la ley penal mexicana o a la ley aplicable del Estado solicitante, y

IV. El delito haya sido cometido dentro del ámbito de la jurisdicción de los tribunales de la República (art 7, L.E.I.).

En ningún caso se concederá la extradición de personas que puedan ser objeto de persecución política del Estado solicitante, o cuando el reclamado haya tenido la condición de esclavo en el país en donde se cometió el delito (art. 8 L.E.I).

No se concederá la extradición si el delito por el cual se pide es del fuero militar (art. 9, L.E.I.).

La calidad de mexicano no será obstáculo a la entrega del reclamado cuando haya sido adquirida con posterioridad a los hechos que motiven la petición de extradición (art. 15, L.E.I.).

La petición formal de extradición y los documentos en que se apoye al Estado solicitante, deberá contener:

I. La expresión del delito por el que se pide la extradición;

II. La prueba que acredite los elementos del tipo del delito y la probable responsabilidad del reclamado. Cuando el individuo haya sido condenado por los Tribunales del Estado solicitante, bastará acompañar copia auténtica de la sentencia ejecutoriada;

III. Las manifestaciones a que se refiere el artículo 10, en los casos en que no exista tratado de extradición con el Estado solicitante;

¹⁰⁴ El texto del artículo 6 obedece a las últimas reformas a la L.E.I. publicadas en el D.O.F. de 10 de enero de 1994.

IV. La reproducción del texto de los preceptos de la Ley del Estado solicitante que definan el delito y determinen la pena, los que se refieran a la prescripción de la acción y de la pena aplicable y la declaración autorizada de su vigencia en la época en que cometió el delito;

V. El texto auténtico de la orden de aprehensión que, en su caso, se haya librado en contra del reclamado, y

VI. Los datos y antecedentes personales del reclamado, que permitan su identificación, y siempre que sea posible, los conducentes a su localización.

Los documentos señalados en este artículo y cualquier otro que se presente y estén redactados en idioma extranjero, deberán ser acompañados con su traducción al español y legalizados conforme a las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales (art. 16. L.E.I.).

Los artículos del 16 al 37 de la Ley de Extradición Internacional norman el procedimiento. Nuestro país ha celebrado diversas convenciones bilaterales de extradición, con múltiples Estados mismas que no analizaré por exceder los límites del presente trabajo.

El Doctor Celestino Porte Petit Candaudap al tratar la extradición habla a su vez de una reextradición y dice que "consiste en la entrega que se hace de un individuo a un tercer Estado, por el Estado que obtuvo la extradición con el fin de que sea juzgado o cumpla la pena o medida de seguridad por el delito anterior y diverso a aquél por el fue extraditado. Es indudable, por tanto, que la denominación de extradición es acertada, en cuanto que, efectivamente constituye una doble extradición, al verificarse dos entregas sucesivas: la primera, al Estado requirente, y la otra, al tercer Estado".¹⁰⁵

El artículo 119 Constitucional en su último párrafo respecto de la extradición establece: "Las extradiciones a requerimiento de Estado extranjero serán tramitadas por el Ejecutivo Federal, con la intervención de la autoridad judicial en los términos de esta Constitución, los Tratados Internacionales que al respecto de suscriban y las Leyes reglamentarias. En esos casos, el auto del juez que mande cumplir la requisitoria será bastante para motivar la detención hasta por sesenta días naturales."

Cabe hacer notar que por reformas a la L.A. de 10 de enero de 1994, "En los casos en que el acto reclamado de autoridad combatible mediante demanda de amparo consista en acuerdo de la Secretaría de Relaciones Exteriores favorable a la extradición de alguna persona reclamada por un Estado extranjero, el término para la interponerla será siempre de 15 días." (art. 22 L.A.).

¹⁰⁵ PORTE PETIT CANDAUDAP, Celestino, *Apuntamientos de la parte general del derecho penal I*, 11a. Edic., Ed. Porrúa, México, 1987, p. 152 y 153.

En el orden interno la extradición se regula por la Ley Reglamentaria del artículo 119 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ¹⁰⁶, que se refiere a la extradición de reos entre las entidades federadas del Estado mexicano.

El artículo 119 Constitucional en su segundo párrafo respecto de la extradición en el orden interno de nuestro país establece: "Cada Estado y el Distrito Federal están obligados a entregar sin demora a los indiciados, procesados o sentenciados, así como a practicar el aseguramiento y entrega de objetos, instrumentos o productos del delito, atendiendo a la autoridad de cualquier otra entidad federativa que los requiera. Estas diligencias se practicarán, con intervención de las respectivas Procuradurías generales de justicia, en los términos de los convenios de colaboración con el Gobierno Federal, quien actuará a través de la procuraduría General de la República."

¹⁰⁶ Publicada en el D.O.F. de 9 de enero de 1964

CAPÍTULO TERCERO

FACULTADES CONSTITUCIONALES Y LEGALES DE LAS AUTORIDADES JUDICIALES PARA REGULAR EL EJERCICIO DE LIBRE TRÁNSITO

3.1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

El orden normativo mexicano se integra por una unidad jerarquizada de normas cuyo origen de validez es la Constitución; Ésta regula la creación de las demás normas, determina el contenido de las futuras leyes y delimita los respectivos ámbitos competenciales, reservando a cada uno de ellos determinadas facultades. Las facultades se confieren a la autoridad, es decir, a los órganos gubernamentales por conducto de sus servidores públicos.

Al respecto de las autoridades brevemente puedo reproducir un concepto legal, jurisprudencial y doctrinal; así, legalmente, autoridad es según lo dispuesto por el artículo 11 de la Ley de Amparo (L.A). " *la que dicta, promulga, publica, ordena, ejecuta o trata de ejecutar la ley o el acto reclamado*". Por lo que respecta al criterio jurisprudencial la S.C.J.N. ha establecido que " *El término "autoridades" para los efectos del amparo, comprende a todas aquellas personas que disponen de la fuerza pública, en virtud de circunstancias, ya legales, ya de hecho, y que, por lo mismo, estén en posibilidad material de obrar como individuos que ejerzan actos públicos, por el hecho de ser pública la fuerza de que disponen.*"¹⁰⁷ Doctrinalmente, reproduzco el concepto del Profesor Rafael I Martínez Morales, que nos dice: " *de manera amplia, podemos afirmar que se puede considerar como autoridad a los*

¹⁰⁷ *Jurisprudencia*: Apéndice 1975, 8a. Parte, Pleno y salas, tesis 53.p.98.

individuos que, mediante órganos estatales competentes pueden tomar y ejecutar decisiones que afecten a los particulares u ordenar sean ejecutadas dichas decisiones."¹⁰⁸

"Las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite"¹⁰⁹ Las facultades son la posibilidad jurídica que éstas reciben de la norma para emitir los actos necesarios a fin de ejercer la competencia de determinado órgano. Las facultades deben estar contempladas en la Constitución o por disposición de ésta en leyes o reglamentos, en razón de lo anterior, los órganos por conducto de sus titulares tienen en primer término facultades constitucionales y otras de carácter legal derivadas de ordenamientos secundarios, que fácilmente pueden diferenciarse o distinguirse, partiendo simplemente del fundamento u origen de la facultad otorgada.

Corresponde tratar en el presente capítulo el ámbito competencial, las facultades, reservadas por la Constitución o las leyes a las *autoridades judiciales*, para que éstas puedan legalmente restringir el ejercicio de libre tránsito. De esta manera, si lo que trataré son las facultades otorgadas a este tipo de autoridades, la primera tarea será ubicar a las autoridades judiciales en el Estado mexicano, para tal fin, permítaseme puntualizar algunas consideraciones.

"Como es sabido, el artículo 40 de la Constitución Política de México establece la forma de *Estado Federal*." ¹¹⁰ Como ha señalado Hans Kelsen. "El orden jurídico de un Estado federal se compone de normas centrales válidas para todo su territorio y de normas locales que valen solamente para partes de este territorio, los territorios de los Estados "componentes" (o miembros). Las normas centrales generales o "leyes federales" son creadas por un órgano legislativo central, la legislatura de la "federación", mientras que las generales locales son creadas por órganos legislativos locales, o legislaturas de los Estados miembros. Esto presupone que en el Estado federal el ámbito material de validez del orden jurídico o, en otras palabras, la competencia de legislación del Estado, encuéntrase dividida entre una autoridad central y varias locales". ¹¹¹

El artículo 49 de la propia Constitución establece que "el Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y *Judicial*".

El orden jurídico del Estado mexicano ha instituido al Poder Judicial para ejercer la función jurisdiccional a través de las autoridades judiciales, a quienes en sentido genérico o abstracto se entiende como los terceros imparciales facultados para solucionar imperativamente litigios o controversias entre partes, el límite dentro

¹⁰⁸ MARTÍNEZ MORALES, *Diccionario Jurídico...* Ob. cit., pp. 17.

¹⁰⁹ *Jurisprudencia*: Apéndice 1975, 8a. Parte, Pleno y salas, tesis 46.p.39.

¹¹⁰ OVALLE FAVELA, José, *Derecho Procesal Civil*., 3a., Edic., Ed. Harla, México 1988, p.28.

¹¹¹ KELSEN, Hans, *Teoría general ...*, Ob. cit. pp. 376-377.

de cual pueden ejercer la función jurisdiccional es lo que constituye la competencia del órgano.

En el ámbito de la *autoridad judicial*, el sistema federal supone también la existencia de órganos tanto federales como locales, a los primeros, corresponde la aplicación de las leyes federales, y a las estatales o locales normalmente su función es la aplicación de leyes promulgadas por órganos legislativos de las entidades federadas o locales.

Debemos tener presente lo dispuesto por el artículo 124 Constitucional que como regla fundamental consigna la *distribución de competencias* entre los poderes federales y locales, al establecer: "*Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados*".

Para el académico Ignacio Burgoa "se entiende por "*autoridades judiciales*" aquellas que lo son desde un punto de vista *formal*, es decir, *constitucional o legal*. En otras palabras, un órgano del Estado tiene el carácter de *autoridad judicial* cuando integra o forma parte, bien del Poder Judicial Federal, de acuerdo con la Ley Suprema y la Ley Orgánica respectiva, o bien del Poder Judicial de las diferentes entidades federativas, de conformidad con las distintas leyes orgánicas correspondientes."¹¹²

Como se ha visto en el desarrollo del presente trabajo, el ejercicio de la libertad de tránsito en el derecho vigente mexicano por disposición de la Constitución puede limitarse, restringirse o subordinarse a *las facultades de las autoridades judiciales en casos de responsabilidad penal o civil*, en consecuencia, considero pertinente que antes de entrar al estudio de tales facultades, debo enumerar brevemente a las autoridades judiciales en México, de esta manera de acuerdo con el artículo 94 de la Constitución, ¹¹³ en relación con el primero de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación ¹¹⁴ (L.O.P.J.F.), los órganos del Poder Judicial de la Federación son:

I. La Suprema Corte de Justicia de la Nación; II. El Tribunal Electoral III. Los Tribunales Colegiados de Circuito; IV. Los Tribunales Unitarios de Circuito; V. Los Juzgados de Distrito; VI. El Consejo de la Judicatura Federal; VII. El Jurado Federal de Ciudadanos, y VIII. Los Tribunales de los Estados y el Distrito Federal, en los casos previstos por el artículo 107, fracción XII, de la Constitución Política de

¹¹²BURGOA, *Las garantías individuales...* Ob cit. p. 6-48

¹¹³ Por decreto publicado en el D.O.F. de 22 de agosto de 1996 se reformó el artículo 94 de la Constitución, agregando a la organización del Poder Judicial Federal un *Tribunal Electoral*.

¹¹⁴ Publicada en el D.O.F. el día viernes 26 de mayo de 1995. Por decreto publicado en el D.O.F. del viernes 22 de noviembre 1996 se reformó el artículo I de la L.O.P.J.F., agregando a la organización del Poder Judicial Federal un Tribunal Electoral.

los Estados Unidos Mexicanos, y en los demás en que, por disposición de la ley, deban actuar en auxilio de la justicia federal.

Por lo que respecta al ámbito local en el Distrito Federal, tratándose de las autoridades judiciales, el artículo 2 de la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal¹¹⁵ (L.O.T.S.J.D.F.) establece que el ejercicio jurisdiccional corresponde a los servidores públicos y órganos judiciales que se señalan a continuación:

I.- Magistrados del Tribunal Superior de Justicia; II. Jueces de lo Civil; III. Jueces de lo Penal; IV. Jueces de lo Familiar; V. Jueces del Arrendamiento Inmobiliario; VI. Jueces de lo Concursal; VII Jueces de Inmatriculación Judicial; VIII. Jueces de Paz; IX. Jurado Popular; X. Presidentes de Debates, y XI. Árbitros.

Además de las autoridades judiciales federales y las del Distrito Federal existen las autoridades judiciales de cada una de las entidades federadas, que en su organización y funcionamiento se semejan a la del Distrito Federal, por lo que resulta ociosa su enumeración. Como consecuencia de esta división de competencias puede decir que en México existen 33 poderes judiciales: uno por cada uno de los 31 estados, uno para el Distrito Federal y otro para la federación.

A través de los órganos jurisdiccionales o tribunales enumerados líneas arriba y aún a través de tribunales administrativos,¹¹⁶ el Estado mexicano ejerce la llamada función jurisdiccional, función ésta que los juzgadores ejercen en la medida misma en que la propia ley les otorga a ellos esa facultad. Al perfilar la noción de la competencia del órgano, quiero indicar que el órgano jurisdiccional, (autoridades judiciales), sólo puede ejercer su función dentro de ciertos límites. El límite dentro del cual se puede ejercer la función jurisdiccional es lo que constituye la

¹¹⁵ Publicada en el D.O.F. el día miércoles 7 de febrero de 1996.

¹¹⁶ No se trata en el presente capítulo a los Tribunales Administrativos en razón de que si bien, poseen una serie de facultades de carácter jurisdiccional, son tribunales formalmente administrativos, dependientes del Poder Ejecutivo, mismos a los cuales la propia constitución les ha negado la facultad de restringir o limitar la libertad de tránsito con excepción de las facultades otorgadas a las autoridades administrativas 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, que será el objeto de estudio del siguiente capítulo.

Por lo que toca a los Tribunales Administrativos en relación con la libertad de tránsito, creo yo, sólo se les puede permitir legalmente imponer el arresto como medida de apremio, con el único fin de hacer cumplir sus determinaciones; Siendo aplicables los comentarios a estas medidas expresadas en este capítulo. "Por ende, no obstante que la autoridad formalmente administrativa desempeña una función jurisdiccional (como sucede, verbigracia, con las Juntas de Conciliación y Arbitraje) está impedida para imponer pena alguna, por no tener el carácter de "judicial". BURGOA, *los garantias individuales*... Ob cit p. 648. Para un estudio más amplio de los Tribunales Administrativos mexicanos, incluyendo a los de las entidades federadas, véase GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, *Derecho procesal administrativo mexicano*, México, Ed. Porrúa, 1988, pp. 363-708. Cfr. FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Introducción a la justicia administrativa en el ordenamiento mexicano*, Mexico, El Colegio Nacional, 1983, pp. 87-88.

competencia y ésta a su vez no es más que el cumulo de facultades otorgadas por el orden jurídico a las autoridades.

Un juzgado civil normalmente está limitado al conocimiento de asuntos civiles, no puede por tanto, conocer de asuntos penales, porque sólo puede resolver un asunto penal aquel a quien el Estado le ha dado la facultad para resolverlo, y lo mismo sucede a la inversa.

El artículo 11 Constitucional impone a todas las autoridades la obligación consistente en no impedir a ninguna persona el libre tránsito, pero por otro lado las faculta a subordinar su ejercicio en los casos y condiciones que la propia Constitución establece en términos del artículo primero del ordenamiento constitucional mexicano que dispone:

"Artículo 1. En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece."

En efecto el mismo artículo 11 Constitucional establece limitaciones al derecho que otorga, así establece "...El ejercicio de este derecho estará subordinado a las facultades de la autoridad judicial, en los casos de responsabilidad criminal o civil, ...", restricciones éstas a las que habré de referirme en el presente capítulo.

3.2 ORDEN DE APREHENSIÓN

La aprehensión consiste en la privación de la libertad y específicamente la libertad física o ambulatoria. La orden en este sentido se debe entender como mandamiento judicial, que restringe, entre otras, la libertad de tránsito. "Aprehender viene del latín prehencia que denota la actividad de coger, de asir. En términos generales se debe entender por aprehensión el acto material de apoderarse de una persona privándola de su libertad".¹¹⁷

El artículo 14 Constitucional prescribe "Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho"; esto es, para que un gobernado sea *privado de su libertad*, se requiere que medie al acto de privación, *el procedimiento previo*, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento.

Como esta disposición constitucional impide la privación provisional de la libertad, resulta entonces que las ordenes de aprehensión, aparentemente resultan

¹¹⁷ RIVERA SILVA, Manuel, *El procedimiento penal*, 23a. Edic., Ed. Porrúa, México, 1994, p. 135.

contrarias a la Constitución, y más aún si se observa que el artículo 11 Constitucional preceptúa que el ejercicio de libre tránsito *estará subordinado a las facultades de la autoridad judicial sólo en los casos de responsabilidad criminal* y cuando se libra una orden de aprehensión no hay responsabilidad penal plenamente probada, ya que ésta sólo debe determinarse en sentencia definitiva, la excepción a lo dispuesto por el propio artículo 14 Constitucional, sólo puede encontrarse en el texto de la propia Constitución, y no en preceptos de orden secundario.

El fundamento jurídico Constitucional a la *privación provisional de la libertad* física de una persona, nótese que no sólo la de tránsito, se encuentra en el artículo 18 constitucional, cuando dispone que “Sólo por delito que merezca pena corporal habrá lugar a *prisión preventiva*”, así como en el artículo 16 constitucional, al establecer: “No podrá librarse *orden de aprehensión* sino por la *autoridad judicial* y sin que preceda denuncia, acusación o querrela de un hecho determinado que la ley señale como delito, *sancionado cuando menos con pena privativa de libertad* y existan datos que acrediten los elementos que integran el tipo penal y la probable responsabilidad del inculcado”.

Esto significa, que en los casos en que la pena que pudiera ser aplicable y sea sólo de carácter privativo de la libertad, será factible aplicar una medida restrictiva de la libertad, como lo es la orden de aprehensión. Fuera de este supuesto constitucional sería contrario a ella el libramiento de tales ordenes.

La orden de aprehensión “Desde el punto de vista procesal, es una resolución judicial en que, con base en el pedimento del agente del Ministerio Público y satisfechos los requisitos indicados en el artículo 16 constitucional, se ordena la captura de un sujeto determinado, para que sea puesto, de inmediato, a disposición de la autoridad que lo reclama, o requiere, con el fin de que conozca todo lo referente a la conducta o hecho que se le atribuye”¹¹⁸

“La orden de aprehensión es la *providencia cautelar*, dispuesta por el tribunal, para que por conducto de un ejecutor sea presentada físicamente una persona, con el fin de lograr los aseguramientos propios que las medidas privativas de la libertad implican. El vocablo aprehensión deriva de *prehendo, prehendere, prehendi*, que significa tomar, asir, coger. En el caso del procesado penal, consiste en asir a una persona aun contra su voluntad, y llevarla ante el tribunal que la reclama.”¹¹⁹

Para que una autoridad judicial penal pueda dictar o librar una orden de aprehensión es necesario que previamente el Ministerio Público haya ejercitado la

¹¹⁸ COLÍN SÁNCHEZ, Guillermo, *Derecho mexicano de procedimientos penales*, 15a Edic. Ed. Porrúa, México, 1995, p. 362.

¹¹⁹ SILVA SILVA, Jorge Alberto, *Derecho procesal penal*, 2a. Edic. Ed. Harla, colección textos jurídicos universitarios, México, 1995, p. 498.

acción penal sin detenido ante la autoridad judicial penal competente, haya solicitado de ésta el libramiento de orden de aprehensión y que estén reunidos los requisitos fijados por el artículo 16 Constitucional, es decir, *"No podrá librarse orden de aprehensión sino por la autoridad judicial y sin que preceda denuncia, acusación o querrela de un hecho determinado que la ley señale como delito, sancionado o cuando menos con pena privativa de libertad y existan datos que acrediten los elementos que integran el tipo penal y la probable responsabilidad del indiciado"*.

Siendo la autoridad judicial penal la única facultada para librar orden de aprehensión, una vez ejercitada la acción penal, radicará de inmediato el asunto, verificará que los llamados requisitos de procedibilidad, (*denuncia, acusación o querrela*), lo sean de cuando menos de un hecho delictuoso que *tenga como sanción pena privativa de libertad* y examinará si están acreditados en autos los elementos que integran el tipo penal y la probable responsabilidad del indiciado.

El Ministerio Público acreditará los elementos del tipo penal del delito de que se trate y la probable responsabilidad del inculpaado, como base del ejercicio de la acción; y la autoridad judicial, a su vez, examinará si ambos requisitos están acreditados en autos. Dichos elementos son los siguientes: I. La existencia de la correspondiente acción u omisión y de la lesión o, en su caso, el peligro a que ha sido expuesto el bien jurídico protegido; II. La forma de intervención de los sujetos activos; y III. La realización dolosa o culposa de la acción u omisión. Asimismo, se acreditarán, si el tipo lo requiere: a) las calidades del sujeto activo y del pasivo; b) el resultado y su atribuibilidad a la acción u omisión; c) el objeto material; d) los medios utilizados; e) las circunstancias de lugar, tiempo, modo y ocasión; f) los elementos normativos; g) los elementos subjetivos específicos y h) las demás circunstancias que la ley prevea.

Para resolver sobre la probable responsabilidad del inculpaado, la autoridad deberá constatar si no existe acreditada en favor de aquél alguna causa de licitud y que obren datos suficientes para acreditar su probable culpabilidad. (art. 122, C.P.P.D.F. y 168 C.F.P.P.).

Si el delito que se culifique no se encuentra sancionado abstractamente en la ley penal, *con pena privativa de libertad* y en ausencia de cualquiera de los requisitos mencionados anteriormente, implica para la autoridad la obligación de no librar dicha orden de aprehensión.

La aprehensión o detención de una persona origina la privación de la libertad y por ende de la libertad de tránsito que puede prolongarse durante todo el proceso penal hasta que se dicte sentencia ejecutoriada; y aún más, hasta la compurgación de alguna pena privativa de libertad impuesta en sentencia definitiva.

Es de hacer notar que la *prisión preventiva* es el estado de privación de la libertad que guarda una persona contra la que se ha ejercitado acción penal pero que aún no se le ha determinado responsabilidad penal en sentencia definitiva, a diferencia de la *prisión como pena*, por ejecución de sentencia, que consiste en la privación de la libertad en cumplimiento a una sanción después de haberse dictado sentencia que ha causado estado.

3.3 ORDEN DE REAPREHENSIÓN

La orden de reaprehensión es otro tipo de resolución de carácter judicial semejante a la orden de aprehensión, que tiene su fundamento en el artículo 20 Constitucional fracción I última parte: "*La Ley determinará los casos graves en los cuales el juez podrá revocar la libertad provisional*". Se da como una reiteración de la medida cautelar de privación de la libertad física, cuando por alguna circunstancia la persona se sustrae o escapa de la acción de la justicia o que, gozando de una medida substituta de la detención prevista en la ley, por ejemplo la caución, la suspensión provisional decretada en un juicio de amparo, etc., se encuentra con la imposibilidad de poder seguir gozando de tal medida, por lo cual, se le revoca su libertad provisional y se ordena su reaprehensión. En este caso no necesariamente se requiere previa solicitud del Ministerio Público.

En los artículos 142, 414, 415 y 416 del C.F.P.P y 569, 573 del C.P.P.D.F. se prevén algunos supuestos en que es procedente el libramiento de una orden de reaprehensión.

3.4 ORDEN DE COMPARECENCIA

La orden de comparecencia o citación es al igual que la de aprehensión una resolución de autoridad judicial con los mismos presupuestos y requisitos de ésta, que se diferencia en que el delito que se califica no se encuentra sancionado con pena privativa de libertad y en que la autoridad judicial no la dirige a otra autoridad para que la ejecute sino que va dirigida directamente a la persona que ha de comparecer, (arts. 157 C.F.P.P. Y 133 C.P.P.D.F.).

Considero que este tipo de resoluciones judiciales no vulnera en forma alguna la libertad de tránsito pues a diferencia de la aprehensión en que se emplea la fuerza o el constreñimiento, en las ordenes de comparecencia se trata sólo de una "invitación obligatoria" en la que se apercibe al citado para que comparezca por sí solo ante la autoridad emitente en lugar, día y hora determinados.

3.5 ORDEN DE PRESENTACIÓN JUDICIAL

El mandato de presentación consiste en una resolución del juez penal mediante el cual obliga al imputado a presentarse ante el emittente, se le constriñe a acompañar al ejecutor, policía judicial, quien lo escolta y custodia para que se presente ante el tribunal; Una vez realizado el acto procesal para el que fue llamado, se puede retirar sin que la privación de su libertad se prolongue, por lo que es de concluir que este tipo de resoluciones por su brevedad, en cuanto a tiempo, desde mi punto de vista no afecta ni pone en peligro el ejercicio de libre tránsito. Esta resolución la autoridad judicial del Distrito Federal la fundamenta en el artículo 33 del C.P.P.D.F. y en el ámbito federal en el correlativo 44 del C.F.P.P.

3.6 AUTO DE FORMAL PRISIÓN

El auto de formal prisión se encuentra regido en suprema instancia por el artículo 19 Constitucional, sin embargo constituye una deficiencia de todos los códigos procesales mexicanos la fusión de lo que debería ser el auto de procesamiento por un lado y *el auto de prisión preventiva* por otro, "esta resolución de procesamiento ha sido confundida con el auto de formal prisión o reclusión preventiva, al darle el nombre de lo accesorio a lo principal"¹²⁰ Confusión generada por el texto constitucional y seguida por diversas resoluciones judiciales, evitaré esa asimilación en virtud de que para los fines del presente estudio solo me interesa analizar el auto de formal prisión propiamente dicho.

El auto de formal prisión me interesa estudiarlo dentro de este capítulo exclusivamente por los efectos que produce en el ejercicio de libre tránsito. En primer término, justifica la *prisión preventiva* en cuanto que concluye afirmando la existencia de un proceso y señalando la necesidad de sujetar a una persona a la autoridad judicial. No olvidemos que la detención de una persona sólo debe prolongarse cuando se trate de un delito sancionado con pena privativa de libertad. En la práctica los jueces penales hacen constar en los puntos resolutivos de dicho auto la orden de que se decreta la formal prisión, especificándose contra quien y por que delito.

El fundamento Constitucional del auto de formal prisión lo encontramos en el artículo 19 el que a la letra dice: "Ninguna detención ante autoridad judicial podrá exceder del término de setenta y dos horas, a partir de que el indiciado sea puesto a su disposición, sin que se justifique con un *auto de formal prisión* y siempre

¹²⁰ SILVA SILVA *Ob. cit.* p 316.

que de lo actuado aparezcan datos suficientes que acrediten los elementos del tipo penal del delito que se impute al detenido y hagan probable la responsabilidad de éste. La prolongación de la detención en perjuicio del inculcado será sancionada por la ley penal. Los custodios que no reciban copia autorizada del auto de formal prisión dentro del plazo antes señalado, deberán llamar la atención del juez sobre dicho particular en el acto mismo de concluir el término, y si no reciben la constancia mencionada dentro de las tres horas siguientes pondrán al inculcado en libertad”...

A través del *auto de formal prisión*, también llamado de *prisión preventiva* se homologa o confirma una medida cautelar restrictiva de la libertad física y por lo tanto de la libertad de tránsito, pues, cuando dispone el artículo 19 Constitucional que ninguna detención ante autoridad judicial podrá exceder del término de 72 horas sin que se justifique con auto de formal prisión, ello supone que tal resolución tiene como supuesto una previa privación de la libertad y puesta a disposición ante la autoridad judicial.

Los requisitos formales del auto de formal prisión se hayan señalados en el artículo 297 del C.P.P.D.F. y 161 del C.F.P.P., mismos que a continuación se transcriben:

“Todo auto de formal prisión deberá reunir los siguientes requisitos: I. Se dictará dentro del plazo de setenta y dos horas, a partir de que el indiciado sea puesto a disposición de la autoridad judicial; II. Que se le haya tomado la declaración preparatoria al inculcado en los términos de ley, o bien, conste en el expediente que se negó a emitirla. III. Que de lo actuado aparezcan datos suficientes que acrediten los elementos del tipo penal del delito por el cual deba seguirse el proceso; IV.- Que el delito sea sancionado con pena privativa de libertad; V. Que no esté acreditada alguna causa de licitud. VI. Que de lo actuado aparezcan datos suficientes que hagan probable la responsabilidad del indiciado; y VII Los nombres y firmas del juez que dicte la resolución y del secretario que la autorice.

El plazo a que se refiere la fracción I de este artículo, se duplicará cuando lo solicite el inculcado por sí, o por su defensor, al rendir su declaración preparatoria, siempre que dicha ampliación sea con la finalidad de aportar y desahogar pruebas para que el juez resuelva su situación jurídica.

El Ministerio Público no podrá solicitar dicha ampliación ni el juez resolverla de oficio; el Ministerio Público en ese plazo puede sólo en relación con las pruebas o alegatos que propusiere el inculcado o su defensor, hacer las promociones correspondientes al interés social que representa.

La ampliación del plazo se deberá notificar al Director del reclusorio preventivo, en donde en su caso, se encuentre internado el inculcado, para los

efectos a que se refiere la última parte del primer párrafo del artículo 19 constitucional.”

“Dentro de las setenta y dos horas siguientes al momento en que el inculpado quede a disposición del juez, se dictará el auto de formal prisión cuando de lo actuado aparezcan acreditados los siguientes requisitos:

I. Que se haya tomado declaración preparatoria del inculpado, en la forma y con los requisitos que establece el capítulo anterior, o bien que conste en el expediente que aquél se rehusó a declarar; II. Que estén acreditados los elementos del tipo del delito que tenga señalada sanción privativa de libertad; III. Que en relación a la fracción anterior esté demostrada la probable responsabilidad del inculpado; y IV. Que no esté plenamente comprobada a favor del inculpado alguna circunstancia eximente de responsabilidad, o que extinga la acción penal.

El plazo a que se refiere el párrafo primero de este artículo, se duplicará cuando lo solicite el inculpado por sí, o por su defensor, al rendir su declaración preparatoria, o dentro de las tres horas siguientes, siempre que dicha ampliación sea con la finalidad de aportar y desahogar pruebas para que el juez resuelva su situación jurídica.

El Ministerio Público no podrá solicitar dicha ampliación ni el juez resolverá de oficio; el Ministerio Público en ese plazo puede, sólo en relación con las pruebas o alegatos que propusiere el inculpado o su defensor, hacer las promociones correspondientes al interés social que representa.

La ampliación del plazo se deberá notificar al Director del reclusorio preventivo en donde, en su caso, se encuentre internado el inculpado, para los efectos a que se refiere la última parte del primer párrafo del artículo 19 constitucional.”

Es importante destacar que los efectos del auto de formal prisión no se reducen al plano meramente procesal, sino que por mandato constitucional toda persona sujeta a proceso penal por delito que merezca pena privativa de libertad es suspendida en el goce de sus derechos o prerrogativas como ciudadano a partir de la fecha en que se dicte el auto de formal prisión en su contra, por así disponerlo expresamente el artículo 38 fracción II de la Constitución que a la letra dice: “Los derechos o prerrogativas de los ciudadanos se suspenden: ... II.- Por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha del auto de formal prisión;...”

3.7 EL ARRAIGO JUDICIAL EN MATERIA PENAL

El arraigo es la acción y el efecto de arraigar, del latín *ad* y *radicare*, echar raíces.

Trataré aquí solo una modalidad del arraigo penal, es decir, el decretado por un tribunal jurisdiccional o judicial durante el proceso penal, como una medida cautelar que permite la disponibilidad del procesado ante el juzgador para diferenciarlo del arraigo administrativo, que estudiaré en el capítulo correspondiente a las facultades de las autoridades administrativas para regular el ejercicio del libre tránsito en estudio.

Por lo que respecta a esta medida cautelar durante el proceso penal en el Distrito Federal la ley común prevé lo siguiente:

Art. 301, C.P.P.D.F. “Cuando por la naturaleza del delito o de la pena aplicable, *el imputado no deba ser internado en prisión preventiva* y existan elementos para suponer que podrá sustraerse a la acción de la justicia el Ministerio Público podrá solicitar al juez fundada y motivadamente o éste disponer de oficio, con audiencia del imputado, el arraigo de éste con las características y por el tiempo que el juzgador señale, sin que en ningún caso pueda exceder del término en que deba resolverse el proceso.”

Por lo que respecta a esta medida cautelar durante el proceso penal federal, la ley establece además que el arraigo no puede prolongarse más allá del plazo establecido durante la investigación por el artículo 133 bis del mismo ordenamiento, es decir, 30 días prorrogables por el mismo tiempo, pero dentro del proceso, deben respetarse sobre estos últimos los plazos constitucionales de cuatro meses cuando se trate de delitos sancionados con pena de prisión que no exceda de dos años, y dentro de un año, cuando la sanción privativa de la libertad sea mayor en términos de lo dispuesto por el artículo 20 fracción VIII de la Constitución.

El Art. 205 C.F.P.P. dispone: “Cuando por la naturaleza del delito o de la pena aplicable *el imputado no deba ser internado en prisión preventiva* y existan elementos para suponer que podrá sustraerse a la acción de la justicia, el Ministerio Público podrá solicitar al juez, fundada y motivadamente, o éste disponer de oficio, con audiencia del imputado, el arraigo de éste con las características y por el tiempo que el juzgador señale, sin que en ningún caso pueda exceder del máximo señalado en el artículo 133-bis o bien tratándose de la averiguación previa o bien en el proceso por el término constitucional en que este deba resolverse.”

El Art. 133-Bis. C.F.P.P. establece: “Cuando con motivo de una averiguación previa el Ministerio Público estime necesario el arraigo del indiciado, tomando en cuenta las características del hecho imputado y las circunstancias

personales de aquél, recurrirá al órgano jurisdiccional, fundando y motivando su petición, para que éste, oyendo al inculcado, resuelva el arraigo con vigilancia de la autoridad, que ejercerán el Ministerio Público y sus auxiliares. El arraigo se prolongará por el tiempo estrictamente indispensable para la debida integración de la averiguación de que se trate, no pudiendo exceder de 30 días, prorrogables por igual término a petición del Ministerio Público. El Juez resolverá escuchando al Ministerio Público y al arraigado, sobre la subsistencia o el levantamiento del arraigo.”

A pesar de que la Constitución no prohíba esta mediada cautelar el arraigo a mi juicio es contrario a ella, o cuando menos de dudosa constitucionalidad, por no hallarse expresamente autorizado, pues como lo he dejado asentado antes, el ejercicio del libre tránsito en términos del artículo primero de la misma Constitución establece que “En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales *no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece.*” Las limitaciones en este caso a la libertad de tránsito solamente debe establecerlas la propia Constitución la cual en materia jurisdiccional penal, entre otras, autoriza la aprehensión prevista en el artículo 16, la prisión preventiva prevista en el artículo 18 o como no sea la imposición de una pena privativa de libertad en casos de responsabilidad penal en términos del artículo 21 Constitucional, pero jamás prevee el arraigo.

Al establecer los artículos 301 C.P.P.D.F. y 205 C.F.P.P. “cuando por la naturaleza del delito o de la pena aplicable, *el imputado no deba ser internado en prisión preventiva*” contradicen lo preceptuado por el 18 Constitucional que dispone “sólo por delito que merezca pena corporal, habrá lugar a prisión preventiva” a *contrario sensu* por delito que *no merezca* pena privativa de libertad el probable sujeto activo del mismo debe permanecer forzosamente en libertad sin sufrir arraigos domiciliarios privativos de la libertad de tránsito.

Si bien es cierto que el artículo 11 Constitucional *subordina el ejercicio de libre tránsito a las facultades de la autoridad judicial, en los casos de responsabilidad criminal o civil*, no lo es menos que la autoridad judicial no puede imponer medidas restrictivas de la libertad de carácter procesal que no contemple la constitución y sin que se haya comprobado plenamente la responsabilidad penal, que solo es determinable en sentencia definitiva.

Otra modalidad de arraigo es el que opera como contragarantía que se suma a la caución pues aquella persona que gozando de la libertad caucional tiene la obligación de “*no ausentarse del lugar sin permiso*” obligación que le impone el juzgador que le concede la libertad caucional en términos de lo dispuesto por el artículo 411 C.F.P.P. que a continuación transcribo “Al notificarse al inculcado el auto que le conceda la libertad caucional, se le hará saber que contrae las siguientes

obligaciones: presentarse ante el tribunal que conozca de su caso los días fijos que se estime conveniente señalarle y cuantas veces sea citado o requerido para ello; comunicar al mismo tribunal los cambios de domicilio que tuviere, y *no asentarse del lugar sin permiso del citado tribunal*, el que no se lo podrá conceder por tiempo mayor de un mes." No existe sustitución de cárcel por libertad, sino que quien gozando ya de la libertad esta le es restringida.

Una modalidad más del arraigo judicial en materia penal igualmente contrario a la Constitución lo es el arraigo de testigos establecido en los artículos 215, C.P.P.D.F. y 256 del C.F.P.P. que establecen que "cuando tuviere que ausentarse del lugar en que se practiquen las diligencias alguna persona que pueda declarar acerca del delito, de sus circunstancias o de la persona del inculpado, el tribunal a solicitud de las partes, procederá a examinar desde luego si fuere posible; en caso contrario, podrán arraigar al testigo por el tiempo que sea estrictamente indispensable para que rinda su declaración. Si resultare que la solicitud fue infundada y por lo mismo indebido el arraigo, el testigo podrá exigir al que lo solicitó que lo indemnice de los daños y perjuicios que le haya causado".

3.8 FACULTADES DE LA AUTORIDAD JUDICIAL EN CASOS DE RESPONSABILIDAD PENAL

"En casos de responsabilidad penal" la Constitución faculta expresamente a la autoridad judicial a imponer penas, así en el artículo 21 primera parte establece textualmente *"La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial"*.

Este precepto Constitucional garantiza a las personas que ninguna autoridad sea, administrativa o legislativa, nunca estará facultada para imponer penas de las previstas en los códigos penales, en virtud de que la Constitución reservó esta función a las autoridades judiciales penales prohibiendo en consecuencia a todas las demás el imponerlas por no tener el carácter de autoridad judicial.

La imposición de las penas debe ser consecuencia de un previo proceso penal que haya resuelto sobre la responsabilidad penal en la comisión de un delito.

El artículo 14 Constitucional nos garantiza que nadie podrá ser privado, entre otros derechos, de la libertad, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos en los que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento, y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho. Además garantiza que *en los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple*

analogía y aún por mayoría de razón "pena" alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.

Por corresponder al campo de estudio del Derecho Penal y no siendo objeto de estudio presente, omitiré el análisis relativo a la responsabilidad penal y a las reglas generales y específicas de aplicación de las sanciones establecidas en el Código Penal.

En casos de responsabilidad penal, la autoridad judicial, dentro de su ámbito competencial, se encuentra facultada a restringir el libre tránsito, con fundamento en el orden legal, es decir, en el respectivo Código Penal (C.P.) y el Código de Procedimientos Penales (C.P.P.), aplicables al caso concreto; Como ejemplo, se puede citar el C.P.D.F. el cual establece las penas aplicables para cada delito y regula la aplicación de las sanciones encomendadas a "los jueces penales" estableciendo:

Artículo 51.- "Dentro de los límites fijados por la ley, los jueces y tribunales aplicarán las sanciones establecidas para cada delito, teniendo en cuenta las circunstancias exteriores de ejecución y las peculiares del delincuente. Cuando se trate de punibilidad alternativa el juez podrá imponer, motivando su resolución, la sanción privativa de libertad cuando ello sea ineludible a los fines de justicia, prevención general y prevención especial.

En los casos de los artículos 60, fracción VI, 61, 63, 64, 64 bis, 65 y en cualesquiera otros en que este Código disponga penas en proporción a las previstas para el delito intencional consumado, la punibilidad aplicable es, para todos los efectos legales, la que resulte de la elevación o disminución, según corresponda, de los términos mínimo y máximo de la pena prevista para aquél. Cuando se trate de prisión la pena mínima nunca será menor de tres días."

Artículo 52.- "El juez fijará las penas y medidas de seguridad que estime justas y procedentes dentro de los límites señalados para cada delito, con base en la gravedad del ilícito y el grado de culpabilidad del agente, teniendo en cuenta:

I. La magnitud del daño causado al bien jurídico o del peligro a que hubiere sido expuesto; II. La naturaleza de la acción u omisión y de los medios empleados para ejecutarla; III. Las circunstancias de tiempo, lugar, modo u ocasión del hecho realizado; IV. La forma y grado de intervención del agente en la comisión del delito, así como su calidad y la de la víctima u ofendido; V. La edad, la educación, la ilustración, las costumbres, las condiciones sociales y económicas del sujeto, así como los motivos que lo impulsaron o determinaron a delinquir. Cuando el procesado perteneciere a un grupo étnico indígena, se tomarán en cuenta, además, sus usos y costumbres; VI. El comportamiento posterior del acusado con relación al delito cometido; y VII. Las demás condiciones especiales y personales en que se encontraba el agente en el momento de la comisión del delito, siempre y cuando sean

relevantes para determinar la posibilidad de haber ajustado su conducta a las exigencias de la norma.”

Las penas que directamente pueden restringir el ejercicio del libre tránsito se encuentran enumeradas en el título segundo, capítulo I de las penas y medidas de seguridad del Código Penal para el Distrito Federal en materia del fuero común y para toda la República en materia del fuero federal, el cual en su artículo 24 señala los siguientes:

1. Prisión; 2. Tratamiento en libertad, semilibertad y trabajo en favor de la comunidad; 3. Internamiento o tratamiento en libertad de inimputables y de quienes tengan el hábito o la necesidad de consumir estupefacientes o psicotrópicos; 4. Confinamiento; 5. Prohibición de ir a lugar determinado y 15. Vigilancia de la autoridad; mismas que más adelante transcribiré y comentaré.

De todas las penas anteriormente enunciadas la más representativa de privación de la libertad y por ende de la libertad de tránsito lo es precisamente la *prisión como sanción* porque esta se compurga en un establecimiento comúnmente llamado cárcel, en el cual, si bien es cierto que en su interior se puede ambular o mover también es cierto que no se puede salir y entrar en él a placer y menos aún del Estado en que aquél se ubique.

3.8.1 PRISIÓN

“El artículo 18 Constitucional distingue entre prisión preventiva o detención y la pena de prisión propiamente dicha: la prisión preventiva o detención, consiste en la privación de la libertad con fines asegurativos aplicados a los procesados que presuntivamente ameritan pena de prisión; en tanto que la pena de prisión, estriba en la privación de la libertad por delito cometido, de acuerdo con al sentencia judicial correspondiente.”¹²¹

De acuerdo con el artículo 25 del C.P. “La prisión consiste en la privación de la libertad corporal y su duración será de tres días a cuarenta años, con excepción de lo previsto por los artículos 315 bis, 320, 324 y 366 en que el límite máximo de la pena será de cincuenta años; y se extinguirá en las colonias penitenciarias, establecimientos o lugares que al efecto señalen las leyes o el órgano ejecutor de las sanciones penales, ajustándose a la resolución judicial respectiva. En toda *pena de prisión* que imponga una sentencia, se computará el tiempo de la detención”.

¹²¹ BARRADAS GARCÍA, Francisco, y otros. *Comentarios prácticos al Código Penal para el Distrito Federal en materia común, y para toda la República en materia federal*. 1a. Edic., Ed. Sista, México, 1996, p. 21.

Los procesados sujetos a *prisión preventiva* y los reos políticos, serán reclusos en establecimientos o departamentos especiales. (art. 26. C.P.D.F.).

La *pena de prisión* produce la suspensión de los derechos políticos y los de tutela, curatela, ser apoderado, defensor, albacea, perito, depositario o interventor judicial, síndico o interventor en quiebras, árbitros, arbitrador o representante de ausentes. La suspensión comenzará desde que cause ejecutoria la sentencia respectiva y durará todo el tiempo de la condena. (art. 46. C.P.D.F.).

3.8.2 SUSTITUCION Y CONMUTACION DE SANCIONES

La *prisión* podrá ser sustituida, a juicio del juzgador, apreciando lo dispuesto en los artículos 51 y 52 en los términos siguientes:

I.- Por trabajo en favor de la comunidad o semilibertad, cuando la pena impuesta no exceda de cuatro años; II.- Por tratamiento en libertad, si la *prisión* no excede de tres años, o III.- Por multa, si la *prisión* no excede de dos años. La sustitución de la pena de *prisión* no podrá aplicarse por el juzgador cuando se trate de un sujeto al que anteriormente se le hubiere condenado en sentencia ejecutoriada por delito doloso que se persiga de oficio. (art. 70. C.P.D.F.).

El juez dejará sin efecto la sustitución y ordenará que se ejecute la pena de *prisión* impuesta, cuando el sentenciado no cumpla con las condiciones que le fueran señaladas para tal efecto, salvo que el juzgador estime conveniente apercibirlo de que si se incurre en nueva falta, se hará efectiva la sanción sustituida o cuando al sentenciado se le condene por otro delito. Si el nuevo delito es culposo, el juez resolverá si se debe aplicar la pena sustituida. (art. 71. C.P.D.F.).

3.8.3 TRATAMIENTO EN LIBERTAD, SEMILIBERACIÓN Y TRABAJO EN FAVOR DE LA COMUNIDAD

El tratamiento en libertad de imputables consiste en la aplicación de las medidas laborales, educativas y curativas, en su caso, autorizadas por la ley y conducentes a la readaptación social del sentenciado, bajo la orientación y cuidado de la autoridad ejecutora. Su duración no podrá exceder de la correspondiente a la pena de *prisión* sustituida.

Esta medida no restringe la libertad de tránsito pues como su nombre lo indica es un tratamiento en libertad. Lo enuncio aquí en razón de que el C.P. trata a estos institutos en un mismo capítulo.

La semilibertad implica alternación de períodos de privación de la libertad y de tratamiento en libertad. Se aplicará, según las circunstancias del caso, del siguiente modo: externación durante la semana, con reclusión durante el resto de ésta; o salida diurna, con reclusión nocturna. la duración de la semilibertad no podrá exceder de la correspondiente a la pena de prisión sustituida.

El trabajo en favor de la comunidad consiste en la prestación de servicios no remunerados, en instituciones públicas educativas o de asistencia social o en instituciones privadas asistenciales. Este trabajo se llevará a cabo en jornadas dentro de períodos distintos al horario de las labores que representen la fuente de ingreso para la subsistencia del sujeto y de su familia, sin que pueda exceder de la jornada extraordinaria que determine la ley laboral y bajo la orientación y vigilancia de la autoridad ejecutora.

El trabajo en favor de la comunidad puede ser pena autónoma o substitutivo de la prisión o de la multa.

Cada día de prisión será substituido por una jornada de trabajo en favor de la comunidad.

La externación de la jornada de trabajo será fijada por el juez tomando en cuenta las circunstancias del caso.

Por ningún concepto se desarrollará este trabajo en forma que resulte degradante o humillante para el condenado, (art. 27. C.P.D.F.).

Esta medida creo yo, no llega a impedir que alguna persona ejercite su libre tránsito se enuncia aquí porque el C.P. la regula en el mismo capítulo que la semilibertad que si restringe la libre ambulación sólo mientras existan intervalos de privación de la libertad.

3.8.4 INTERNAMIENTO O TRATAMIENTO EN LIBERTAD DE INIMPUTABLES Y DE QUIENES TENGAN EL HÁBITO O LA NECESIDAD DE CONSUMIR ESTUPEFACIENTES O PSICOTRÓPICOS

En el caso de los inimputables, el juzgador dispondrá la medida de tratamiento aplicable en internamiento o en libertad, previo el procedimiento correspondiente.

Si se trata de internamiento, el sujeto inimputable será internado en la institución correspondiente para su tratamiento.

En caso de que el sentenciado tenga el hábito o la necesidad de consumir estupefacientes o psicotrópicos, el juez ordenará también el tratamiento que proceda, por parte de la autoridad sanitaria competente o de otro servicio médico bajo la supervisión de aquélla, independientemente de la ejecución de la pena impuesta por el delito cometido, (art. 67, C.P.D.F.).

Las personas inimputables podrán ser entregadas por la autoridad judicial o ejecutora, en su caso, a quienes legalmente corresponda hacerse cargo de ellos, siempre que se obliguen a tomar las medidas adecuadas para su tratamiento y vigilancia, garantizando, por cualquier medio y a satisfacción de las mencionadas autoridades, el cumplimiento de las obligaciones contraídas.

La autoridad ejecutora podrá resolver sobre la modificación o conclusión de la medida, en forma provisional o definitiva, considerando las necesidades del tratamiento, las que se acreditarán mediante revisiones periódicas, con la frecuencia y características del caso, (art. 68, C.P.D.F.).

En ningún caso la medida de tratamiento impuesto por el juez penal, excederá de la duración que corresponda al máximo de la pena aplicable al delito. Si concluido este tiempo, la autoridad ejecutora considera que el sujeto continúa necesitando el tratamiento, lo pondrá a disposición de las autoridades sanitarias para que procedan conforme a las leyes aplicables, (art. 69, C.P.D.F.).

Si la capacidad del autor, de comprender el carácter ilícito del hecho o de determinarse de acuerdo con esa comprensión, sólo se encuentra disminuida por las causas señaladas en la fracción VII del artículo 15 del C.P.D.F., a juicio del juzgador, según proceda, se le impondrá hasta dos terceras partes de la pena que correspondería al delito cometido, o la medida de seguridad a que se refiere el artículo 67 o bien ambas, en caso de ser necesario, tomando en cuenta el grado de afectación de la imputabilidad del autor, (art. 69-bis, C.P.D.F.).

Cuando el tratamiento aludido se realice en internamiento habrá restricción a la libertad de tránsito de otra forma no hay menoscabo en la posibilidad de trasladarse y transitar de un lugar a otro siempre bajo la vigilancia de la autoridad que tenga a su cargo su ejecución

3.8.5 CONFINAMIENTO

El confinamiento consiste en la obligación de residir en determinado lugar y no salir de él. El Ejecutivo hará la designación del lugar, conciliando las exigencias de la tranquilidad pública con la salud y las necesidades del condenado. Cuando se trate de delitos políticos, la designación la hará el juez que dicte la sentencia, (art. 28, C.P.D.F.).

Es diferente a la institución de la relegación porque la residencia no debe ser en una colonia penal sino en un lugar poblado, en una ciudad y villa. En consecuencia el confinamiento constituye una limitación a la libertad de tránsito, pero sin encarcelamiento y bajo la vigilancia de la autoridad

3.8.6 LA RELEGACIÓN

La pena de relegación fue derogada por decreto publicado en el D.O.F. del 5 de enero de 1948 el que ordenó que "en todos los casos en que el C.P. y otras leyes señalen la pena de relegación se aplicará la de prisión".

"Técnicamente, la pena de relegación, consiste en la transportación del sentenciado a regiones generalmente lejanas, dentro de cuyos límites no puede salir, conservando en su interior cierta libertad de deambulación, limitada por la organización y el trabajo obligatorio. Difiere así de la prisión que es un encierro, por lo que no ha resultado siempre afortunada su supresión. El lugar para cumplir las penas de relegación había venido siendo siempre las Islas Mariás en el Océano Pacífico; actualmente esas islas, de acuerdo con la reforma son lugares en que se puede cumplir la pena de prisión."¹²²

El Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Oaxaca continúa regulado en su artículo 20 la relegación en los siguientes términos:

La Relegación en los lugares señalados ex profeso para la Readaptación Social, se aplicará a los infractores declarados judicialmente habituales o de alta peligrosidad y cuando expresamente lo determine la Ley.

En este supuesto la privación de la libertad y en consecuencia de la libertad de tránsito se lleva en una colonia penitenciaria de máxima seguridad o en un modulo de máxima seguridad dentro de un centro penitenciario.

3.8.7 PROHIBICIÓN DE IR A LUGAR DETERMINADO

Aun cuando nuestro Código Penal vigente sólo se limita a enunciar esta pena en el artículo 24, no determina lo que debemos entender por prohibición de ir a lugar determinado, sin embargo lo contempla como sanción para algunos delitos, como ejemplo se puede citar el artículo 371, párrafo tercero del C.P., que dispone que "cuando el robo sea cometido por dos o más sujetos sin importar el monto de lo robado, a través de la violencia, la asechanza o cualquier otra circunstancia que

¹²² GONZÁLEZ DE LA VEGA, Francisco, *El Código Penal Comentado*, 3a. Edic. Ed. Porrúa, México, 1974, pp 102 y 103.

disminuya las posibilidades de defensa de la víctima o la ponga en condiciones de desventaja, la pena aplicable será de cinco a quince años de prisión y hasta mil días multa. *También podrá aplicarse la prohibición de ir a lugar determinado o vigilancia de la autoridad, hasta por un término igual al de la sanción privativa de la libertad impuesta.*"

La prohibición de ir a determinado lugar o de residir en él se extenderá únicamente a aquellos lugares en los que el infractor haya cometido el delito o en donde residieren el ofendido o sus familiares. El juez fijará el tiempo que debe durar la medida, conciliando la exigencia de la tranquilidad pública con la salud y las necesidades del condenado, cuando sean aplicables. (Art. 22 del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Oaxaca).

El ejercicio de libre tránsito solo esta restringido en este caso a un lugar determinado.

3.8.8. VIGILANCIA DE LA AUTORIDAD.

Cuando la sentencia determine restricción de libertad o derechos, o suspensión condicional de la ejecución de la sentencia, el juez dispondrá la vigilancia de la autoridad sobre el sentenciado, que tendrá la misma duración que la correspondiente a la sanción impuesta.

La vigilancia consistirá en ejercer sobre el sentenciado observación y orientación de su conducta por personal especializado dependiente de la autoridad ejecutora, para la readaptación social del reo y la protección de la comunidad. (art. 50-bis, C.P.D.F.).

Esta medida no limita el ejercicio de libre tránsito siempre que con pretexto de normar la conducta del sentenciado, la autoridad ejecutora no le permita asistir a determinados lugares.

3.9. FACULTADES CONSTITUCIONALES Y LEGALES DE LAS AUTORIDADES JUDICIALES PENALES RELACIONADAS CON EL EJERCICIO DE LIBRE TRÁNSITO EN OTROS CASOS.

Es de hacer mención que en materia jurisdiccional penal cuando una persona se encuentra ya privada de su libertad y en consecuencia de su libertad de transitar, el orden normativo vigente en México prevé instituciones diversas, de

naturaleza también muy variada, por medio de las cuales se pueden recuperar esas libertades, motivo por el cual considero sumamente pertinente hacer una brevisísima alusión a ellas, evitando ser exhaustivo en su análisis dada la complejidad de las mismas y por rebasar en mucho los límites prefijados para el presente estudio.

Brevemente diré como mero ejemplo que se puede recuperar la libertad personal por perdón del ofendido entratándose de los delitos que se persiguen por querrela de parte; Por prescripción del delito que se persigue, en términos del artículo 138 del C.F.P.P.; Por sentencia absolutoria; Por compurgación de la pena privativa de la libertad impuesta; Por sentencia dictada en cualquiera de los recursos que permitan revocar una resolución que haya ordenado la privación de la libertad de alguna persona; y las siguientes:

3.9.1 AUTO DE LIBERTAD POR FALTA DE ELEMENTOS PARA PROCESAR

Es la resolución judicial que tendrá lugar cuando de las constancias que integran la averiguación previa, para el juzgador, no se encuentran comprobados los elementos que integran el tipo penal, o bien, cuando estando comprobados no existe un solo dato o prueba que señale la responsabilidad penal del imputado y entonces se dice que la persona beneficiada con este auto queda libre con las reservas de ley, esto es, no impedirá que posteriormente, con nuevos datos se proceda en contra del indiciado. Dicho auto se funda principalmente en los artículos 167 del C.F.P.P. y 302 del C.P.D.F.

3.9.2 AUTO DE SOBRESEIMIENTO

El sobreseimiento significa que por alguna causa o razón expresada en la ley no se puede llegar al estudio del fondo del asunto, un ejemplo puede ser, cuando esté plenamente comprobado que en favor del inculpado existe alguna causa eximente de responsabilidad penal. En todos los casos de sobreseimiento siempre será el juez quien decida si procede o no.

El inculpado a cuyo favor se haya decretado el sobreseimiento será puesto en absoluta libertad respecto al delito por el que se decretó el auto de formal prisión, por así disponerlo expresamente los artículos 666 del C.P.D.F. y 303 del C.F.P.P. Los códigos penales vigentes en México prevén diversas hipótesis de sobreseimiento que sería prolijo enunciar.

3.9.3 AMNISTÍA

La amnistía extingue las acciones penales y las sanciones impuestas respecto de los delitos que corresponde. En cumplimiento de la Ley de Amnistía, las autoridades judiciales competentes cancelarán las ordenes de aprehensión pendientes y pondrán en libertad a los procesados y sentenciados.

3.9.4 LIBERTAD CAUCIONAL

De conformidad con lo que establece la fracción I de del artículo 20 constitucional, dentro de las garantías del orden penal, se dispone que el sujeto detenido, "inmediatamente que lo solicite, el juez deberá otorgarle la libertad provisional bajo caución , siempre y cuando no se trate de delitos en que, por su gravedad, la ley expresamente prohíba conceder este beneficio" Los requisitos para su otorgamiento están delimitados en los artículos 399 a 417 del C.F.P.P. y 556 a 574 bis del C.P.P.D.F.

Si se negare la libertad caucional podrá solicitarse de nuevo y concederse por causas supervenientes

Al notificarse al inculpado el auto que conceda la libertad caucional, se le hará saber que contrae además obligaciones que tienen que ver directamente con la libertad de tránsito como lo son el presentarse ante el Juzgador que conozca de su caso los días fijos que estime conveniente señalarle y cuantas veces sea citado y requerido para ello; comunicar al mismo los cambios de domicilio que tuviere, y no ausentarse del lugar sin permiso del citado tribunal, el que no se lo podrá conceder por tiempo mayor de un mes.

La ley determinará los casos graves en los cuales el juez podrá revocar la libertad provisional. (art. 20 C. frac. I última parte, con la reforma del 3 de julio de 1996).

3.9.5 LIBERTAD PROVISIONAL BAJO PROTESTA

Esta libertad opera sin necesidad de otorgar una garantía, pues aquí la palabra de honor sustituye al dinero y se va a conceder cuando se llenen los requisitos establecidos en los artículos 418 a 421 del C.F.P.P. y 552 a 555 del C.P.P.D.F. Este tipo de libertad esta en desuso según el profesor Jorge Alberto Silva Silva ello se debe a las actitudes negativas de los juzgadores y de las indolentes de los defensores, en un "orden más razonable, continua diciendo, nos pronunciamos no

sólo porque subsista esta forma restitutoria de la libertad, sino para que se introduzcan medidas que hagan factible y obligatorio que los juzgadores la concedan”.¹²³

3.9.6 LIBERTAD POR DESVANECIMIENTO DE DATOS

Para poder intentar este tipo de libertad se requiere contar con una prueba plena, con la que se destruya o desvanezca todas las pruebas o datos que tomo en consideración el juzgador para tener por comprobados los elementos que integran el tipo penal del delito que se trate, o bien, con la prueba plena, pueden destruirse o desvanecerse las pruebas o datos que tomo en cuenta el juez, para tener por comprobada la probable responsabilidad penal.

La resolución que conceda esta la libertad tendrá los mismos efectos que el auto de libertad por falta de elementos para procesar, quedando expedito el derecho del Ministerio Público para pedir nuevamente la aprehensión del inculcado y la facultad del juzgador para dictar nuevo auto de formal prisión, si aparecieren posteriormente datos que le sirvan de fundamento y siempre que no se varíen los hechos delictuosos motivo del procedimiento, pero si lo que se destruyo con la prueba plena fueron los elementos del tipo del delito entonces la libertad que se concede, tendrá efectos definitivos y se sombresera el proceso, artículos 422 a 426 del C.F.P.P. y 546 a 551 del C.P.P.D.F.

3.9.7 LA SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO

En este apartado me refiero a la suspensión del acto reclamado en un juicio de amparo en materia penal. Por esta medida el Tribunal de Amparo puede ordenar con fundamento en la Ley de Amparo que se suspenda la ejecución del acto reclamado y si éste consiste en el libramiento de una orden de aprehensión ésta no podrá ejecutarse y en consecuencia el que interpuso demanda de amparo y se le concedió la medida suspensiva no podrá ser privado de su libertad; Pero también puede ser que el acto reclamado consista en auto de formal prisión en el que el solicitante de tal medida se encuentre privado de su libertad y la suspensión se ha tomado en definitiva, entonces se le puede restituir en su libertad.

¹²³ SILVA SILVA *Ob. cit.* pp 531-533.

3.10 FACULTADES DE LA AUTORIDAD JUDICIAL EN CASOS DE RESPONSABILIDAD CIVIL

3.10.1 EL ARRAIGO JUDICIAL EN MATERIA CIVIL

Por lo que respecta a esta medida cautelar de arraigo en materia civil tenemos que en el ámbito federal esta regulada sólo por el Código de Comercio (C.Com.) para los procedimientos mercantiles en su capítulo XI, denominado de las providencias precautorias, de los artículos 1168 a 1193, siendo tratado en forma similar en el C.P.C.D.F., por lo que los analizaré conjuntamente.

El C.F.P.C. no regula tal medida, por lo que en los procedimientos civiles de carácter federal no es procedente decretar el arraigo, por así disponerlo el propio Código en su título cuarto, capítulo único denominado: medidas preparatorias, de aseguramiento y precautorias, cuyos artículos 389 y 399 expresamente disponen lo siguiente:

“Dentro del juicio, o antes de iniciarse éste, pueden decretarse, a solicitud de parte, las siguientes medidas precautorias: I. Embargo de bienes suficientes para garantizar el resultado del juicio, y II. Depósito o aseguramiento de las cosas, libros, documentos o papeles sobre que verse el pleito”, (art. 389, C.F.P.C).

“No podrá decretarse diligencia alguna preparatoria, de aseguramiento o precautoria, que no esté autorizada por este título o por disposición especial de la ley”, (art. 399, C.F.P.C.)

El C.P.C.D.F. lo regula en el capítulo VI denominado de las providencias precautorias de los artículos 235 a 254 los cuales establecen lo siguiente:

“Las providencias precautorias podrán dictarse: I. Cuando hubiere temor de que se ausente u oculte la persona contra quien deba entablarse o se haya entablado una demanda: ...” (art. 235, C.P.C.D.F y 1168 C.Com.).

“No pueden dictarse otras providencias precautorias que las establecidas en este Código y que exclusivamente consistirán en *el arraigo de la persona*, en el caso de la fracción primera del artículo 235 ...” (art. 238, C.P.C.D.F y 1171 C.Com.).

“El que pida la providencia precautoria deberá acreditar el derecho que tiene para gestionar y la necesidad de la medida que solicita. La prueba puede consistir en documento o en testigos idóneos, que serán por lo menos tres.” (art. 239, C.P.C.D.F y 1172 C.Com.).

“Si el arraigo de una persona para que conteste en juicio, se pide al tiempo de entablar la demanda, bastará la petición del actor y el otorgamiento de una fianza que responda de los daños y perjuicios que se causen al demandado, cuyo monto discrecionalmente fijará el Juez, para que se haga al demandado la correspondiente notificación.”¹²⁴

En este caso, la providencia se reducirá a prevenir al demandado que no se ausente del lugar del juicio sin dejar representante legítimo, suficientemente instruido y expensado para responder a las resultas del juicio. El apoderado que se presente instruido y expensado quedará obligado solidariamente con el deudor, respecto del contenido de la sentencia. En el caso de que no obstante su afirmación resultare que no está expensado, además incurrirá en la pena aplicable a los que se producen con falsedad en declaraciones judiciales.” (art. 240, C.P.C.D.F y 1174 C.Com.).

“Si la petición de arraigo se presentare antes de entablar la demanda, además de la prueba que exige el artículo 239, el actor deberá dar una fianza a satisfacción del juez, de responder de los daños y perjuicios que se sigan si no se entabla la demanda.” (art. 241, C.P.C.D.F y 1176 C.Com.).

“El que quebrante el arraigo será castigado con la pena que señala el Código Penal al delito de desobediencia a un mandato legítimo de la autoridad pública, sin perjuicio de ser compelido, por los medios de apremio que correspondan y volver al lugar del juicio. En todo caso se seguirá este según su naturaleza, conforme a las reglas comunes.” (art. 242, C.P.C.D.F y 1177 C.Com.).

“Ejecutada la providencia precautoria antes de ser entablada la demanda, el que la pidió deberá entablarla dentro de tres días, si el juicio hubiere de seguirse en el lugar en que aquella se dietó. Si debiera seguirse en otro lugar, el juez aumentará a los tres días señalados, uno por cada doscientos kilómetros.” (art. 250, C.P.C.D.F. y 1185 C.Com.).

“Si el actor no cumple con lo dispuesto en el artículo que precede, la providencia precautoria se revocará, luego que lo pida el demandado.” (art. 251, C.P.C.D.F.).

“Si el actor no cumple con lo dispuesto en el artículo que precede, la providencia precautoria se revocará de oficio aunque no lo pida el demandado”, (art. 1186, C.Com.).

¹²⁴ Por decreto publicado en el D.O.F. del Viernes 24 de mayo de 1996, mismo que entro en vigor el 1 de agosto de 1996, se reformo este párrafo en el sentido de que el actor deberá otorgar una fianza que responda de los daños y perjuicios que se causen al demandado con la imposición de tal medida, que hasta antes de la reforma bastaba únicamente la petición del actor. De igual manera aconteció con su correlativo art. 1174 del Código de Comercio.

En estos supuestos la prevención que se notifica al demandado para que no se ausente del lugar de radicación del juicio debe, para estar ajustada a los preceptos constitucionales 1 y 11, especificar claramente que su presencia será necesaria para la celebración de algún acto de carácter judicial y que dejando satisfecha esa exigencia, puede el arraigado ejercer su derecho subjetivo al libre tránsito en cualquiera de sus manifestaciones. De no ser así sería a todas luces contraria al texto del citado artículo 11 constitucional, es decir, mientras que no haya necesidad de practicar diligencia judicial y aún decretado el arraigo al demandado éste podrá en ejercicio del derecho subjetivo al libre tránsito ausentarse del lugar de arraigo, pues sino hay adecuación a lo preceptuado en la constitución tales resoluciones serían contrarias a ella.

Es de hacer notar que esta medida no es indispensable para que el juicio continúe su curso pues para ello la ley contempla la institución de la rebeldía, siendo a mi parecer absurda y de dudosa constitucionalidad en razón de su provisoriedad no legítima la privación de la libertad de transitar, alcance que por lo regular le dan nuestros tribunales al decretarla.

En conclusión si el arraigado se ausenta del lugar del juicio y por virtud de su ausencia no dejó de practicarse diligencia judicial alguna no es posible pensar que el arraigo se quebranta, ni mucho menos que se haya desobedecido el mandato de autoridad judicial pues ello implicaría que el ejercer el libre tránsito se tipificará como delito, lo que como he dicho antes, resulta absurdo.

Por si fuera poco nuestro orden jurídico contempla el contrato de mandado que le da la posibilidad tanto al actor como al demandado de comparecer a juicio por conducto de apoderado instruido y expensado para contestar la demanda y en el último de los casos responder éste por su mandante.

Por último es de hacer hincapié que *“Los arraigos de extranjeros decretados por las autoridades judiciales o administrativas no impedirán que se ejecuten las órdenes de expulsión (deportación) que la Secretaría de Gobernación dicte contra los mismos”*(art. 129 L.G.P.).

3.10.2 SEPARACIÓN DE PERSONAS COMO ACTO PREJUDICIAL

Es de hacer mención que en nuestro Código Civil regulaba en su artículo 282, fracción primera el depósito de la mujer casada como medida provisional durante el juicio de divorcio, misma que actualmente se encuentra derogada, pero tal medida, en la actualidad, se puede intentar como acto prejudicial de conformidad con la ley adjetiva civil, la cual dispone que:

“El que intente demandar o denunciar o querrellarse contra su cónyuge, puede solicitar su separación al juez de lo Familiar”, (art. 205, C.P.C.D.F.).

“Sólo los Jueces de lo Familiar pueden decretar la separación de que habla el artículo anterior, a no ser que por circunstancias especiales no pueda ocurrirse al juez competente, pues entonces el juez del lugar podrá decretar la separación provisionalmente, remitiendo las diligencias al competente”, (art. 206, C.P.C.D.F.).

“La solicitud puede ser escrita o verbal, en la que se señalarán las causas en que se funda, *el domicilio para su habitación*, la existencia de los hijos menores, y las demás circunstancias del caso”, (art. 207, C.P.C.D.F.).

“El juez podrá, si lo estima conveniente, practicar las diligencias que a su juicio sean necesarias antes de dictar la resolución”, (art. 208, C.P.C.D.F.).

“Presentada la solicitud, el juez sin más trámite, salvo lo dispuesto en el artículo anterior, resolverá sobre su procedencia y si la concediere, dictará las disposiciones pertinentes para que se efectúe materialmente la separación atendiendo a las circunstancias de cada caso en particular”, (art. 209, C.P.C.D.F.).

“El juez podrá variar las disposiciones decretadas cuando exista causa justa que lo amerite o en vista de lo que los cónyuges, de común acuerdo o individualmente le soliciten, si lo estima pertinente según las circunstancias del caso”, (art. 210, C.P.C.D.F.).

“En la resolución se señalará el término de que dispondrá el solicitante para presentar la demanda o la acusación, que podrá ser hasta de quince días hábiles contados a partir del día siguiente de efectuada la separación. A juicio del juez, podrá concederse por una sola vez una prórroga por igual término”, (art. 211, C.P.C.D.F.).

“En la misma resolución ordenará la notificación al otro cónyuge, previéndole que se abstenga de impedir la separación o causar molestias a su cónyuge, bajo apercibimiento de procederse en su contra en los términos a que hubiere lugar.

El juez, tomando en cuenta las circunstancias del caso, decretará quién de los cónyuges permanecerá en el domicilio conyugal”, (art. 212, C.P.C.D.F.).

“El juez determinará la situación de los hijos menores atendiendo a las circunstancias del caso, tomando en cuenta las obligaciones señaladas en el artículo 165 del Código Civil, las propuestas de los cónyuges, si las hubiere y lo dispuesto por la fracción VI del artículo 282 del mismo Código Civil”, (art. 213, C.P.C.D.F.).

“La inconformidad de alguno de los cónyuges sobre la resolución o disposición decretada, se deberá hacer por medio de un incidente, cuya resolución no admitirá recurso alguno”, (art. 214, C.P.C.D.F.).

“Si al vencimiento del plazo concedido no se acredita al juez que se ha presentado la demanda, la denuncia o la querrela, cesarán los efectos de la separación, quedando obligado el cónyuge a regresar al domicilio conyugal dentro de las 24 horas siguientes”, (art. 215, C.P.C.D.F.).

“El cónyuge que se separó, tendrá en todo tiempo el derecho de volver al domicilio conyugal”, (art. 216, C.P.C.D.F.).

La separación de personas como acto prejudicial se encuentra regulada en todos los códigos procesales civiles mexicanos, a excepción del Código Federal de Procedimientos Civiles, en la mayoría de los cuales se denomina *depósito de personas* como acto prejudicial, que además de ser de dudosa constitucionalidad, tiene implicación con la libertad de tránsito, por las razones que a continuación me permito hacer.

Este acto prejudicial restringe la libertad de tránsito en forma que no autoriza el artículo 11 Constitucional, en virtud de que éste faculta a la autoridad judicial civil (familiar), a subordinar la libertad de tránsito sólo en casos de responsabilidad civil, como pudiera ser el caso concreto de desacato a una orden dictada por dicha autoridad. Ahora bien, cuando se decreta el depósito o separación de algún cónyuge del otro, no existe ninguna prueba, ni sentencia que demuestre responsabilidad civil.¹²⁵

De igual manera las reformas introducidas el 24 de mayo de 1996 a este acto prejudicial faculta al juez familiar, en término de lo dispuesto por el artículo 212, segundo párrafo, a decretar quien de los cónyuges permanecerá en el domicilio conyugal, impidiendo, en consecuencia, que el otro cónyuge entre o permanezca en su propio domicilio, previniéndole además que se abstenga de impedir la separación o causar molestias a su cónyuge, bajo apercibimiento de procederse en su contra en los términos a que hubiere lugar.

El artículo 207 obliga al cónyuge solicitante de la separación a señalar el domicilio para su habitación y con ello le impone la obligación, mientras dura la providencia, a permanecer “arraigado” en el domicilio que al efecto haya señalado.

¹²⁵ En este sentido se ha manifestado el maestro Eduardo Pallares, quien ha extendido la inconstitucionalidad del depósito judicial de la mujer casada, no solo al artículo 11 Constitucional, sino a los artículos 13, 16, 17, 18 y 19 del mismo ordenamiento, cuyos comentarios pueden consultarse en su obra “*Diccionario de Derecho Procesal Civil*, 18a Edic., Ed. Porrúa, México, 1988, pp. 236-238.

3.10.3 MEDIDAS DE APREMIO JUDICIALES

Las medidas de apremio son los actos de autoridad judicial por medio de los cuales, todos los jueces, están facultados para constreñir u obligar alguna de las partes o terceros para que ejecuten algún acto u omitan hacerlo. Los jueces para hacer cumplir su determinaciones cuentan con una medida que restringe la libertad de tránsito llamada arresto que califico de judicial para diferenciarlo del administrativo que se estudiaré en capítulo siguiente.

3.10.3.1 EL ARRESTO JUDICIAL

El arresto como medida de apremio no constituye una pena sino un medio para que todos los jueces hagan cumplir sus determinaciones. El arresto viene del latín *ad, a y restarē* que significa quedar, detener, poner preso. Consiste en una breve privación de la libertad que se ejecuta en lugar distinto del destinado a la prisión preventiva y a la pena de prisión y cuya duración no debe exceder las 36 horas en términos de lo expresamente dispuesto por el artículo 21 constitucional que desde mi punto de vista no es limitativo exclusivamente de las autoridades administrativas, pues también por autoridades judiciales puede dictarse. "La S.C.J.N. a establecido que la aplicación de los medios de apremio ha de ser gradual, y que se haga uso de aquellos que resulten suficientes para la finalidad perseguida; en consecuencia, la aplicación del arresto (como medida de apremio . sin agotar otros medios coactivos legalmente establecidos constituye una violación del a. 16 C.)".¹²⁶

El arresto como medida de apremio se encuentra regulado en los siguientes ordenamientos jurídicos en el artículo 73 del C.P.C.D.F., 59 C.F.P.C., 33 del C.P.P.D.F., 44 DEL C.F.P.P., etc.

Cuando a pesar de la aplicación de la medida de apremio no se logra el cumplimiento de la resolución, es procedente denunciar y en su caso procesar a la persona que ha incurrido en el incumplimiento, por la comisión del delito de desobediencia a un mandato judicial previsto en el artículo 178 del C.P.

¹²⁶ Diccionario Jurídico Mexicano Ob. cit. tomo I p.226.

3.11 OBLIGACIONES IMPUESTAS A LAS AUTORIDADES JUDICIALES POR LA LEY GENERAL DE POBLACIÓN EN OTROS CASOS

"Ninguna *autoridad judicial* o administrativa dará trámite al divorcio o nulidad de matrimonio de los extranjeros, si no se acompaña la certificación que expida la Secretaría de Gobernación de su legal residencia en el país y de que sus condiciones y calidad migratoria les permite realizar tal acto." (art. 69 L.G.P.).

"Las *autoridades judiciales* del país están obligadas a poner en conocimiento de la Secretaría de Gobernación la filiación de los extranjeros que se encuentren sujetos a proceso, en el momento de abriese éste, indicando además el delito de que sean probables responsables y la sentencia que se dicte. Los jueces u oficiales del Registro Civil y los *jueces en materia civil o de lo familiar*, comunicarán a la Secretaría de Gobernación, los cambios del estado civil de los extranjeros dentro de los cinco días siguientes a la fecha en que quede firme el acto, sentencia o resolución de que se trate". (art. 72 L.G.P.).

"Al *funcionario judicial o administrativo* que dé trámite al divorcio o nulidad de matrimonio de los extranjeros sin que se acompañe la certificación expedida por la Secretaría de Gobernación de su legal residencia en el país y de que sus condiciones y calidad migratorias les permita realizar tal acto, o con aplicación de otras leyes distintas de las señaladas en el artículo 50 de la ley de Nacionalidad y Naturalización,¹²⁷ se le impondrá la destitución de empleo y prisión hasta de seis meses o multa hasta de diez mil pesos o ambas, a juicio del juez, quedando desde luego separado de sus funciones al dictarse el auto de sujeción a proceso" (art. 139 L.G.P.).

Es de hacer notar la imposibilidad de aplicar el tipo penal contenido en el precepto transcrito arriba, en lo referente al *funcionario judicial o administrativo que dé trámite al divorcio o nulidad de matrimonio de los extranjeros con aplicación de otras leyes distintas de las señaladas en el artículo 50 de la ley de Nacionalidad y Naturalización* por haber desaparecido la norma a la cual el art. 139 de la L.G.P. hacía reenvío, esto es a la Ley de Nacionalidad y Naturalización.

Las autoridades competentes en esas materias, no tienen la obligación de seguir un trámite de los descritos, con aplicación de alguna de las leyes que se

¹²⁷ El artículo 50 de la abrogada Ley de Nacionalidad y Naturalización, (L. N.N.) de 1934, establecía en su artículo 50 lo siguiente " Sólo la Ley Federal puede modificar y restringir los derechos civiles de que gozan los extranjeros; en consecuencia, esta ley y las disposiciones de los Códigos Civil y de Procedimientos Civiles del Distrito Federal sobre esta materia, tienen el carácter de federales y serán obligatorias en toda la Unión."

señalan, en un artículo, de otra ley, que además ya no es vigente, esto es, no tienen la certeza de qué ley deben aplicar, por lo tanto si realizan dicho trámite de conformidad con la ley aplicable que rija el acto, como lo puede ser cualquier ley local en materia de divorcio o nulidad de matrimonio. (verbigracia legislación familiar del Estado de Hidalgo) no incurrir con ello, pienso yo, en delito alguno.

El 21 de junio de 1993 se publicó en el D.O.F. la Ley de Nacionalidad, misma que entro en vigor al día siguiente de su publicación, según el transitorio primero de dicha ley. Se abrogó en esa misma fecha la Ley de Nacionalidad y Naturalización de 1934, así como sus reformas. Dicha abrogación hace imposible la aplicación del precepto punitivo contenido en el artículo 139 de la L.G.P. de acuerdo con el artículo 14 tercer párrafo de la Constitución, que prevé: *"En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una Ley exactamente aplicable al delito que se trata"*, esto es, que la Ley se aplique en exacta coincidencia con su texto escrito, y la superación de esa circunstancia solamente se conseguirá reformando el precepto en cuestión, evitando el reenvío y consignando en específico que leyes se deban aplicar exclusivamente al divorcio de extranjeros o nulidad de matrimonio de los mismos.

Con anterioridad a la entrada en vigor de la nueva Ley de Nacionalidad su predecesora, (art. 50 L.N.N.) en relación con la L.G.P. (art. 139) sujetaban los citados trámites a las disposiciones del C.C. y C.P.C.D.F., que debían aplicarse obligatoriamente en toda la República en estos casos.

CAPÍTULO CUARTO

FACULTADES CONSTITUCIONALES Y LEGALES DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS PARA REGULAR EL EJERCICIO DE LIBRE TRÁNSITO

El texto del artículo 11 Constitucional que consagra la libertad de tránsito admite dos categorías de limitaciones: las primeras impuestas judicialmente, (analizadas en el capítulo precedente), y las segundas impuestas *administrativamente*; éstas últimas son el objeto de estudio del presente capítulo, esto es, las limitaciones o restricciones que impongan las *leyes sobre emigración, inmigración y salubridad general de la República o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país*.

En cuanto a las facultades de las autoridades, he anotado antes que el orden normativo mexicano en supremacía constitucional ha delimitado los respectivos ámbitos competenciales, reservando a cada uno de ellos determinadas facultades y que los diversos órganos gubernamentales las ejercen por conducto de sus autoridades o servidores públicos, siendo esas facultades, la posibilidad jurídica que las autoridades reciben de las normas jurídicas para emitir los actos necesarios con el propósito de ejercer la competencia de algún órgano determinado. En razón de lo cual, respecto de los conceptos de autoridad y sus facultades, ruego remitirse al análisis hecho en el punto 3.1 del presente trabajo denominado "planteamiento del problema" en su parte conducente.

En este capítulo corresponde tratar el ámbito competencial constitucional, legal, e incluso reglamentario, reservado a las *autoridades administrativas* para regular el ejercicio del libre tránsito. Las autoridades administrativas las podemos ubicar en el Estado mexicano por exclusión, como todas aquellas que formalmente

no pertenecen ni al Poder Judicial ni al Legislativo, sino dependientes del Poder Ejecutivo, que en el ámbito federal, en términos del artículo 80 de la Constitución Federal se deposita en un solo individuo, que se denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos" quien para el ejercicio de sus atribuciones y despacho de los negocios del orden administrativo federal cuenta con diversas dependencias u órganos gubernamentales de conformidad con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (L.O.A.P.F.).¹²⁸ Me referiré sólo a las dependencias que directamente tienen relación con la libertad de tránsito.

En materia de *emigración, inmigración y salubridad general de la República y extranjeros perniciosos residentes en el país*, la Constitución concedió competencia exclusiva a las *autoridades administrativas federales* sin hacer reserva alguna a las entidades federadas y mucho menos a los demás niveles de gobierno, esto es, a los poderes ejecutivos locales y municipales, no les compete regular en estos rubros, pero sí deben respetar y hacer cumplir las disposiciones de las normas que los regulen de conformidad con los lineamientos que las mismas leyes determinen, así por ejemplo, el artículo 73 de la L.G.P. dispone: "Las autoridades que por ley tengan a su mando fuerzas públicas federales, locales o municipales, prestarán su colaboración para hacer cumplir las disposiciones de la Ley General de Población".¹²⁹

Respecto a las facultades específicas, que determinadas dependencias del Ejecutivo Federal poseen para regular la libertad de tránsito, las trataré partiendo del *ordenamiento normativo* que en específico las faculta a restringirla de acuerdo con los grandes rubros expresados por el artículo 11 Constitucional, es decir, 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*.

4.1 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

En este apartado solo enunciaré el fundamento jurídico constitucional de las facultades que la *autoridad administrativa* posee para regular el ejercicio de libre

¹²⁸ Publicada en el D.O.F. el día 29 de diciembre de 1976.

¹²⁹ El artículo 47 del R.L.G.P. dispone "El requerimiento del auxilio de la fuerza pública por parte de los servicios de Migración en los casos a que se refiere el artículo 73 de la L.G.P., podrá ser verbal cuando la urgencia del caso lo amerite, seguido de confirmación escrita. Las autoridades deberán facilitar de inmediato la ayuda que se le solicite. Cuando se niegue este auxilio o no se cumplan las medidas de control y aseguramiento dictadas por las Oficinas de Migración, esas deberán comunicar inmediatamente los hechos a la Secretaría de Gobernación para que resuelva lo conducente".

tránsito en la inteligencia de que en este volumen he procurado analizar estas mismas disposiciones de acuerdo con temas específicos y en correlación con disposiciones legales e incluso reglamentarias que las detallan o pormenorizan. Dicho fundamento se encuentra establecido en los artículos 4º párrafo cuarto (Salubridad General de la República), 11 (Derecho subjetivo de libre tránsito y establecimiento de límites normativos al mismo), 16 párrafos quinto y séptimo (fundamento de la detención y retención respectivamente, por parte de los Ministerios Públicos), 18 párrafo quinto (traslado de reos en el orden interno e internacional), 33 primer párrafo (expulsión de extranjeros perniciosos), 73 fracción XVI (facultades del Poder Legislativo para dictar leyes sobre Emigración e Inmigración y Salubridad General de la República), 119 segundo y tercer párrafo (extradiciones internas e internacionales) y 133 (supremacía constitucional y Tratados Internacionales en las materias que se ven involucradas con el ejercicio del libre tránsito), todos de la Constitución General de la República.

4.2 LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

En materia de libre tránsito en lo general y en específico sobre emigración, inmigración, salubridad general de la República y extranjeros perniciosos residentes en el país de acuerdo con la L.O.A.P.F. corresponde a las siguientes dependencias del Ejecutivo o Secretarías de Estado el despacho de los siguientes asuntos:

A la *Secretaría de Gobernación* corresponde: Aplicar el artículo 33 de la Constitución ¹³⁰; Formular y conducir la política de población ¹³¹ (art. 27, fracs. VI y XXV, respectivamente.)

A la *Secretaría de Relaciones Exteriores* corresponde: Intervenir, por conducto del Procurador General de la República, en la *extradición* ¹³² conforme a la ley o tratados; (art. 28, frac. XI).

A la *Secretaría de la Defensa Nacional* corresponde: Intervenir en el otorgamiento de permisos para expediciones o exploraciones científicas extranjeras o internacionales en el territorio nacional; (art. 29, frac. XVIII).

¹³⁰ Al respecto véase el concepto de expulsado que aquí se trata en el capítulo segundo.

¹³¹ En la Política Poblacional quedan incluidos los tópicos emigración e inmigración.

¹³² Cfr. Extraditado.

A la *Secretaría de Marina* corresponde: Intervenir en el otorgamiento de permisos para expediciones o exploraciones científicas extranjeras o internacionales en aguas nacionales; (art. 30).

A la *Secretaría de Salud* corresponde: Dirigir la política sanitaria especial en los puertos, costas y fronteras¹³³, con excepción de la agropecuaria, salvo cuando afecte o pueda afectar a la salud humana; (art. 39, frac. XI).

A la *Secretaría del Trabajo y Previsión Social* corresponde: Intervenir en los contratos de trabajo de los nacionales que vayan a prestar sus servicios en el extranjero¹³⁴, en cooperación con las Secretarías de Gobernación, de Comercio y Fomento Industrial y de Relaciones Exteriores; (art. 40, frac. III).

Las demás dependencias y organismos del Ejecutivo Federal, están obligados a proporcionar los elementos necesarios para prestar los servicios que sean de sus respectivas competencias para la observancia de la L.O.A.P.F.

4.3 FACULTADES DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS EN MATERIA MIGRATORIA

En la legislación secundaria los rubros de inmigración y emigración mencionados en el artículo 11 Constitucional, en su mayoría se encuentran regulados en un solo ordenamiento denominado Ley General de Población que a continuación procedo a analizar en su parte relativa a estas materias pues los alcances de la citada ley abarcan otros aspectos que escapan del tema central de esta tesis, tales como los demográficos, de distribución de la población, planeación familiar, promoción de una plena integración de los grupos marginados al desarrollo nacional, estadística poblacional, políticas poblacionales, etc.

4.3.1 LEY GENERAL DE POBLACIÓN

“Las disposiciones de esta ley son de orden público y de observancia general en la República. Su objeto es regular los fenómenos que afectan a la población en cuanto a su volumen, estructura, dinámica y distribución en el territorio nacional, con el fin de lograr que participe justa y equitativamente de los beneficios del desarrollo económico y social”. (art. 1° L.G.P).

¹³³ véase en este mismo capítulo la Ley General de Salud en su parte relativa y el Reglamento de la Ley General de Salud en materia de Sanidad Internacional.

¹³⁴ Cfr. Emigración laboral.

Para los fines de esta ley, la Secretaría de Gobernación dictará y ejecutará o en su caso promoverá ante las dependencias competentes o entidades correspondientes, las medidas necesarias para: *sujetar la inmigración de extranjeros a las modalidades que juzgue pertinentes, y procurar la mejor asimilación de éstos al medio nacional y su adecuada distribución en el territorio; Restringir la emigración de nacionales cuando el interés nacional así lo exija*, (art. 3 L.G.P., fracs. VII y VIII, respectivamente).

4.3.1.1 MIGRACIÓN

Por lo que se refiere a los asuntos del orden migratorio a la Secretaría de Gobernación corresponde: I. Organizar y coordinar los distintos servicios migratorios; II. Vigilar la entrada y salida de los nacionales y extranjeros, y revisar la documentación de los mismos; III. Aplicar la L.G.P. y su reglamento, y IV. Las demás facultades que le confiera la L.G.P. y su reglamento así como otras disposiciones legales o reglamentarias. En el ejercicio de esas facultades, la Secretaría de Gobernación velará por el respeto a los derechos humanos y, especialmente, por la integridad familiar de los sujetos a la L.G.P.. (art. 7, L.G.P.).

Los servicios de migración serán: I. Interior; II. Exterior, (art. 8, L.G.P.).

El servicio interior estará a cargo de las oficinas establecidas por la Secretaría de Gobernación en el país y el exterior por los Delegados de la Secretaría, por los miembros del Servicio Exterior Mexicano y las demás instituciones que determine la Secretaría de Gobernación con carácter de auxiliares, (art. 9, L.G.P.).

Es facultad exclusiva de la Secretaría de Gobernación fijar los lugares destinados al tránsito de personas y regular el mismo, por puertos marítimos, aéreos y fronteras, previa opinión de las Secretarías de Hacienda y crédito Público, Comunicaciones y Transportes, Salud, Relaciones Exteriores, Agricultura y en su caso la de Marina; asimismo consultará a las demás dependencias y organismos que juzgue conveniente. Las dependencias y organismos que se mencionan, están obligados a proporcionar los elementos necesarios para prestar los servicios que sean de sus respectivas competencias, (art. 10 L.G.P.).

El tránsito internacional de personas por puertos, aeropuertos y fronteras, sólo podrá efectuarse por los lugares designados para ello y dentro del horario establecido, con la intervención de las autoridades migratorias, (art. 11, L.G.P.).

La Secretaría de Gobernación podrá cerrar temporalmente los puertos aéreos, marítimos y fronteras, al tránsito internacional, por causas de interés público, (art. 12, L.G.P.).

Los nacionales y extranjeros para entrar o salir del país, deberán llenar los requisitos exigidos por la L.G.P., sus reglamentos y otras disposiciones aplicables. (art. 13, L.G.P.).

La Secretaría de Gobernación vigilará en relación con el servicio migratorio, el cumplimiento de las disposiciones relativas a estadística nacional. Las personas que sean representantes de gobiernos extranjeros en comisión especial deberán proporcionar para este efecto, los datos necesarios al internarse al país. (art. 14, L.G.P.).

Los mexicanos para ingresar al país comprobarán su nacionalidad, satisfarán el examen médico cuando se estime necesario y proporcionarán los informes estadísticos que se les requieran. En caso de tener un mal contagioso, las autoridades de migración expedirán los trámites cuando dichos nacionales deban ser internados para ser atendidos en el lugar que las autoridades sanitarias determinen. (art. 15, L.G.P.).

El servicio de migración tiene prioridad, con excepción del de salud, para inspeccionar la entrada o salida de personas en cualquier forma que lo hagan, ya sea en transportes nacionales o extranjeros, marítimos, aéreos o terrestres, en las costas, puertos, fronteras y aeropuertos de la República. (art. 16, L.G.P.).

“Todo lo relativo a la vigilancia e inspección de personas en tránsito por aire, tierra y mar, cuando tenga carácter internacional queda a cargo del servicio de migración, con excepción de las funciones de salud”, (art. 17, L.G.P.).

“Quedan exceptuados de la inspección de la entrada o salida de personas en cualquier forma que lo hagan, ya sea en transportes nacionales o extranjeros, marítimos, aéreos o terrestres, en las costas, puertos, fronteras y aeropuertos de la República, a los representantes de gobiernos extranjeros que se internen en el país en comisión oficial con sus familias y empleados, así como las personas que conforme a las leyes, tratados o prácticas internacionales estén exentos de la jurisdicción territorial, siempre que exista reciprocidad”, (art. 18, L.G.P.).

“A los funcionarios de gobiernos extranjeros que en comisión oficial se internen en el país se les darán las facilidades necesarias, de acuerdo con la costumbre internacional y las reglas de reciprocidad”, (art. 19, L.G.P.).

“La Secretaría de Gobernación reglamentará de acuerdo con las particularidades de cada región, las visitas de extranjeros a poblaciones marítimas, fronterizas y aeropuertos con tránsito internacional. Lo mismo se observará respecto del tránsito diario entre las poblaciones fronterizas y las colindantes del extranjero, respetando en todo caso los tratados o convenios internacionales sobre la materia”, (art. 20, L.G.P.).

“Las empresas de transportes terrestres, marítimos o aéreos, tienen la obligación de cerciorarse por medio de sus funcionarios y empleados de que los extranjeros que transporten para internarse en el país se encuentren debidamente documentados”, (art. 21, L.G.P.).

“Ningún pasajero o tripulante de transporte marítimo podrá desembarcar antes de que las autoridades de migración efectúen la inspección correspondiente”, (art. 22, L.G.P.).

“Los tripulantes extranjeros de transporte aéreos, terrestres o marítimos, sólo podrán permanecer en territorio nacional el tiempo autorizado. Los gastos que origine su expulsión (deportación) o salida del país, serán cubiertos por los propietarios o representantes de dichos transportes, ya sean empresas, sociedades de cualquier índole o personas individuales”, (art. 23, L.G.P.).

“Los pilotos de aerotransportes, capitanes de buques y conductores de autotransportes, deberán presentar a las autoridades de Migración, en el momento de efectuar la inspección de entrada o salida, lista de los pasajeros y tripulantes, así como todos los datos necesarios para su identificación, (art. 24, L.G.P.).

“No se autorizará el desembarco de extranjeros que no reúnan los requisitos fijados por esta Ley y su Reglamento salvo que sea *visitante provisional*”,¹³⁵ (art. 25, L.G.P.).

“Los extranjeros que encontrándose en tránsito desembarquen con autorización del servicio de Migración en algún puerto nacional y permanezca en tierra sin autorización legal por causas ajenas a su voluntad después de la salida del buque o aeronave en que hacen la travesía, deberán presentarse inmediatamente a la oficina de Migración correspondiente. En este caso dicha oficina tomará las medidas conducentes a su inmediata salida”, (art. 26, L.G.P.).

“Los extranjeros cuya internación sea rechazada por el servicio de migración, por no poseer documentación migratoria o por no estar ésta en regla, así como los polizones, deberán salir del país por cuenta de la empresa de transportes que propició su internación sin perjuicio de las sanciones que les correspondan de acuerdo con L.G.P.”, (art. 27, L.G.P.).

“Ningún transporte marítimo podrá salir de puertos nacionales antes de que se realice la inspección de salida por las autoridades de migración y de haberse recibido de éstas la autorización para efectuar el viaje, salvo casos de fuerza mayor de acuerdo con las disposiciones de la Secretaría de Marina y de las autoridades competentes”, (art. 28, L.G.P.).

¹³⁵ Respecto al *visitante provisional* véase el comentario a este concepto jurídico fundamental en materia de libre tránsito.

“El reglamento respectivo determinará las normas a que quedará sujeta la vigilancia de tripulantes extranjeros en transportes marítimos de cualquier nacionalidad surtos en puertos nacionales; igualmente fijará los requisitos para permitir la visita o internación al país de los mismos tripulantes”. (art. 29, L.G.P.).

“No se permitirá la visita a ningún transporte marítimo en tránsito internacional, sin la autorización previa de las autoridades de migración y las sanitarias”, (art. 30, L.G.P.).

“Las empresas de transportes responderán pecuniariamente de las violaciones que a la L.G.P. y su reglamento, cometan sus empleados, agentes o representante, sin perjuicio de la responsabilidad directa en que incurran las personas mencionadas”, (art. 31, L.G.P.).

“La Secretaría de Gobernación fijará, previos los estudios demográficos correspondientes, el número de extranjeros cuya internación podrá permitirse al país, a sea por actividades o por zonas de residencia, y sujetará a las modalidades que juzgue pertinente, la *inmigración*¹³⁶ de extranjeros, según sean sus posibilidades de contribuir al progreso nacional”, (art. 32, L.G.P.).

“De conformidad con posibilidades de contribuir al progreso nacional lo dispuesto por el artículo anterior, los permisos de internación se otorgarán preferentemente a los *científicos*¹³⁷ y *técnicos*¹³⁸ dedicados o que se hayan dedicado a la investigación o a la enseñanza en disciplinas no cubiertas o insuficientemente cubiertas por mexicanos, así como a los *inversionistas*¹³⁹. A los *turistas*¹⁴⁰ se les proporcionarán facilidades para internarse en el país”, (art. 33, L.G.P.).

“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 habrán de dedicarse y al lugar o lugares de su residencia. Cuidará asimismo de que los inmigrantes sean elementos útiles para el país y de que cuenten con los ingresos necesarios para su subsistencia y en su caso, la de las personas que estén bajo su dependencia económica”, (art. 34, L.G.P.).

“Los extranjeros que sufran persecuciones políticas o aquéllos que huyan de su país de origen, en los supuestos de *refugiados*,¹⁴¹ serán admitidos provisionalmente por las autoridades de migración, mientras la Secretaría de

¹³⁶ Cfr. Inmigrante.

¹³⁷ Cfr. Científico.

¹³⁸ Cfr. Técnico.

¹³⁹ Cfr. Inversionista.

¹⁴⁰ Cfr. Turista. Independientemente de ello la Ley Federal de Turismo publicada en el D.O.F. el día 31 de diciembre de 1992, define al turista como “ La persona que viaja desplazándose temporalmente fuera de su lugar de residencia habitual y que utilice alguno de los servicios turísticos a que se refiere la propia ley, sin perjuicio de lo dispuesto para efectos migratorios por la L.G.P.” (art. 3. de la Ley Federal de Turismo).

¹⁴¹ Cfr. Refugiado.

Gobernación resuelve cada caso, lo que hará del modo más expedito". (art. 35, L.G.P.).

"La Secretaría de Gobernación tomará medidas necesarias para ofrecer condiciones que faciliten el arraigo y asimilación en México de investigadores, científicos y técnicos extranjeros". (art. 36, L.G.P.).

"La Secretaría de Gobernación podrá negar a los extranjeros la entrada al país o el cambio de calidad o característica migratoria por cualesquiera de los siguientes motivos, cuando: I. No exista reciprocidad internacional; II. Lo exija el equilibrio demográfico nacional; III. No lo permitan el número de extranjeros cuya internación pueda permitirse; IV. se estime lesivo para los intereses económicos de los nacionales; V. Hayan infringido las leyes nacionales o tengan malos antecedentes en el extranjero, VI. Hayan infringido la L.G.P. y su Reglamento u otras disposiciones administrativas aplicables en la materia, o no cumplan con los requisitos establecidos en los mismos; ¹⁴² VII. No se encuentren física o mentalmente sanos a juicio de la autoridad sanitaria; o VIII. Lo prevean otras disposiciones legales". (art. 37, L.G.P.).

Es facultad de la Secretaría de Gobernación, suspender o prohibir la admisión de extranjeros, cuando así lo determine el interés nacional", (art. 38, L.G.P.).

"Cuando los extranjeros contraigan matrimonio con mexicanos o tengan hijos nacidos en el país, ¹⁴³ la Secretaría de Gobernación podrá autorizar su internación o permanencia legal en el mismo. Si llegare a disolverse el vínculo matrimonial o dejare de cumplirse con las obligaciones que impone la legislación civil en materia de alimentos, por parte del cónyuge extranjero, podrá cancelársele su calidad migratoria y fijarle un plazo para que abandone el país -excepto si ha adquirido la calidad de *inmigrado*-. ¹⁴⁴ confirmar su permanencia, o bien autorizar una nueva calidad migratoria, a juicio de la Secretaría de Gobernación". (art. 39, L.G.P.).

"Los *inmigrantes* ¹⁴⁵ se aceptarán hasta por cinco años y tienen obligación de comprobar a satisfacción de la Secretaría de Gobernación, que están cumpliendo con las condiciones que les fueron señaladas al autorizar su internación y con las demás disposiciones migratorias aplicables a fin de que sea reafirmada anualmente, si procede, su documentación migratoria", (art. 45, L.G.P.).

"En caso de que durante la temporalidad concedida dejare de satisfacerse la condición a que está supeditada la estancia en el país de un *inmigrante*, éste

¹⁴² El texto de las fracciones V y VI obedecen a la última reforma a la L.G.P. del 8 de noviembre de 1996.

¹⁴³ Cfr. Familiares.

¹⁴⁴ Cfr. Inmigrado.

¹⁴⁵ Cfr. Inmigrante.

deberá comunicarlo a la Secretaría de Gobernación dentro de los quince días siguientes, a fin de que se proceda a la cancelación de su documentación migratoria y se le señale plazo para abandonar el país o se le conceda término para la regularización, a juicio de la propia Secretaría”. (art. 46, L.G.P.).

“El *inmigrante* que permanezca fuera del país más de dieciocho meses en forma continua o con intermitencias, no podrá solicitar el cambio de su calidad a *inmigrado*, en tanto no transcurra de nuevo íntegramente el plazo de cinco años. Cuando el inmigrante permanezca más de dos años fuera del país, perderá su calidad migratoria, salvo en los casos excepcionales que determine la Secretaría de Gobernación”. (art. 47, L.G.P.).

“Para que un extranjero pueda ejercer otras actividades, además de aquéllas que le hayan sido expresamente autorizadas, requiere permiso de la Secretaría de Gobernación”. (art. 60, L.G.P.).

“Quienes tengan a su servicio o bajo su dependencia económica a extranjeros, están obligados a informar a la Secretaría de Gobernación en un término de quince días, sobre cualquier circunstancia que altere o pueda modificar las condiciones migratorias a las que éstos se encuentren sujetos. Además, quedarán obligados a sufragar los gastos que origine la expulsión (deportación) del extranjero cuando la Secretaría de Gobernación lo ordene”. (art. 61, L.G.P.).

“Los extranjeros, cuando sean requeridos por la Secretaría de Gobernación, deberán comprobar su legal internación y permanencia en el país; y cumplirán los demás requisitos que señalen esta Ley y su Reglamento”. (art. 64, L.G.P.).

“Los extranjeros registrados, están obligados a informar al Registro Nacional de Extranjeros, de sus cambios de calidad o característica migratoria, nacionalidad, estado civil, domicilio y actividades a que se dediquen, dentro de los treinta días posteriores al cambio”. (art. 65, L.G.P.).

4.3.1.2 EMIGRACIÓN LABORAL

Este apartado tiene como objetivo revisar a grandes rasgos la emigración laboral de nacionales *en el derecho vigente mexicano*, esto es, la normatividad, la legislación existente para regular la salida de mexicanos que van a trabajar al extranjero. Dividiré la presentación en dos temas: el marco normativo en cuestión y las autoridades administrativas que intervienen. Tal normatividad tiene fundamento de orden constitucional y legal, comprende tópicos tanto al Derecho Laboral como al Derecho Administrativo.

A pesar de que considero que no tiene aplicabilidad y apego a la realidad histórica existente en materia de migración laboral, trataré este tema en razón de que es derecho vigente en México, que lo seguirá siendo hasta que no sea formalmente derogado o abrogado, y como he dicho antes, lo que me interesa es, separar, abstraer el fenómeno jurídico (normas jurídicas) de la realidad social y de los diversos campos del conocimiento, como lo son la filosofía, axiológica, la sociología la economía, etc., desde donde también pudiera abordarse el estudio de la migración laboral, (aspecto específico de la libertad de tránsito). Pienso que bien valdría la pena revisar y profundizar en el aspecto normativo jurídico en esta materia.

4.3.1.2.1 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

La Constitución en el artículo 123 apartado A, fracción XXVI, establece el fundamento para la contratación de trabajadores migratorios:

“Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la ley.

El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

A.- Entre los obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos y, de una manera general, todo contrato de trabajo:

XXVI Todo contrato de trabajo celebrado entre un mexicano y un empresario extranjero deberá ser *legalizado* por la autoridad municipal competente y *visado* por el cónsul de la Nación a donde el trabajador tenga que ir, en el concepto de que, además de las cláusulas ordinarias, se especificará claramente que los gastos de repatriación quedan a cargo del empresario contratante.” (art. 123, apartado A, fracción XXVI).

De la norma constitucional transcrita se desprenden aspectos importantes el contrato debe celebrarse por escrito, debe contener cláusulas ordinarias que determinara la Ley secundaria, debe ser *legalizado* por autoridad competente y *visado* por el cónsul del país donde el trabajador pretenda emigrar y por último los gastos de repatriación del trabajador correrán a cargo del patrón.

Más adelante se comenta respecto de la legalización y visado a que hace referencia la Constitución, en virtud de que la Ley Federal de Trabajo y la Ley General de Población reiteran esta exigencia constitucional, ordenamientos que se estudian a continuación.

4.3.1.2.2 LEY FEDERAL DEL TRABAJO ¹⁴⁶

En congruencia con la Constitución la Ley Federal del Trabajo (L.F.T.) establece: "El escrito en que consten las condiciones de trabajo deberá contener: I. Nombre, nacionalidad, edad, sexo, estado civil y domicilio del trabajador y del patrón; II. Si la relación de trabajo es para obra o tiempo determinado o tiempo indeterminado; III. El servicio o servicios que deban prestarse, los que se determinarán con la mayor precisión posible; IV. El lugar o los lugares donde deba prestarse el trabajo; V. La duración de la jornada; VI. La forma y el monto del salario; VII. El día y el lugar de pago del salario; VIII. La indicación de que el trabajador será capacitado o adiestrado en los términos de los planes y programas establecidos o que se establezcan en la empresa, conforme a lo dispuesto en la L.F.T.; y IX. Otras condiciones de trabajo, tales como días de descanso, vacaciones y demás que convengan al trabajador y el patrón." (Art. 25 -L.F.T.-).

"Para la prestación de servicios de los trabajadores mexicanos fuera de la República, se observarán las normas siguientes: I. Las condiciones de trabajo se harán constar por escrito y contendrán para su validez las estipulaciones siguientes: A) Los requisitos señalados en el artículo 25. b) Los gastos de transporte, repatriación, traslado hasta el lugar de origen y alimentación del trabajador y de su familia, en su caso, y todos los que se originen por el paso de las fronteras y cumplimiento de las disposiciones sobre migración, o por cualquier otro concepto semejante, serán por cuenta exclusiva del patrón. El trabajador percibirá íntegro el salario que le corresponda, sin que pueda descontarse cantidad alguna por esos conceptos. c) El trabajador tendrá derecho a las prestaciones que otorguen las instituciones de seguridad y previsión social a los extranjeros en el país al que vaya a prestar sus servicios. En todo caso, tendrá derecho a ser indemnizado por los riesgos de trabajo con una cantidad igual a la que señala la L.F.T., por lo menos; d) Tendrán derecho a disfrutar, en el centro de trabajo o en lugar cercano, mediante arrendamiento o cualquier otra forma, de vivienda decorosa e higiénica; II. El patrón señalará domicilio dentro de la República para todos los efectos legales; III. El escrito que contenga las condiciones de trabajo será sometido a la *aprobación* de la Junta de Conciliación y Arbitraje dentro de cuya jurisdicción se celebró, la cual, después de comprobar los requisitos de validez a que se refiere la fracción I, determinará el monto de la fianza o del depósito que estime suficiente para garantizar el cumplimiento de las obligaciones contraídas. El depósito deberá constituirse en el Banco de México o en la institución bancaria que éste designe. El patrón deberá comprobar ante la misma Junta el otorgamiento de la fianza o la constitución del depósito." (Art. 28, L.F.T.).

¹⁴⁶ Publicada en el D.O.F. el 1º de abril de 1970.

La L.F.T. reitera algunas de las disposiciones constitucionales y validamente las amplía, detalla, y aumenta otras, como lo es el otorgamiento de una fianza o depósito para garantizar el cumplimiento de las obligaciones contraídas por el patrón. En cuanto a los requisitos que debe contener el contrato considero no tiene problema alguno cumplirlos.

La L.F.T. en lo que respecta a los gastos de repatriación, traslado, transporte, alimentación y todos los gastos que impliquen el paso de fronteras y el cumplimiento de disposiciones migratorias o de índole semejante que genere el trabajador, los extiende también a la familia del mismo cuando sea el caso, gastos que deberá cubrir exclusivamente el patrón.

Cuestión interesante resulta determinar que debe entenderse por la exigencia constitucional de que el contrato deba ser *legalizado* por la autoridad municipal competente, cuestión que nuestra legislación constitucional no resuelve al no determinar que debe entenderse por *legalización*. Pienso que esta *legalización* a que se alude debe entenderse como autorización por parte de la Autoridad Laboral competente y no por la Autoridad Municipal.

La L.F.T. establece que las condiciones de trabajo serán sometidas ya no a la *legalización* de la autoridad municipal, sino a la *aprobación* de la Junta de Conciliación y Arbitraje dentro de cuya jurisdicción se celebró.

Otra obligación que reitera la L.F.T. es la de obtener un *visado* del contrato laboral por el Cónsul del país a donde migrará el trabajador, disposición por demás absurda en principio por que no determina que se debe entenderse por *visado* y en segunda por pretender que un cónsul extranjero pueda conforme a nuestra legislación emitir un *visado de condiciones de trabajo*. Importante resulta también saber si las normas que rijan a los cónsules extranjeros según el país de que se trate, regulen o permitan que sus cónsules emitan tal *visado*.

Las personas que pretendan salir del país para prestar sus servicios en el extranjero, están obligadas a satisfacer varios requisitos migratorios, de conformidad con disposiciones de la L.G.P.

4.3.1.2.3 LEY GENERAL DE POBLACIÓN

“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 personales o para fines estadísticos; II. Ser mayores de edad; III. La comprobación, si se trata de mexicanos, de que pueden cumplir todos los requisitos que para entrar al país a donde se dirijan 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 por donde se pretenda salir y, no estar sujeto a proceso o ser prófugo de la Justicia, ni estar arraigado por cualquier causa en virtud de resolución judicial; V. Los que establezcan otras disposiciones aplicables en la materia". (art. 78, L.G.P.).

"Cuando se trate de trabajadores mexicanos, será necesario que comprueben ir contratados por temporalidades obligatorias para el patrono o contratista y con salarios suficientes para satisfacer sus necesidades. El personal de migración exigirá las condiciones de trabajo por escrito, *aprobadas* por la Junta de Conciliación y Arbitraje dentro de cuya jurisdicción se celebraron y *visadas* por el Cónsul del país donde deban prestarse los servicios" (art. 79, L.G.P.).

La obligación Constitucional, de que el contrato de trabajo deberá ser *visado* por el cónsul de la Nación a donde el trabajador tenga que ir, (art. 123 Apartado A fracción XXVI), que reitera la L.F.T.(art. 28) nuevamente es requerido por la L.G.P. (art. 79, L.G.P.), como he dicho es una disposición absurda en principio por que ninguno de estos ordenamientos determina que se debe entenderse por *visado* y en segunda por pretender que un cónsul extranjero pueda conforme a nuestra legislación emitir un *visado de condiciones de trabajo*, resultando cuestionable que conforme a las normas que rijan a los cónsules extranjeros según el país de que se trate, se regule el mencionado *visado*.

"El traslado en forma colectiva de los trabajadores mexicanos, deberá ser vigilado por personal de la Secretaría de Gobernación, a efecto de hacer cumplir las leyes y reglamentos respectivos (art. 80, L.G.P.).

4.3.1.2.4 AUTORIDADES COMPETENTES

Respecto a las autoridades competentes para intervenir en la contratación de trabajadores migratorios se anoto con anterioridad que de acuerdo con el artículo 40, fracción III de la L.O.A.P.F. "A la Secretaría del Trabajo y Previsión Social corresponde: Intervenir en los contratos de trabajo de los nacionales que vayan a prestar sus servicios en el extranjero en cooperación con las Secretarías de Gobernación, de Comercio y Fomento Industrial y de Relaciones Exteriores".

Corresponde en consecuencia a la Secretaría de Gobernación por conducto de sus autoridades migratorias vigilar el traslado y salida de trabajadores mexicanos que pretendan emigrar.

4.3.2 REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL DE POBLACIÓN

“Las disposiciones de este Reglamento son de orden público y tienen por objeto regular, de acuerdo con la Ley General de Población, la aplicación de la política de la población; la vinculación de ésta con la planeación del desarrollo nacional; la organización, atribuciones y funciones del Consejo Nacional de Población; *la entrada y salida de personas al país; las actividades de los extranjeros durante su estancia en el territorio nacional y la emigración y repatriación de los nacionales;*” (art. 1º, R.L.G.P.).

“La Secretaría de Gobernación organizará y coordinará los distintos servicios de población en materia migratoria”, (art. 38, R.L.G.P.).

“Para la atención de los asuntos de orden migratorio, el servicio se dividirá en la forma siguiente: I. Interior, integrado por los servidores públicos de la Dirección General de Servicios Migratorios (hoy Instituto Nacional de Migración) adscritos al servicio central, a puertos marítimos, fronterizos y aeropuertos con tránsito internacional; y II. Exterior, integrado por los funcionarios del Gobierno Mexicano en el extranjero”, (art. 39, R.L.G.P.).

“Para la prestación de los servicios a que se refiere el artículo anterior, se atribuyen las siguientes facultades:

I. Al Servicio Interior, que tendrá a su cargo:

A. El Servicio Central, al cual corresponde: a) La regulación del flujo y la estancia migratoria de los extranjeros. b) El establecimiento de los procedimientos operativos en materia migratoria. c) La dirección, distribución y vigilancia del personal encargado del ejercicio de la función. d) La imposición de las sanciones en los casos de violación a la L.G.P. y R.L.G.P. e) El estudio y resolución de los recursos de revisión que se presenten sobre resoluciones y sanciones en materia migratoria. f) La resolución de las consultas formuladas. g) El Registro de Extranjeros. h) La compilación de la estadística de la materia, e i) las demás que fije la Secretaría de Gobernación.

B. Los servicios de puertos marítimos, fronterizos y aeropuertos con tránsito internacional a los cuales corresponde: a) Cumplir y hacer cumplir las disposiciones contenidas en la L.G.P. o R.L.G.P. y las que dicte el Servicio Central. b) Verificar que la entrada y salida de personas al o del país, se efectúe de acuerdo con los requisitos legales correspondientes. c) Tramitar los asuntos en materia migratoria de acuerdo con las facultades delegadas expresamente por la Dirección General de Servicios Migratorios (hoy Instituto Nacional de Migración). d) Expedir a los extranjeros la documentación de acuerdo con la instrucción que reciban del Servicio Central. e) Efectuar la inspección migratoria a los tripulantes y pasajeros de

los transportes terrestres, aéreos, marítimos y fluviales, ya sean nacionales o extranjeros que lleguen al país. f) Llevar la estadística correspondiente. g) Cumplir los acuerdos y disposiciones que emanen del Servicio Central.

II. Al Servicio Exterior: a) Aplicar, en auxilio de la autoridad migratoria, las disposiciones contenidas en la L.G.P., R.L.G.P. y en las de orden administrativo dictadas por la Secretaría de Gobernación. b) Expedir la documentación de los extranjeros que sean autorizados para internarse al país. c) Proteger y auxiliar a los emigrantes mexicanos en el extranjero. d) Elaborar los informes estadísticos que se les requiera” (art. 40, R.L.G.P.).

“Para la atención de los servicios migratorios, se consideran auxiliares de la Secretaría de Gobernación: I. A los funcionarios del Gobierno Mexicano comisionados en el extranjero, si no hubiere delegados de la Secretaría de Gobernación en el lugar de que se trate. II. A los servidores públicos de la Secretaría de Salud, de Aduanas y de las Capitanías de Puerto, si en el lugar no hubiese una autoridad de la Secretaría de Gobernación. Los auxiliares del servicio tendrán la competencia y funciones que les asigne la Secretaría de Gobernación y las instrucciones respectivas podrán enviárseles directamente o por conducto de la dependencia a que pertenezcan”. (art. 41, R.L.G.P.).

“Son obligaciones del personal que integra los servicios migratorios, ya sean en forma directa o auxiliar: I. Cumplir con las disposiciones de la L.G.P. y R.L.G.P. II. Cumplir las instrucciones y acuerdos de la Secretaría de Gobernación. III. Sugerir las medidas o disposiciones que tiendan al mejoramiento de los servicios o a la agilización y simplificación de los trámites migratorios. IV. Cumplir las disposiciones relativas a la estadística nacional. V. Proporcionar los informes o estados del movimiento migratorio en la forma y términos que indique la Secretaría de Gobernación. VI. Auxiliar a las autoridades judiciales a requerimiento escrito de éstas en el cumplimiento de las órdenes de arraigo que dicten, salvo que la Secretaría de Gobernación trate de ejecutar una orden de deportación que se dicte en contra extranjeros ”. (art. 42, R.L.G.P.).

La Secretaría de Gobernación podrá establecer o habilitar, en los lugares que considere adecuados, estaciones migratorias para el hospedaje provisional de extranjeros carentes de algún requisito migratorio, que no puedan satisfacer en el momento de la revisión de la documentación o para alojar, como medida de aseguramiento, a los extranjeros que deban ser expulsados (deportados). En aquellos lugares en que la Secretaría de Gobernación no tenga establecidas estaciones migratorias, se considerarán habilitados para el aseguramiento de los extranjeros que deban ser expulsados (deportados), los locales de detención preventiva. En ningún caso podrá habilitarse para este fin a los centros de reclusión para sentenciados. Cuando las autoridades sanitarias determinen la internación de extranjeros en estaciones sanitarias, la Secretaría de Gobernación podrá establecer la vigilancia que

juzgue adecuada, si los extranjeros de que se trate no tuvieren autorizada su internación al país", (art. 43, R.L.G.P.).

"La Secretaría de Gobernación queda facultada, para establecer o modificar los formatos que se utilicen para acreditar las distintas calidades y características migratorias con que los extranjeros se internen y permanezcan en el país, así como los que se utilicen para la entrada y salida de mexicanos. A partir de la fecha de expedición del documento migratorio, los menores de edad Inmigrantes, Inmigrados y los *No Inmigrantes* ¹⁴⁷ *asilado político*, ¹⁴⁸ *refugiado*, ¹⁴⁹ *estudiante* ¹⁵⁰, deberán renovar su documentación migratoria cada cinco años, en tanto no lleguen a la mayoría de edad. La solicitud de renovación será firmada por quien ejerza la patria potestad, el tutor o la persona bajo cuya vigilancia y cuidado vivan en el país", (art. 45, R.L.G.P.).

"Independientemente de la prioridad de salud las autoridades de Migración colaborarán con las demás, para el mejor y más fácil cumplimiento de sus respectivas funciones", (art. 46, R.L.G.P.).

"Los extranjeros que pretenden internarse al territorio nacional acreditarán su calidad migratoria con los documentos correspondientes y, en su caso, deberán llenar los requisitos que se fijen en sus permisos de internación y los que de acuerdo con la característica migratoria conferida conforme a la L.G.P. deban ser previos a su admisión", (art. 53, R.L.G.P.).

"En los casos que determine la Secretaría de Gobernación, los extranjeros que pretendan salir de la República presentarán su documentación migratoria en la Oficina de Migración del lugar de salida, la cual verificará que la documentación se encuentre en vigor. En este caso, la propia Oficina anotará en la forma migratoria la fecha de salida, pero si ésta es definitiva, la Oficina recogerá la documentación migratoria y la remitirá al Servicio Central donde se cancelará. En el caso de que un extranjero pretenda salir del país sin documentación o con documentación migratoria irregular, la Oficina de Migración resolverá lo conducente una vez que se haya verificado que no existe impedimento legal para efectuar dicha salida. Tratándose de salidas definitivas, el Servicio Central podrá autorizar la salida de los extranjeros que carezcan de documentación migratoria o la tengan irregular. En este caso, la documentación será recogida y se harán efectivas las sanciones pecuniarias a que se haya hecho acreedor el extranjero, por infracciones a la L.G.P. y R.L.G.P. Se atenderán a este respecto las instrucciones y modalidades que dicte la Secretaría de Gobernación", (art. 54, R.L.G.P.).

¹⁴⁷ Cfr. No Inmigrante.

¹⁴⁸ Cfr. Asilado político.

¹⁴⁹ Cfr. Refugiado.

¹⁵⁰ Cfr. Estudiante.

“Las Oficinas de Migración tendrán obligación de negar la entrada a los extranjeros que pretendan internarse sin documentación migratoria o que tengan impedimento para ser admitidos porque: I. No exista reciprocidad internacional; II. Lo exija el equilibrio demográfico nacional; III. No lo permitan el número de extranjeros cuya internación pueda permitirse; IV. se estime lesivo para los intereses económicos de los nacionales; V. Hayan infringido las leyes nacionales o tengan malos antecedentes en el extranjero, VI. Hayan infringido la L.G.P. y su Reglamento u otras disposiciones administrativas aplicables en la materia, o no cumplan con los requisitos establecidos en los mismos VII. No se encuentren física o mentalmente sanos a juicio de la autoridad sanitaria.

En cuanto a los extranjeros que pretendan internarse con documentación vencida o irregular, se estará a las instrucciones que diete la Secretaría de Gobernación, salvo en los casos de prorrogas o revalidación o regularización migratoria”. (art. 55, R.L.G.P.).

“La Secretaría de Gobernación previo acuerdo general, podrá negar la entrada o el regreso al país, así como el cambio de calidad o característica migratoria a los extranjeros en los siguientes supuestos: I. No exista reciprocidad internacional; II. Lo exija el equilibrio demográfico nacional; III. No lo permitan el número de extranjeros cuya internación pueda permitirse.” (art. 56, R.L.G.P.).

“La Secretaría de Gobernación en virtud de determinaciones particulares, podrá negar a los extranjeros la entrada, el regreso o el cambio de calidad o característica migratoria en los siguientes casos: I. se estime lesivo para los intereses económicos de los nacionales; II. Hayan infringido las leyes nacionales o tengan malos antecedentes en el extranjero, III. Hayan infringido la L.G.P. y su Reglamento u otras disposiciones administrativas aplicables en la materia, o no cumplan con los requisitos establecidos en los mismos IV. No se encuentren física o mentalmente sanos a juicio de la autoridad sanitaria, de conformidad con los siguientes supuestos: I. Cuando se estime lesivo para los intereses económicos de los nacionales. II. Cuando hayan observado mala conducta durante su estancia en el país, o tengan malos antecedentes en otros distintos. III. Cuando se hayan cometido violaciones a las disposiciones legales en materia migratoria que así lo ameriten y cuando el extranjero haya sido expulsado (deportado). IV. Cuando la autoridad Sanitaria manifieste a la de Migración que el extranjero padece alguna enfermedad infectocontagiosa, que constituya un riesgo para la salud pública”. (art. 57, R.L.G.P.).

“Solo por acuerdo expreso del Secretario o del Subsecretario de Gobernación, se autorizará la internación o el cambio de condición migratoria de un extranjero que se encuentre comprendido en alguno de los casos establecidos en los párrafos precedentes”, (art. 58, R.L.G.P.).

“Tienen impedimento para salir del país los mexicanos y los extranjeros en los siguientes casos: I. Los prófugos de la justicia. Los que se encuentren sujetos a proceso penal, salvo el caso que tengan autorización del tribunal que conozca la causa. III. Los reos que estén gozando de libertad preparatoria o condicional, a menos que obtengan permiso de la autoridad judicial competente. IV. Los que estén sujetos a arraigo judicial, sin perjuicio de que se decrete su deportación.

En los casos en que sea decretado el levantamiento de un arraigo que hubiera sido notificado previamente a la Secretaría de Gobernación, la autoridad judicial que lo ordene deberá notificarlo a la misma en el término de tres días, para que las autoridades de Migración tengan conocimiento de que ha desaparecido el impedimento”, (art. 59, R.L.G.P.).

“Las solicitudes de internación a cambio de calidad o característica migratoria deberán contener los datos y requisitos establecidos por la Secretaría de Gobernación que correspondan a la condición migratoria que se pretenda obtener”, (art. 60, R.L.G.P.).

“La Secretaría de Gobernación tendrá las más amplias facultades para exigir, cuando lo estime necesario, la comprobación de los datos y requisitos de la solicitud, para investigar la veracidad de los datos y documentos aportados, y si existe algún impedimento para la internación o permanencia del extranjero”, (art. 61, R.L.G.P.).

“La Secretaría de Gobernación podrá modificar la calidad o la característica migratoria o bien las condiciones a que esté sujeta la estancia de un extranjero en el país, previa audiencia del interesado, o a petición de éste, siempre que medien causas supervenientes que lo justifiquen”, (art. 62, R.L.G.P.).

“La celebración de la audiencia se sujetará a las siguientes reglas: I. Deberá notificarse personalmente al interesado ó a su representante manifestando el motivo y fundamento del citatorio y fijando fecha para su celebración, la que deberá realizarse en un plazo máximo de treinta días hábiles; y II. De la fecha de notificación hasta el desahogo de la audiencia, el interesado o su representante podrá ofrecer pruebas y manifestar lo que a su derecho convenga” (art. 63, R.L.G.P.).

Cuando cesen, se dejen de satisfacer o de cumplir las condiciones a que está sujeta la estancia en el país de un extranjero, éste deberá comunicarlo a la Secretaría de Gobernación en el término de quince días, contados a partir del momento en que ocupara el hecho que lo origine. La Secretaría de Gobernación podrá, a su juicio concederle un plazo para abandonar el país o para regularizarse. Igual obligación tendrán, las personas de quienes dependa o a cuyo servicio se encuentre el extranjero” (art. 64, R.L.G.P.).

"Los extranjeros sólo podrán dedicarse a las actividades expresamente autorizadas por la Secretaría de Gobernación, y cuando así proceda o se estime necesario se señalará en la autorización correspondiente el lugar de su residencia.

La Secretaría de Gobernación podrá establecer las actividades, con la amplitud o restricción que considere pertinente en cada caso.

En los casos que lo requiera el interés público, la Secretaría de Gobernación por medio de disposiciones administrativas de carácter general, podrá establecer restricciones al lugar de residencia de los extranjeros, o cualquier modalidad respecto de las actividades a que éstos se dediquen", (art. 115, R.L.G.P.).

"De conformidad con el artículo 60 de la L.G.P., para que un extranjero pueda dedicarse a otras actividades además de aquellas que le hayan sido expresamente autorizadas, deberá obtener el permiso correspondiente de la Secretaría de Gobernación, previo cumplimiento de los requisitos que la misma determine". (art. 116, R.L.G.P.).

"Para proporcionar ocupación a un extranjero, los interesados deberá cerciorarse de que las condiciones de su calidad migratoria le permiten desarrollar las actividades de que se trate; en caso contrario, se abstendrán de contratar sus servicios. Dicha comprobación deberá hacerse por medio de la documentación migratoria en vigor. En caso de duda, deberá consultar con las autoridades migratorias", (art. 117, R.L.G.P.).

"Cuando el extranjero no acredite los montos mínimos señalados en los artículos 86 fracciones I y III, 101 y 102 del R.L.G.P., la Secretaría de Gobernación podrá, por excepción justificada, autorizar el otorgamiento de la característica migratoria correspondiente", (art. 118, R.L.G.P.).

Para la obtención de la calidad migratoria de No Inmigrante¹⁵¹ o de Inmigrante¹⁵², en los casos en que los extranjeros contraigan matrimonio con mexicano o tengan hijos nacidos en el país, en términos de lo dispuesto por el artículo 39 de la L.G.P., se aplicaran las reglas siguientes:

"I. Al presentar la solicitud el extranjero demostrará el matrimonio con mexicano o la paternidad de hijos nacidos en el país. II. En el caso de matrimonio con mexicano, el extranjero manifestará en su solicitud el lugar donde se establecerá el domicilio conyugal. III. El extranjero a que se refiere este artículo, al solicitar la prórroga o refrendo de su documentación migratoria, deberá demostrar que subsisten el vínculo señalado en la fracción I y las condiciones que le fueron señaladas en la autorización que le otorgó la Secretaría de Gobernación", (art. 119, R.L.G.P.).

¹⁵¹ Cfr. No Inmigrante.

¹⁵² Cfr. Inmigrante.

“Al extranjero que solicite su internación o permanencia en el país dentro de las calidades de No Inmigrante o Inmigrante en el caso de estar casado con mexicano, de acuerdo a lo establecido por el artículo 39 de la L.G.P., la Secretaría de Gobernación podrá autorizarle que desarrolle libremente cualquier actividad siendo lícita y honesta, con la obligación por parte del extranjero de notificar a la misma la actividad que se encuentra desempeñando, dentro de los treinta días siguientes a la fecha de su iniciación.

Igualmente tendrá obligación de notificar cualquier cambio de actividad dentro de los treinta días posteriores a que ocurra el mismo.

El extranjero que haya sido autorizado de conformidad con lo señalado en éste artículo, al solicitar la prórroga o refrendo de su documentación migratoria, únicamente deberá demostrar la subsistencia del vínculo matrimonial y manifestar las actividades que realiza”, (art. 120, R.L.G.P.).

“Las empresas, instituciones o personas, quedarán obligadas a sufragar los gastos que origine, en su caso, la expulsión de extranjeros que se encuentren a su servicio o bajo su dependencia económica”, (art. 121, R.L.G.P.).

4.3.3 REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN ¹⁵³

Este reglamento regula el ámbito de competencia de la Secretaría de Gobernación como dependencia del poder Ejecutivo Federal. En lo conducente al tema que se trata, corresponde regular y conducir la Política de Población. (art. 1º del Reglamento Interior de la Secretaría De Gobernación (R.I.S.G.)

Para el estudio planeación y despacho de los asuntos, la Secretaría de Gobernación en materia migratoria cuenta con un Subsecretario de Población y Servicios Migratorios y con la Dirección General de Servicios Migratorios (hoy Instituto Nacional de Migración)

El artículo 17 del Reglamento señala que “corresponde a la Dirección General de Servicios Migratorios, (hoy Instituto Nacional de Migración):

Ejercer las atribuciones que sobre asuntos migratorios señalan a la Secretaría de Gobernación la L.G.P., el R.L.G.P. y demás disposiciones aplicables, (fracción I, R.I.S.G.):

¹⁵³ Publicado en el D.O.F. el 13 de febrero de 1989.

Tramitar y acordar lo relativo a la internación, estancia y salida del país de los extranjeros y la cancelación, cuando el caso lo amerite, de las calidades migratorias otorgadas, (fracción II, R.I.S.G.);

Tramitar, resolver y firmar las resoluciones relativas al otorgamiento y cambio de las calidades y características de no inmigrantes y de inmigrantes, así como la declaratoria de inmigrado, (fracción III, R.I.S.G.);

Tramitar y resolver lo relativo a los refrendos, revalidaciones, reposiciones, ampliaciones y prórrogas de la documentación migratoria de los extranjeros, (fracción IV, R.I.S.G.);

Tramitar y resolver sobre la devolución de los depósitos que los extranjeros efectúen para garantizar las obligaciones que les señale la L.G.P. Y R.L.G.P., (fracción V, R.I.S.G.);

Tramitar y resolver las solicitudes de matrimonio de extranjeros con mexicanos e intervenir en los demás actos del estado civil en los cuales participen extranjeros, (fracción VI, R.I.S.G.);

Expedir certificados de legal estancia en el país para los efectos de matrimonio, divorcio o nulidad de matrimonio referentes a los extranjeros, (fracción VII, R.I.S.G.);

Otorgar permiso a los extranjeros que reúnan los requisitos previstos por la Ley para adquirir bienes inmuebles, derechos reales sobre los mismos, acciones o partes sociales de empresas dedicadas en cualquier forma al comercio o tenencia de dichos bienes, (fracción VIII, R.I.S.G.);

Tramitar, acordar y ejecutar la expulsión de extranjeros que lo ameriten y girar las circulares de impedimento de internación al Servicio Exterior y a las Delegaciones de Servicios Migratorios, (fracción IX, R.I.S.G.);

Imponer las sanciones previstas por la L.G.P. y el R.L.G.P., (fracción X, R.I.S.G.);

Girar las órdenes para el cumplimiento de arraigos judiciales ordenados respecto a nacionales o extranjeros, (fracción XI, R.I.S.G.);

Elaborar los cuestionarios estadísticos de entrada y salida del país de nacionales y extranjeros residentes en el territorio nacional, (fracción XII, R.I.S.G.);

Llevar el control del movimiento migratorio de las Delegaciones y Subdelegaciones de Servicios Migratorios, (fracción XIII, R.I.S.G.);

Proponer las normas adecuadas a que deban sujetarse las corrientes migratorias y determinar el propósito que mejor convenga a la integración, (fracción XIV, R.I.S.G.);

Proporcionar los informes que solicite la Secretaría de Relaciones Exteriores para expedir las cartas de naturalización y los certificados de nacionalidad mexicana, (fracción XV, R.I.S.G.);

Llevar el registro de las cartas de naturalización y de los certificados de nacionalidad mexicana que conceda la Secretaría de Relaciones Exteriores y expedir el registro correspondiente. (fracción XVI, R.I.S.G.);

Llevar el Registro Nacional de Extranjeros. (fracción XVII, R.I.S.G.);

Llevar el registro de empresas en las que trabajen extranjeros, (fracción XVIII, R.I.S.G.);

Llevar el registro de los cambios de estado civil, domicilio, actividad y demás características relacionadas con los extranjeros y hacer las anotaciones procedentes en los documentos migratorios, (fracción XIX, R.I.S.G.);

Investigar si los extranjeros cumplen con las obligaciones migratorias establecidas, y en caso de violación a las disposiciones sobre la materia, presentarlos ante las autoridades competentes, (fracción XX, R.I.S.G.);

Asegurar en las estaciones migratorias a los extranjeros que violen la L.G.P., cuando el caso lo amerite, (fracción XXI, R.I.S.G.);

Intervenir en el trámite del acuerdo que dicte el Titular, por el que se establezca o suprima un lugar destinado al tránsito internacional de personas, (fracción XXII, R.I.S.G.);

Llevar el archivo de la documentación migratoria, (fracción XXIII, R.I.S.G.);

Dictar las instrucciones necesarias para la coordinación, organización y funcionamiento de las Delegaciones y Subdelegaciones de Servicios Migratorios, las cuales realizarán las funciones que les señalen expresamente la L.G.P., R.L.G.P., el Manual de Organización General de la Secretaría, los Manuales específicos de organización, procedimientos y servicios al público, las circulares administrativas y las demás disposiciones aplicables, así como aquellas otras que determine la superioridad, (fracción XXIV, R.I.S.G.); y

Las demás funciones que las disposiciones legales y reglamentarias le atribuyan, así como aquellas que le confiera el titular del Ramo, (fracción XXV, R.I.S.G.).

4.3.4 DECRETO QUE CREA EL INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN ¹⁵⁴

Con el propósito de fortalecer y ampliar las funciones que tenía la Dirección General de Servicios Migratorios, se creó el Instituto Nacional de Migración, (I.N.M.) para que atendiera todos los asuntos relativos a la materia migratoria, mismo que a partir de 1993 cuenta con los recursos humanos, materiales y financieros que estaban asignados en el presupuesto de la Secretaría de Gobernación a la Dirección General de Servicios Migratorios.

Dicho decreto en su transitorio quinto establece que las menciones hechas en la L.G.P. a la Dirección General de Servicios migratorios y al Director General, se entienden referidas al I.N.M. creado por ese ordenamiento y a su Comisionado.

“Se crea el Instituto Nacional de Migración como órgano técnico desconcentrado, dependiente de la Secretaría de Gobernación.” (art. 1º).

“El Instituto tiene por objeto la planeación, ejecución, control, supervisión y evaluación de los servicios migratorios, así como el ejercicio de la coordinación con las diversas dependencias de la Administración Pública Federal, que concurren a la atención y solución de los asuntos relacionados con la materia. Para el desarrollo de sus atribuciones, el Instituto contará con los servidores públicos que se requieran y el personal adscrito a la Policía Federal de Migración, de conformidad con las disposiciones legales aplicables”. (art. 2º).

“A fin de alcanzar sus objetivos el Instituto tiene las siguientes atribuciones:

I. Ejercer las facultades que sobre asuntos migratorios señalan a la Secretaría de Gobernación, la Ley General de Población, su Reglamento y demás disposiciones legales aplicables;

II. Coordinar y orientar, con base en las instrucciones y lineamientos que expidan el Secretario de Gobernación, la instrumentación de las políticas en materia migratoria;

III. Tramitar y resolver sobre la internación, legal estancia y salida del país de los extranjeros, así como la cancelación cuando el caso lo amerite, de las calidades migratorias otorgadas;

IV. Tramitar y resolver sobre el otorgamiento y cambio de las calidades y características de no inmigrantes y de inmigrantes, así como la declaratoria de inmigrado;

¹⁵⁴ Publicado en el D.O.F. el Martes 19 de octubre de 1993.

V. Tramitar y resolver lo relativo a los refrendos, revalidaciones, reposiciones, ampliaciones y prórrogas de la documentación migratoria de los extranjeros;

VI. Tramitar y resolver sobre la devolución de los depósitos que los extranjeros efectúen para garantizar las obligaciones que les señale la Ley General de Población y su Reglamento;

VII. Tramitar y resolver lo relativo a las solicitudes de matrimonio de extranjeros con mexicanos e intervenir en los demás actos del estado civil en los cuales participen extranjeros;

VIII. Expedir certificados de legal estancia en el país para los efectos de matrimonio, divorcio o nulidad de matrimonio referentes a los extranjeros;

IX. Tramitar, acordar y ejecutar la expulsión de extranjeros que lo ameriten y girar las circulares de impedimento de internación, a la Secretaría de Relaciones Exteriores y a las Delegaciones Regionales del Instituto;

XI. Instruir lo necesario para el cumplimiento de arraigos judiciales ordenados respecto a nacionales o extranjeros;

XII. Elaborar, aplicar y controlar los cuestionarios estadísticos de entrada y salida del país de nacionales y extranjeros residentes en el territorio nacional;

XIII. Llevar el control del movimiento migratorio de las Delegaciones Regionales del Instituto;

XIV. Proponer las normas a que deban sujetarse los inmigrantes y determinar las políticas de inmigración que convengan al país;

XV. Proporcionar los informes que solicite la Secretaría de Relaciones Exteriores para expedir las cartas de naturalización y los certificados de nacionalidad mexicana;

XVI. Llevar el registro de las cartas de naturalización y de los certificados de nacionalidad mexicana que conceda la Secretaría de Relaciones Exteriores y expedir el documento de registro correspondiente;

XVII. Llevar y mantener actualizado el Registro Nacional de Extranjeros;

XVIII. Llevar el registro de los cambios de estado civil, domicilio, actividad y demás características relacionadas con los extranjeros y hacer las anotaciones procedentes en los documentos migratorios;

XIX. Investigar si los extranjeros cumplen con las obligaciones migratorias establecidas, y en caso de violación a las disposiciones sobre la materia, presentarlos ante las autoridades competentes;

XX. Asegurar en las estaciones migratorias y los extranjeros que violen la Ley General de Población, cuando el caso lo amerite;

XXI. Intervenir en el trámite y ejecutar el acuerdo que dicte el Titular del Ramo, por el que se establezca o suprima un lugar destinado al tránsito internacional de personas;

XXII. Operar y controlar los archivos de la documentación migratoria;

XXIII. Formular en nombre del Instituto las denuncias y querellas que legalmente procedan y otorgar el perdón en aquellos delitos que se persiguen por querella;

XXIV. Intervenir, rendir informes previos y justificados en materia de amparo; interponer recursos y contestar cualquier demanda, así como dar seguimiento y atender toda clase de procedimientos judiciales o contenciosos administrativos que competan al Instituto;

XXV. Asesorar en materia jurídica a las Delegaciones Regionales del Instituto, así como establecer y difundir los criterios de interpretación y aplicación de las disposiciones jurídicas aplicables;

XXVI. Elaborar y dictaminar convenios, acuerdos y bases de coordinación con entidades gubernamentales y organismos no gubernamentales;

XXVII. Elaborar, diseñar, instrumentar y evaluar el programa integral de capacitación y desarrollo de los servidores públicos y del personal adscrito a la Policía Federal de Migración;

XXVIII. Diseñar y aplicar el procedimiento de reclutamiento y selección de personal;

XXIX. Diseñar, instrumentar, controlar y evaluar los programas en materia de informática, estadística y comunicaciones;

XXX. Realizar acciones orientadas a prevenir delitos previstos en la Ley General de Población, y

XXXI. Las demás funciones que las disposiciones legales y reglamentarias le atribuya, así como aquellas que le confiera el Titular del Ramo", (art. 3°).

"El Instituto Nacional de Migración estará a cargo de un Comisionado, que será nombrado y removido libremente por el Presidente de la República, por conducto del Secretario de Gobernación", (art. 6°).

4.3.5 CIRCULAR NÚMERO RE.-1 REGLAS A LAS QUE SE SUJETARAN EL INGRESO TEMPORAL DE PERSONAS DE NEGOCIOS, DE CONFORMIDAD CON EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO PARA AMÉRICA DEL NORTE (T.L.C.A.N.)¹⁵⁵

Con el propósito de cumplir con los compromisos asumidos por el Gobierno Mexicano en materia migratoria derivados de la entrada en vigor del T.L.C.A.N., con el objeto de facilitar la internación a nuestro país a "personas de negocios"¹⁵⁶ a partir del 1º de abril de 1994, la internación y regulación de estancia temporal de esas personas, previstas en el T.L.C.A.N. deberán sujetarse además a las reglas que se detallan específicamente en la mencionada circular, sin perjuicio de la aplicación de las normas existentes hasta antes de la entrada en vigor del mencionado Tratado, pues los nacionales de Estados Unidos y Canadá que se internen al país para hacer negocios cuentan con la opción de ingresar al país para estos efectos, de conformidad con los procedimientos y aplicación de las disposiciones en vigor que continúan aplicándose sin modificación alguna; o bien, optar por la internación con aplicación de las disposiciones en términos del T.L.C.A.N. Debo aclarar que la internación bajo ésta última opción continua fundándose en los dispositivos legales correspondientes al *No inmigrante Visitante Temporal*.¹⁵⁷

4.3.5.1 SUJETOS BENEFICIARIOS

Son sujetos de las presentes reglas, los ciudadanos de los Estados Unidos de América y de Canadá, que pretendan internarse a territorio mexicano, al amparo de alguna de las cuatro modalidades de "personas de negocios" reconocidas por el Tratado de Libre Comercio para América del Norte.

Quedan excluidos como sujetos beneficiarios los residentes en Estados Unidos de América o Canadá con nacionalidad distinta a la de los países suscriptores del T.L.C.A.N., así como nacionales de otros países.

¹⁵⁵ Publicada en el D.O.F. el día 9 de mayo de 1994.

¹⁵⁶ Véase estos conceptos en la parte relativa de este trabajo.

¹⁵⁷ Véase este concepto en la parte relativa de este trabajo.

4.3.5.2 DE LA ADMINISTRACIÓN DE LAS PERSONAS DE NEGOCIOS (T.L.C.A.N.)

Quedan facultadas las autoridades migratorias para aprobar o no, la internación de los extranjeros beneficiarios de estas medidas con Forma Migratoria para Personas de Negocios (FMN), en los puertos y puntos de entrada al país, en la inteligencia de que el objetivo de esta medida es la de facilitar el ingreso al territorio nacional, sin menoscabo del control migratorio básico previsto por las leyes y el propio T.L.C.A.N., al que están obligados los servidores públicos del Instituto Nacional de Migración.

De acuerdo con lo dispuesto por el T.L.C.A.N., no se podrá exigir para las autorizaciones de entradas temporales, ningún procedimiento previo de aprobación o prueba de certificación laboral, ni imponer restricción numérica a la entrada de extranjeros que presenten FMN.

La autorización de admisión se otorgará con fundamento en los artículos 42, fracción III de la L.G.P. y 82, 85 y 86 del R.L.G.P., como No Inmigrante Visitante autorizado para actividades *no lucrativas*.

Par a lo efectos de la autorización de internación con FMN, los agentes migratorios deberán:

a) Requerir el documento original con el cual el extranjero pruebe su nacionalidad, y en su caso, documento público que contenga fotografía y firma de su titular. Dicha documentación (pasaporte, copia certificada del acta de nacimiento, etc.), será devuelta en el acto.

b) Cerciorarse de que el extranjero desea ingresar al país para el desarrollo de actividades que le serán remuneradas en su país de origen, y que, por lo tanto no obtendrá ingreso por ellas en México.

c) De tratarse de la modalidad de "visitante de negocios" se requerirá además:

- Documentación que acredite que el extranjero emprenderá las actividades descritas en la FMN, y el propósito señalado para entrar al país, y

- Documentación con la que se compruebe el carácter internacional de la actividad de negocios que se propone realizar.

De no presentar dicha documentación, será suficiente la declaración verbal de que el lugar principal del negocio que representa y el de obtención de ganancias se encuentra en territorio de Estados Unidos de América y/o Canadá.

d) De tratarse de la modalidad "profesionales" se requerirá además:

- Documentación con la que se acredite que el extranjero emprenderá las actividades declaradas y señale el propósito de su entrada.

Sobre el particular, cabe destacar:

- El profesional deberá presentar cédula profesional expedida por la Secretaría de Educación Pública del Gobierno Federal Mexicano, dado que la sola aceptación de internación bajo esta modalidad, no autorizará a su titular al ejercicio profesional.

- Quienes exhiban la cédula profesional antes mencionada, sólo podrá desarrollar trabajos subordinados, no remunerados en México.

- La persona que al momento de solicitar su internación, no exhiba la cédula profesional mexicana correspondiente, podrá ser documentada como "visitante de negocios", describiendo en la forma migratoria las actividades que se propone desarrollar.

- De conformidad con el T.L.C.A.N., en el caso de profesionales de la medicina, y cumplidos los requisitos anteriores sólo podrán ser objeto de autorización cuando la actividad a desarrollar sea la docencia o investigación.

En los casos de negativa para la internación de las "personas de negocios" con FMN a que se refiere la presente circular, los agentes migratorios y/o Delegados Regionales o Locales, están obligados a remitir de manera inmediata a la Coordinación de Regulación de Estancia del Instituto, un informe pormenorizado en el que se destaquen los motivos de tal negativa, a fin de sostener la decisión adoptada, en el Grupo de Trabajo sobre entrada temporal creado para el seguimiento de los compromisos adoptados en el seno del T.L.C.A.N.

4.3.5.3 TEMPORALIDAD DE LA INTERNACIÓN CON FMN

La autorización que otorgue la autoridad migratoria es de carácter personal y por ende intransferible, debiendo ser usada únicamente por su titular.

La vigencia de la autorización otorgada, en todo caso, será por un máximo de 30 días contados a partir de la fecha del sello de la primera internación al país.

En este caso, el término de los 30 días deberá entenderse como días naturales, y por ende, la vigencia de la forma migratoria vencerá de manera total al final de dicho término, sin tomar en consideración los días que el extranjero haya permanecido efectivamente en el país.

En todo caso, la "persona de negocios" visitante FMN tendrá el derecho de optar por la obtención de una nueva forma migratoria en cada ocasión que desee internarse al país, debiendo hacer entrega de su documento al agente migratorio del puerto o punto de salida del territorio nacional, cuando efectúe su salida definitiva.

En los casos en que el extranjero al abandonar el territorio nacional tenga vencido el período de 30 días autorizado, se le deberá aplicar la sanción administrativa que corresponda en los términos de la normatividad en vigor, avisando de la misma a las oficinas centrales de estadística del Instituto Nacional de Migración.

Cuando el extranjero pierda o extravié su documento migratorio FMN, acudirá a la oficina del I.N.M. más cercana, y previo el levantamiento de una acta declaratoria, y la comprobación de su ingreso al país bajo esta modalidad, se le podrá regularizar su estancia en México, o de ser necesario, extenderle oficio de salida definitiva del país.

Las Delegaciones Regionales de la frontera norte del territorio nacional, instalarán buzones para recepción de la FMN en las salidas terrestres y puentes que comunican con el exterior, para facilitar la devolución de las FMN cuando el extranjero que se internó bajo esta modalidad, desee salir en forma definitiva del país. Se deberá efectuar una recolección diaria de éstas con el objeto de mantener actualizada la información correspondiente.

Las Delegaciones Regionales colocarán avisos de información dirigidos a los extranjeros en los puntos o puertos de salida en los que se les haga saber lo siguiente: "si su forma migratoria se vence estando usted fuera del país, deberá remitir por correo el original de la FMN a la oficina consular más próxima a su domicilio" gracias.

4.3.5.4 PROLONGACIÓN DE LA ESTANCIA EN MÉXICO

Si el visitante "persona de negocios" con FMN desea prolongar su estancia en México, y no han variado las circunstancias que motivaron su ingreso bajo esta modalidad, deberá acudir a la oficina del I.N.M. más cercana al lugar donde efectúa sus actividades, para solicitar le sea otorgada una FM3 como No Inmigrante visitante de negocios para actividades no lucrativas.

Para estos efectos, las oficinas migratorias correspondientes, integrarán un expediente migratorio en el que como mínimo se constará:

- a) la FMN debidamente cancelada;

b) copia cotejada por el I.N.M. de la prueba de nacionalidad y en su caso identificación personal;

c) declaración del interesado, bajo protesta de decir verdad de que no ha variado, ni el objeto ni las circunstancias que originaron su internación inicial bajo esta modalidad, y que no está realizando actividades remuneradas en México;

d) Comprobación de que el interesado cuenta con los recursos económicos propios y/o suficientes para su estancia en el país, y

e) copias cotejadas de la documentación de la empresa contratante o representada por el extranjero en la que se indique la actividad, puesto y sueldo percibido por el visitante. Asimismo, se cumplirá con los requisitos habituales del Registro Nacional de Extranjeros, que al momento de expedir la FM3 se deben satisfacer.

El otorgamiento de la FM3 en sustitución de la FMN se realizará en un lapso no mayor a cinco días hábiles, previo pagos de los derechos correspondientes.

De conformidad con lo establecido por el artículo 42 fracción III de la L.G.P. y 85 fracción II del R.L.G.P., el periodo de vigencia de la FM3 podrá ser hasta de un año, así como el de las cuatro prórrogas que en su caso se pueden otorgar.

Los visitantes bajo esta modalidad podrán solicitar hasta cuatro prórrogas de un año cada una, debiendo anotarse en la FM3 la primera internación que corresponda a los 30 días otorgados con la FMN.

Si con posterioridad al vencimiento del periodo de vigencia de la FM3 y sus prórrogas, el extranjero requiere nueva permanencia, podrá solicitar la expedición de una nueva FM3, que le permitirá continuar legalmente en el país, en los términos previstos por la L.G.P.

Para el caso de que la FMN se encuentre vencida al momento de solicitar la expedición de una FM3, se regularizará previamente la estancia del extranjero, y en su caso, procederá la aplicación de la multa correspondiente. Si la estancia ilegal es mayor a 60 días, procederá el otorgamiento de oficio de salida definitiva en un término de 72 horas con vista a la oficina de inspección.

Si el visitante desea modificar las condiciones de su autorización (cambio de empleador, de cargo o actividad, o a actividad remunerada), deberá satisfacer todos los requisitos que la L.G.P., el R.L.G.P. y el I.N.M. dispongan para modalidad de que se trate.

4.3.5.5 INTERPRETACIÓN DE LA CIRCULAR R E.-I

Para la interpretación o aclaración del contenido y alcance de la presente circular, se faculta a la Coordinación de Regulación de Estancia del Instituto Nacional de Migración a emitir los criterios conducentes.

4.4 FACULTADES DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS EN MATERIA SANITARIA PARA REGULAR LA LIBERTAD DE TRÁNSITO

Respecto a esta facultad específica, que la Secretaría de Salud como dependencia del Ejecutivo Federal posee para regular la libertad de tránsito, la trataré al igual que los temas anteriores, partiendo del *ordenamiento normativo* que en específico la faculta a restringirla de acuerdo con el rubro correspondiente expresado por el artículo 11 Constitucional, es decir, por lo que toca a las limitaciones que impongan las *leyes sobre salubridad general de la República*.

4.4.1 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Las facultades de la autoridad administrativa en materia de salubridad general de la República encuentran su fundamento constitucional en el artículo cuarto, párrafo cuarto, que dispone: *"La ley determinará las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución"*

En congruencia con la anterior disposición el artículo 73 Constitucional, fracción XVI, base 2a, establece: *"El congreso tiene facultad; ...para dictar leyes sobre... emigración e inmigración y salubridad general de la República"*.

Base 2a. *En caso de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, el Departamento de Salubridad tendrá obligación de dictar inmediatamente las medidas preventivas indispensables, a reserva de ser después sancionadas por el Presidente de la República*

4.4.2 LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

A la Secretaría de Salud corresponde: Dirigir la política sanitaria especial en los puertos, costas y fronteras, con excepción de la agropecuaria, salvo cuando afecte o pueda afectar a la salud humana; (art. 39, frac. XI, L.O.A.P.F.).

4.4.3 LEY GENERAL DE SALUD ¹⁵⁸

Se tratará este ordenamiento jurídico, sólo en la parte relativa a *la sanidad internacional* en relación con la libertad de tránsito.

“La presente ley reglamenta el derecho a la protección de la salud que tiene toda persona en los términos del artículo 4º. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general. Es de aplicación en toda la República y sus disposiciones son de orden público e interés social.” (art. 1º Ley General de Salud - L.G.S.-).

“En los términos de esta ley, es materia de salubridad general: ...*La sanidad internacional*, ...” (Art. 3º, fracción XXVII, L.G.S.).

“Los servicios de sanidad internacional se regirán por las disposiciones de esta ley, sus reglamentos y las normas técnicas que emita la Secretaría de Salud, así como por los tratados y convenciones internacionales en los que los Estados Unidos Mexicanos sean parte y que se hubieren celebrado con arreglo a las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.” (art. 351, L.G.S.).

“La Secretaría de Salud operará los servicios de sanidad internacional, tanto los de carácter migratorio como los relacionados con los puertos marítimos de altura, los aeropuertos, las poblaciones fronterizas y los demás lugares legalmente autorizados para el tránsito internacional de personas y carga.” (art. 352, L.G.S.).

“Compete a la Secretaría de Salud adoptar las medidas que procedan para la vigilancia sanitaria de personas, animales, objetos o substancias que ingresen al territorio nacional y que, a su juicio, constituyan un riesgo para la salud de la población sin perjuicio de la intervención que corresponda a otras autoridades competentes.” (art. 354, L.G.S.).

¹⁵⁸ Publicada en el D.O.F., el 7 de enero de 1984, y en vigor desde el 1º de julio del mismo año.

“La Secretaría de Salud formulará la lista de los puertos aéreos y marítimos, así como de las poblaciones fronterizas abiertas al tránsito internacional, donde se llevará a cabo la vigilancia sanitaria a que se refieren los artículos anteriores, y la dará a conocer a las demás naciones por los conductos correspondientes. Asimismo, les informará sobre las restricciones que se impongan al paso, por motivos de salud, de personas, animales, artículos o substancias.” (art. 355, L.G.S.).

“Cuando las circunstancias lo exijan, se establecerán estaciones de aislamiento y vigilancias sanitarias en los lugares que determine la Secretaría de Salud y, en caso de emergencia sanitaria, la propia Secretaría podrá habilitar cualquier edificio como estación para ese objeto.” (art. 356, L.G.S.).

“La Secretaría de Salud podrá restringir la salida de todo tipo de vehículos, personas, animales, objetos o substancias que representen un riesgo para la salud de la población del lugar de su destino, de acuerdo con lo previsto en las disposiciones que regulen los servicios de sanidad internacional.” (art. 357, L.G.S.).

“Cuando así lo estime conveniente la autoridad sanitaria, someterá a examen médico a cualquier persona que pretenda entrar al territorio nacional.

Los reconocimientos médicos que deban realizar las autoridades sanitarias tendrán preferencia y se practicarán con anticipación a los demás trámites que corresponda efectuar a cualquier otra autoridad.

Quando se trate de personas que ingresen al país con intención de radicar en él de manera permanente, además de los exámenes médicos que practique la autoridad sanitaria, deberán presentar certificado de salud obtenido en su país de origen, debidamente visado por las autoridades consulares mexicanas” (art. 360, L.G.S.).

“No podrán internarse al territorio nacional, hasta en tanto cumplan con los requisitos sanitarios, las personas que padezcan alguna de las siguientes enfermedades: peste, cólera o fiebre amarilla.

La Secretaría de Salud determinará qué otras enfermedades transmisibles quedarán sujetas a lo establecido en el párrafo anterior”. (art. 361, L.G.S.).

“Las personas comprendidas en lo dispuesto en el artículo anterior, quedarán bajo vigilancia y aislamiento en los lugares que la autoridad sanitaria determine, o en los que señale el interesado, si fueran aceptados por la autoridad, en tanto se decida, mediante el examen médico pertinente, si es aceptado o no su internación más allá del sitio de confinamiento, y se le preste, en su caso, la atención médica correspondiente”. (art. 362, L.G.S.).

La autoridad sanitaria otorgará libre plática a las embarcaciones cuando, de acuerdo a los informes que éstas faciliten antes de su llegada, juzgue que el arribo

no dará lugar a la introducción o a la propagación de una enfermedad o daño a la salud," (art. 363, L.G.S.).

"La autoridad sanitaria de puertos, aeropuertos o poblaciones fronterizas podrá exigir, al arribo, la inspección médico-sanitaria de embarcaciones, aeronaves y vehículos terrestres, los cuales se someterán a los requisitos y medidas que establezcan las disposiciones reglamentarias aplicables." (art. 364, L.G.S.).

"Las embarcaciones y aeronaves procedentes del extranjero con destino al territorio nacional, así como las que partan del territorio nacional al extranjero, deberán estar provistas de la documentación sanitaria exigida por los tratados y convenciones internacionales a que se refiere el artículo 351 de esta ley y demás disposiciones generales aplicables," (art. 367, L.G.S.).

4.4.4 REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL DE SALUD EN MATERIA DE SANIDAD INTERNACIONAL ¹⁵⁹

"El presente reglamento es de observancia general en toda la República, sus disposiciones son de orden público e interés social y tiene por objeto proveer, en la esfera administrativa, a la observancia de la Ley General de Salud en lo que se refiere a sanidad internacional," (art. 1º, Reglamento de la Ley General de Salud en materia de sanidad internacional, -R.L.G.S.M.S.I.-).

"La aplicación de este reglamento compete a la Secretaría de Salud, sin perjuicio de las atribuciones que correspondan a las Secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores, Marina, Agricultura y Recursos Hidráulicos, Comunicaciones y Transportes y a otras dependencias del Ejecutivo Federal.

La Secretaría de Salud tendrá a su cargo la operación de los servicios de sanidad internacional, tanto los de carácter migratorio como los relacionados con los puertos marítimos, los puertos fronterizos y los demás lugares legalmente autorizados para el tránsito internacional de personas y de carga," (art. 2, R.L.G.S.M.S.I.).

"Los servicios de sanidad internacional se regirán por las disposiciones de la Ley General de Salud, sus reglamentos y las normas técnicas que emita la Secretaría de Salud, las que se publicarán en el Diario Oficial de la Federación y en la Gaceta Sanitaria, así como por los tratados y convenciones internacionales," (art. 3, R.L.G.S.M.S.I.).

¹⁵⁹ Publicado en el D.O.F. el 18 de febrero de 1985, y en vigor al día siguiente de su publicación.

“Cuando en este reglamento se haga mención a la “Ley” y a la “Secretaría”, se entenderá hecha a la Ley General de Salud y a la Secretaría de Salud respectivamente,” (art. 4, R.L.G.S.M.S.I.).

“La Secretaría de Salud podrá impedir o restringir la entrada o salida de todo tipo de vehículos, personas y carga, cuando se demuestre que representen o constituyan un riesgo para la salud de la población,” (art. 6, R.L.G.S.M.S.I.).

“La Secretaría de Salud publicará cada año en el Diario Oficial de la Federación y en la Gaceta Sanitaria la lista de aeropuertos, puertos marítimos de altura y puertos fronterizos, en donde se lleve a cabo la vigilancia sanitaria internacional. En casos extraordinarios, se publicará cualquier cambio efectuado en dicha lista. La vigilancia comenzará a ejercerse, en ambos casos, al día siguiente de su publicación. La Secretaría de Salud proporcionará las listas a la Secretaría de Relaciones Exteriores, para que ésta a su vez las dé a conocer a las demás naciones,” (art. 10, R.L.G.S.M.S.I.).

“Las enfermedades objeto de control sanitario internacional son las siguientes: I. Cólera; II. Fiebre amarilla; III. Peste, y IV. Cualquier otra que determine la Organización Mundial de la Salud,” (art. 12, R.L.G.S.M.S.I.).

“Las enfermedades y riesgos objeto de vigilancia epidemiológica internacional son las siguientes: I. Influenza; II. Paludismo; III. Poliomielitis; IV. Tifo transmitido por piojo; V. Fiebre recurrente transmitida por piojo; VI. Enfermedades exóticas, considerándose como tales cualquier enfermedad nueva o no existente en el país, cuando represente un riesgo para la salud de la población; VII. Accidentes y desastre, cuando a juicio de la Secretaría de Salud afecten la salud de la población; VII. Accidentes y desastre, cuando a juicio de la Secretaría de Salud afecten la sanidad internacional, y VII. Cualquier otra que determine la Organización Mundial de la Salud o los tratados y convenciones internacionales,” (art. 13, R.L.G.S.M.S.I.).

“La Secretaría de Salud someterá a examen médico a cualquier personal que pretenda entrar al territorio nacional, cuando exista sospecha de que su internación constituye un riesgo para la salud de la población. Los reconocimientos médicos que deba realizar la Secretaría tendrán preferencia sobre los demás trámites que corresponda efectuar a cualquier otra autoridad”, (art. 19, R.L.G.S.M.S.I.).

“Cuando una persona ingrese al territorio nacional con la intención de radicar en él de manera permanente, además de los exámenes que practique la Secretaría de Salud, deberá presentar certificado de salud obtenido en su país de origen, debidamente visado por las autoridades consulares mexicanas.

La Secretaría de Salud determinará en qué otros casos se deberá presentar el certificado a que se refiere el párrafo anterior,” (art. 20, R.L.G.S.M.S.I.).

“No podrá internarse al territorio nacional, hasta en tanto no cumplan con los requisitos sanitarios correspondientes, las personas que padezcan alguna de las enfermedades señaladas en el artículo 12 del R.L.G.S.M.S.I., u otras que determine la Secretaría de Salud.” (art. 21, R.L.G.S.M.S.I.).

“Las personas comprendidas en lo dispuesto en el artículo anterior, quedarán bajo vigilancia y aislamiento en los lugares que la Secretaría de Salud determine, o en los que señale el interesado, si fueran aceptados por la autoridad, en tanto se decida, mediante el examen médico pertinente, si es aceptada o no su internación más allá del sitio de confinamiento, y se le preste, en su caso, la atención médica correspondiente.” (art. 22, R.L.G.S.M.S.I.).

“Las personas que pretendan internarse al territorio nacional procedentes de áreas infestadas de fiebre amarilla, deberán presentar certificado de vacunación, vigente, expedido por la autoridad sanitaria del país de origen, en los modelos aceptados internacionalmente, sin perjuicio de ser sometidos a las medidas de seguridad que señale la Secretaría, para determinar su inocuidad.” (art. 24, R.L.G.S.M.S.I.).

4.5 FACULTADES DE LOS MINISTERIOS PÚBLICOS QUE RESTRINGEN EL DERECHO DEL LIBRE TRÁNSITO

De acuerdo con el ordenamiento jurídico mexicano, el Ministerio Público es el órgano del Poder Ejecutivo instituido para investigar los delitos y ejercer la acción penal en contra de los probables responsables en la comisión de aquellos, así como intervenir en los procesos y procedimientos judiciales, además de muy diversas y variadas facultades que les confieren las leyes, que para los efectos del tema en estudio no interesan, en virtud de ello, solo aludiré a aquellas facultades constitucionales, legales e incluso reglamentarias que de alguna manera restringen la libertad personal y por ende la de tránsito.

El respaldo constitucional de las facultades de los Ministerios Públicos tiene su fundamento jurídico en los artículos 16 quinto y séptimo párrafos, 21, 102 y 122, base quinta D de la C. que disponen:

“Sólo en casos urgentes, cuando se trate de delito grave así calificado por la ley y ante el riesgo fundado de que el indiciado pueda sustraerse a la acción de la justicia, siempre y cuando no se pueda ocurrir ante la autoridad judicial por razón de la hora, lugar o circunstancia, el ministerio público podrá, bajo su responsabilidad,

ordenar su detención, fundando y expresando los indicios que motiven su proceder” (art. 16 C. párrafo quinto).

“Ningún indiciado podrá ser retenido por el ministerio público por más de cuarenta y ocho horas, plazo en que deberá ordenarse su libertad o ponérsele a disposición de la autoridad judicial; esta plazo podrá duplicarse en aquellos casos que la ley prevea como delincuencia organizada. Todo abuso a lo anteriormente dispuesto será sancionado por la ley penal.”(art. 16 C. párrafo séptimo)

“La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato.” (art. 21, primer párrafo).

“Incumbe al Ministerio Público de la Federación, la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal; y, por lo mismo, a él le corresponderá solicitar las órdenes de aprehensión contra los inculpados; buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos; hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita; pedir la aplicación de las penas e intervenir en todos los negocios que la ley determine.” (art. 102. A, segundo párrafo).

“El Ministerio Público en el Distrito Federal será presidido por un Procurador de Justicia, que será nombrado en los términos que señala el Estatuto de Gobierno; este ordenamiento y la ley orgánica respectiva determinarán su organización, competencia y normas de funcionamiento.” (art. 122, base quinta D).

El Ministerio Público Federal se encuentra *reglamentado* por la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República,¹⁶¹ (L.O.P.G.R.); y por el Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República¹⁶¹ (R.L.O.P.G.R.)

El Ministerio Público del Distrito Federal, está *reglamentado* por la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal,¹⁶² (L.O.P.G.J.D.F.) y por el Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.¹⁶³ (R.L.O.P.G.J.D.F.)

Como es lógico cada Ministerio Público de cada entidad federada cuenta con sus respectivas leyes orgánicas y reglamentos correspondientes.

De los ordenamientos legales anteriormente citados extraeré los preceptos que considero tienen relación con la libertad de tránsito en estudio, por ser

¹⁶⁰ Publicada en el D.O.F. del 10 de mayo de 1996.

¹⁶¹ Publicado en el D.O.F. del 27 de agosto de 1996.

¹⁶² Publicada en el D.O.F. del 30 de abril de 1996.

¹⁶³ Publicado en el D.O.F. del 17 de julio de 1996.

restricciones a ella, previstas por el orden normativo. La facultad genérica de los Ministerios Públicos para perseguir los delitos en averiguación previa, y durante el proceso, les permite, constitucional y legalmente, dictar resoluciones que he relacionado con la libertad de tránsito, sólo como una consecuencia de la privación de la libertad personal, pues mientras ésta dure no habrá la posibilidad de ejercitar el derecho subjetivo de libre tránsito, mismas que comprenden las facultades siguientes:

Ordenar la *detención* y, en su caso, decretar la *retención*, de los probables responsables de la comisión de delitos en los términos previstos en el art. 16 C. (art. 3, frac. IV, L.O.P.G.J.D.F.); (art. 14 y 17, frac. IV, R.L.O.P.G.J.D.F.); (art. 8, frac. I, inciso d. L.O.P.G.R.); y (art. 12, frac. VI, R.L.O.P.G.R.).

Conceder la *libertad provisional* a los indiciados, en los términos previstos en la frac. I y penúltimo párrafo del art. 20 C. (art. 3, frac. VII, L.O.P.G.J.D.F.); (art. 14 y 17 fracs., VII, R.L.O.P.G.J.D.F.) y (art. 8 frac. I inciso g L.O.P.G.R.).

Solicitar al órgano jurisdiccional las medidas precautorias de *arraigo* (art. 3, frac. VIII, L.O.P.G.J.D.F.); (art. 14 y 17 fracs. VIII; 20 frac. V, 23 frac. V, R.L.O.P.G.J.D.F.); y (art. 8 frac. I inciso h. L.O.P.G.R.).

Solicitar las *órdenes de aprehensión, de comparecencia o de presentación en su caso*. (art. 4, frac. I, L.O.P.G.J.D.F.); (art. 20 frac. XI, R.L.O.P.G.J.D.F.); y (art. 8 frac. II inciso a. L.O.P.G.R.).

Colaborar los Ministerios Públicos tanto de la federación como de las entidades federadas, de conformidad con el artículo 119, párrafo segundo, de la C. (art. 5 frac. I, L.O.P.G.J.D.F.); (art. 14 frac. XII y 17 frac. XIV, R.L.O.P.G.J.D.F.); (arts. 2 frac. IX y 29 L.O.P.G.R.); y (art. 9 frac. I, y 27 fracs. II y IV R.L.O.P.G.R.)

La Policía Judicial actuará bajo la autoridad y el mando inmediato del Ministerio Público, en términos del art. 21. C. y *cumplirá las citaciones, detenciones y presentaciones que se le ordenen y ejecutará las ordenes de aprehensión*. (art. 24, L.O.P.G.J.D.F.); (art. 28 frac. III, R.L.O.P.G.J.D.F.); (art. 51 frac. VII L.O.P.G.R.); y (art. 23 frac. II R.L.O.P.G.R.)

4.5.1 DETENCIÓN Y RETENCIÓN

La resolución u orden de detención por parte de los Ministerios Públicos, es otro caso de excepción a la regla, según la cual sólo una autoridad judicial puede ordenar la detención preventiva, en éste caso también una autoridad administrativa podrá ordenar la detención preventiva, y el único agente de la autoridad administrativa que puede ordenar tal detención es el Ministerio Público, se establece

la facultad de dichas autoridades para determinar la detención de alguna persona, lo que significa que debe pronunciarse una resolución que indique tal detención. La ley es omisa respecto de los requisitos que esas resoluciones deben contener.

La orden de detención preventiva participa de la misma naturaleza que la prisión preventiva, ambas implican privación de la libertad y como consecuencia de la libertad de tránsito en estudio, sólo que la primera es más efímera en cuanto a tiempo, la diferencia se marca por tiempo de duración y por el órgano que las dicta.

La retención es el decreto o acuerdo que dicta el Ministerio Público dentro de la averiguación previa que consiste en una breve privación de la libertad, que no debe prolongarse más allá de 48 horas o de 96 horas en tratándose de delincuencia organizada, con el fin de que el Ministerio Público resuelva ponerlo en libertad o bien ponerlo a disposición de la autoridad judicial competente.

El fundamento constitucional tanto de la detención como de la retención es regulado en los términos siguientes:

“Sólo en casos urgentes, cuando se trate de delito grave así calificado por la ley y ante el riesgo fundado de que el indiciado pueda sustraerse a la acción de la justicia, siempre y cuando no se pueda ocurrir ante la autoridad judicial por razón de la hora, lugar o circunstancia, *el ministerio público podrá, bajo su responsabilidad, ordenar su detención, fundando y expresando los indicios que motiven su proceder*” (art. 16 C. párrafo quinto).

“Ningún indiciado podrá *ser retenido por el ministerio público* por más de cuarenta y ocho horas, plazo en que deberá ordenarse su libertad o ponerse a disposición de la autoridad judicial; este plazo podrá duplicarse en aquellos casos que la ley prevea como delincuencia organizada. Todo abuso a lo anteriormente dispuesto será sancionado por la ley penal.”(art. 16 C. párrafo séptimo).

En congruencia con las disposiciones constitucionales nuestras leyes adjetivas, tanto local como federal, disponen:

“El Ministerio Público y la Policía Judicial a su mando están obligados a detener al responsable, sin esperar a tener orden judicial, en *delito flagrante o en caso urgente*”, art. 266, C.P.P.D.F.”

“Se entiende que existe delito flagrante cuando la persona es detenida en el momento de estarlo cometiendo, o bien cuando el inculpado es perseguido material e inmediatamente después de ejecutado el delito.

Se equiparará la existencia de delito flagrante cuando la persona es señalada como responsable por la víctima, algún testigo presencial de los hechos o quien hubiera participado con ella en la comisión del delito; o se encuentre en su poder el objeto, instrumento o producto del delito; o bien aparezcan huellas o indicios que hagan presumir fundadamente su participación en el delito; siempre y

cuando se trate de un delito grave así calificado por la ley, no haya transcurrido un plazo de setenta y dos horas desde el momento de la comisión de los hechos delictivos, se hubiera iniciado la Averiguación Previa respectiva y no se hubiese interrumpido la persecución del delito.

En esos casos el Ministerio Público iniciará desde luego la Averiguación Previa y bajo su responsabilidad, según proceda, *decretará la retención* del indiciado si están satisfechos los requisitos de procedibilidad y *el delito merezca pena privativa de libertad*, o bien ordenará la libertad del detenido, cuando la sanción sea no privativa de libertad, o bien, alternativa.

La violación de esta disposición hará penalmente responsable a quien *decrete la indebida retención*, y el indiciado deberá ser puesto en inmediata libertad”, (art. 267, C.P.P.D.F. y art. 193, C.F.P.P.).

“Habrá *caso urgente* cuando concurren las siguientes circunstancias: I. Se trate de delito grave así calificado por la ley; y II. Exista riesgo fundado de que el indiciado pueda sustraerse a la acción de la justicia, y III. El Ministerio Público no pueda ocurrir ante la autoridad judicial por razón de la hora, lugar u otras circunstancias.

Existirá el riesgo fundado a que se refiere la fracción II anterior, en atención a las circunstancias personales del inculpado, a sus antecedentes penales, a sus posibilidades de ocultarse, a ser sorprendido al tratar de abandonar el ámbito territorial de jurisdicción de la autoridad que estuviera conociendo del hecho o, en general, a cualquier indicio que haga presumir fundadamente que pueda sustraerse de la acción de la justicia.

El Ministerio Público ordenará la *detención* en caso urgente, por escrito, fundando y expresando los indicios que acrediten los requisitos mencionados en las fracciones anteriores”, (art. 268, C.P.P.D.F. y art. 194, C.F.P.P.).

“En los casos de delito flagrante y en los urgentes, ningún indiciado podrá ser retenido por el Ministerio Público por más de cuarenta y ocho horas, plazo en el que deberá ordenar su libertad o ponerlo a disposición de autoridad judicial. Este plazo podrá duplicarse en los casos de delincuencia organizada”, (art. 268-Bis, C.P.P.D.F. y art. 194-bis, C.F.P.P.).

4.5.2 ORDEN DE PRESENTACIÓN POR MINISTERIO PÚBLICO

El mandato de presentación consiste en una resolución del Ministerio Público mediante el cual obliga al inculpado a presentarse ante el emiteente, se le

constrñe a acompañar al ejecutor, policía judicial, quien lo escolta y custodia para que se presente ante dicha autoridad; Una vez realizado el acto procesal para el que fue llamado, se puede retirar sin que la privación de su libertad se prolongue, por lo que es de concluir que este tipo de resoluciones por su brevedad, en cuanto a tiempo, desde mi punto de vista no afecta ni pone en peligro el ejercicio de libre tránsito. En la actualidad los elementos de la policía se limitan a notificar la orden de presentación. Esta resolución los ministerios públicos la fundamentan en los artículos 16, 21 y 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en el artículo 33 del C.P.P.D.F. y en el correlativo 44 del C.F.P.P. (art. 24, L.O.P.G.J.D.F.), (art. 28 frac. III, R.L.O.P.G.J.D.F.); (art. 51 frac. VII L.O.P.G.R.); y. (art. 23 frac. II R.L.O.P.G.R.).

4.6 EL ARRAIGO ADMINISTRATIVO EN MATERIA PENAL

Como ya se dijo, el arraigo es la acción y efecto de arraigar, del latín *ad y radicare* echar raíces y consiste en la medida cautelar que tiene por objeto la disponibilidad del inculpado o probable responsable ante el Ministerio Público, durante la averiguación previa.

Esta medida cautelar durante la averiguación previa esta prevista sólo en las leyes adjetivas penales, a las que ya he aludido, específicamente en los artículos siguientes:

Art. 270-bis, C.P.P.D.F. "Cuando con motivo de una averiguación previa el Ministerio Público estime necesario el arraigo del indiciado, tomando en cuenta las características del hecho imputado y las circunstancias personales de aquél, recurrirá al órgano jurisdiccional, fundando y motivando su petición, para que éste, oyendo al indiciado resuelva el arraigo con vigilancia de la autoridad, que ejercerán el Ministerio Público y sus auxiliares. El arraigo se prolongará por el tiempo estrictamente indispensable para la debida integración de la averiguación de que se trate, pero no excederá de treinta días, prorrogables por otros treinta días, a solicitud del Ministerio Público.

El Juez resolverá, escuchando al Ministerio Público y al arraigado, sobre la subsistencia o el levantamiento del arraigo."

El Art. 133-Bis, C.F.P.P. establece: "Cuando con motivo de una averiguación previa el Ministerio Público estime necesario el arraigo del indiciado, tomando en cuenta las características del hecho imputado y las circunstancias personales de aquél, recurrirá al órgano jurisdiccional, fundando y motivando su petición, para que éste, oyendo al indiciado, resuelva el arraigo con vigilancia de la

autoridad, que ejercerán el Ministerio Público y sus auxiliares. El arraigo se prolongará por el tiempo estrictamente indispensable para la debida integración de la averiguación de que se trate, no pudiendo exceder de 30 días, prorrogables por igual término a petición del Ministerio Público. El Juez resolverá escuchando al Ministerio Público y al arraigado, sobre la subsistencia o el levantamiento del arraigo.”

Art. 271, C.P.P.D.F. “... En las averiguaciones previas por delitos que sean de la competencia de los juzgados de paz en materia penal o siendo de los juzgados penales cuya pena máxima no exceda de cinco años de prisión el probable responsable no será privado de su libertad en los lugares ordinarios de detención y podrá quedar arraigado en su domicilio, con la facultad de trasladarse al lugar de su trabajo, si concurrieren las circunstancias siguientes:

I. Proteste presentarse ante el Ministerio Público que tramite la averiguación, cuando éste lo disponga; II. No existan datos de que pretenda sustraerse a la acción de la justicia; III. Realice convenio con el ofendido o sus causahabientes, ante el Ministerio Público de la forma en que reparará el daño causado, en su caso, cuando no se convenga sobre el monto, el Ministerio Público con base en una estimación de los daños causados, en la inspección ministerial que practique, en las versiones de los sujetos relacionados con los hechos y en los demás elementos de prueba de que disponga, determinará dicho monto; IV. Que tratándose de delitos por imprudencia ocasionados con motivo del tránsito de vehículos, el presunto responsable no hubiese abandonado al lesionado, ni participado en los hechos en estado de ebriedad o bajo el influjo de estupefacientes o sustancias psicotrópicas; V. Que alguna persona, a criterio del agente investigador del Ministerio Público, fundado en los datos que recabe al respecto, se comprometa, bajo protesta, a presentar al probable responsable cuando así se resuelva; VI. En caso de que el indiciado o la persona a quien se refiere la fracción anterior, desobedecieren sin justa causa las órdenes que diere el Ministerio Público, se revocará el arraigo y la averiguación previa será consignada en su caso, solicitando al juez competente la orden de aprehensión o de comparecencia en su contra, según corresponda; y VII. El arraigo no podrá prolongarse por más de tres días; transcurridos éstos el arraigado podrá desplazarse libremente, sin perjuicio de que el Ministerio Público, si así procediese, consigne la averiguación y solicite la orden mencionada.”

Como se dijo al analizar el arraigo judicial en materia penal, a pesar de que la Constitución no prohíba expresamente, esta mediada cautelar, el arraigo a mi juicio es contrario a ella, o de dudosa constitucionalidad, por no hallarse expresamente autorizado, pues como se dijo, el ejercicio del libre tránsito en términos del artículo primero de la misma Constitución establece que “En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta

Constitución, las cuales *“no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece.”* Las limitaciones en este caso a la libertad de tránsito solamente debe establecerlas la propia Constitución, que como se ha visto en el desarrollo del presente trabajo, sólo autoriza expresamente los siguientes límites normativos constitucionales: artículo 4º, párrafo cuarto, (salubridad general de la República); artículo 11, (establecimiento expreso de límites normativos al derecho de libre tránsito); artículo 16 párrafos segundo, quinto y séptimo, (aprehensión, detención y retención respectivamente); artículo 18 párrafo primero y quinto, (la prisión preventiva, y traslado de reos en el orden interno e internacional); artículo 21, (la imposición de una pena privativa de libertad en casos de responsabilidad penal y arresto administrativo); artículo 33, primer párrafo, (expulsión de extranjeros perniciosos); y artículo 119 segundo y tercer párrafo; (extradiciones internas e internacionales); Todos de la Constitución General de la República.

4.7 FACULTADES DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS EN OTROS CASOS

4.7.1 TRASLADO DE REOS

El artículo 18 Constitucional es el que regula y contempla esta Institución de conformidad con los lineamientos siguientes: *“Los reos de nacionalidad mexicana que se encuentren purgando penas en países extranjeros, podrán ser trasladados a la República para que cumplan sus condenas con base en los sistemas de readaptación social previstos en este artículo, y los reos de nacionalidad extranjera sentenciados por delitos del orden federal en toda la República, o del fuero común en el Distrito Federal, podrán ser trasladados al país de su origen o residencia, sujetándose a los tratos internacionales que se hayan celebrado para ese efecto. Los gobernadores de los Estados podrán solicitar al Ejecutivo Federal, con apoyo en las Leyes locales respectivas, la inclusión de reos del orden común en dichos tratados. El traslado de los reos sólo podrá efectuarse con su consentimiento expreso.”* (art. 18 C. última parte).

“Los gobernadores de los Estados, sujetándose a lo que establezcan las leyes locales respectivas, podrán celebrar con la Federación convenios de carácter general, para que los reos sentenciados por delitos del orden común extingan su condena en establecimientos dependientes del Ejecutivo Federal”. (art. 18 C. tercer párrafo).

La L.O.A.P.F. en su artículo 27, fracción XXVI, establece que a la Secretaría de Gobernación corresponde participar conforme a los tratados relativos en el traslado de reos a que se refiere el quinto párrafo del artículo 18 Constitucional.

Corresponde al Ministerio Público de la Federación dar cumplimiento a los tratados internacionales en los que se prevea la intervención del Gobierno Federal cuando se trate de asuntos concernientes a sus atribuciones, con la intervención de las dependencias competentes, en su caso, de la Administración Pública Federal, quedando comprendido, "la intervención en la extradición internacional de inculcados y sentenciados, así como en la aplicación de los tratados celebrados conforme al último párrafo del artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los términos que dispongan las leyes e instrumentos aplicables" (art. 11, frac. II, L.O.P.G.R.).

A la Secretaría de Gobernación corresponde: Participar en la elaboración y cumplimiento de los convenios de coordinación que se celebren con los gobiernos de las entidades federativas en materia de prevención de la delincuencia y para el traslado de reos del orden común a establecimientos dependientes del Ejecutivo Federal, (art. 19, fracción V, R.I.S.G.); Así mismo apoyar los traslados de sentenciados, nacionales o extranjeros, de acuerdo con lo estipulado en tratados o convenios internacionales, (art. 19, fracción XXIII, R.I.S.G.).

No tengo conocimiento de la existencia de Tratado Internacional suscrito por nuestro Gobierno en materia de traslado de reos, por ello sólo se alude a las disposiciones transcritas anteriormente.

Como el traslado de sentenciados (reos) sólo podrá efectuarse con el consentimiento expreso de los mismos, pienso que este caso es una extensión del derecho subjetivo de libre tránsito, aunque con lógicas restricciones, pues si bien es cierto que el sentenciado se encuentra purgando alguna pena privativa de libertad, y después de trasladarlo seguirá purgándola, también es cierto que la Constitución le otorga el derecho de solicitar su traslado a la República Mexicana, si es nacional, o si es extranjero podrá solicitar su traslado al país de su origen o residencia, con sujeción a los tratados internacionales al efecto celebrados, y en todo caso, la obtención de tal traslado, esto es la traslación de un Estado a otro constituye la esencia misma de la libertad de tránsito en estudio.

4.7.2 EJECUCIÓN DE SENTENCIAS

Una vez que la sentencia condenatoria dictada por un juzgador penal causa ejecutoria, y la pena impuesta es privativa de libertad, corresponde a la Secretaría de Gobernación a través de la Dirección General de Prevención y

Readaptación Social vigilar el cumplimiento de ésta y designar el lugar donde se debe cumplir la pena impuesta, previa consulta del Consejo técnico Interdisciplinario de cada centro penitenciario o reclusión, al efecto creado por disposición de la Ley que establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados. A las mencionadas dependencias del Ejecutivo corresponde otorgar y revocar beneficios, para que los sentenciados, antes de que compurguen la pena privativa de libertad impuesta, puedan recuperar su libertad personal y como consecuencia su derecho al libre tránsito, dichos beneficios comprenden: el tratamiento preliberacional, la condena condicional, la libertad preparatoria, la remisión parcial de la pena, mismos a los que aludiré a continuación, no sin antes, referirme a los ordenamientos jurídicos que les otorgan facultades en estas materias a las autoridades administrativas.

“La función jurisdiccional termina en la sentencia; lo demás, en todo caso, sólo podrá ser actividad judicial, mas no jurisdiccional. De esta manera, no es posible hablar de proceso de ejecución, ya que en el mejor de los casos sería ejecución procesal.”¹⁶⁴

Corresponde al Ejecutivo Federal la ejecución de las sanciones, con consulta del órgano técnico que señale la ley. (art. 77, C.P.D.F.).

Corresponde a la Secretaría de Gobernación, por conducto de la Dirección General de Prevención y Readaptación Social:

a).- Ejecutar las sentencias dictadas por las Autoridades Judiciales penales en el Distrito Federal y en todo el territorio en materia federal. (art. 19, fracción I, R.I.S.G.) y (art 3º último párrafo LMIN);

b).- Aplicar la Ley que establece las Normas Mínimas sobre la Readaptación Social de los Sentenciados, con el fin de organizar el Sistema Penitenciario Nacional y coordinar los servicios de prevención de la delincuencia y de la readaptación social. (art. 19, fracción III, R.I.S.G.) y (art 3º primer párrafo LMIN);

c).- Adecuar las modalidades de la sanción impuesta, con la edad, sexo, salud o constitución física del interno, (art. 19, fracción XVII, R.I.S.G.);

d).- Otorgar y revocar la libertad preparatoria, la remisión parcial de la pena, el tratamiento preliberacional y aplicar la retención;¹⁶⁵ todo lo anterior fundamentado en estudios que revelen el grado de readaptación social, para así custodiar la seguridad de la sociedad, (art. 19, fracción XVIII, R.I.S.G.) y (art 9 primer párrafo LMIN);

¹⁶⁴ SILVA SILVA, Ob. Cit. p.779.

¹⁶⁵ La retención a que se refiere este dispositivo fue derogada por las reformas publicadas en el D.O.F., de 10 de enero de 1994, tanto en el C.F.P.P. Y C.P.P.D.F.

e).- Ejecutar los sustitutivos de penas de prisión, ejerciendo la orientación y vigilancia necesarios sobre las personas que gozan de ellos, al igual que con los sujetos a libertad preparatoria y condena condicional, (art. 19, fracción XX. R.I.S.G.) y (art 9 primer párrafo LMIN); y

f).- El Ejecutivo, tratándose de delitos políticos, podrá hacer la conmutación de sanciones, después de impuestas en sentencia irrevocable, conforme a las siguientes reglas: I.- Cuando la sanción impuesta sea la de prisión, se conmutará en *confinamiento* por un término igual al de los dos tercios del que debía durar la prisión, y II.- Si fuere la de confinamiento, se conmutará por multa, a razón de un día de aquél por un día multa, (art. 73. C.P..D.F.).

4.7.2.1 PRELIBERACIÓN

“La preliberación supone, la actividad como última etapa del tratamiento en estado de privación de libertad y que, en términos generales, representa mayores facilidades y libertad en el interior del penal y fuera de él, tendientes a reducir la desadaptación provocado por el prolongado alejamiento del seno social: a) posibilidad de trasladarse en el interior del penal con un grado mayor de libertad; b) exclusión de la obligación de uniforme; c) mayores períodos de contacto y relación con la familia y con la sociedad; d) orientación estrecha por parte de los especialistas cuyas áreas se encuentren representadas en el Consejo Técnico; e) desarrollo de sistemas diversos de semilibertad, entre los que se recuerdan: posibilidad de salir fines de semana, o diariamente para regresar a la prisión los fines de semana; trabajo en el exterior durante el día para regresar en la noche o los fines de semana; o bien traslado a institución penitenciaria abierta, etcétera”.¹⁶⁶

El tratamiento preliberacional esta regulado por el artículo 8 de la Ley que establece las Normas mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados, el cual enuncia algunos aspectos que podrá comprender dicho tratamiento preliberacional. Es de hacer notar que dicho beneficio no lo pueden obtener: los sentenciados por delitos contra la salud, salvo que se trate de individuos en los que concurran evidentemente atraso cultural, aislamiento social y extrema necesidad económica, violación tumultuaria, plagio, secuestro, robo de infante, con excepción del cometido por un familiar que no ejerza la patria potestad, o si espontáneamente se pone en libertad a la persona antes de 3 días, sin causar ningún perjuicio, el robo con violencia a las personas en inmueble destinado a habitación.

¹⁶⁶ MALO CAMACHO, Gustavo, Método para la aplicación practica de la Ley de Normas Minimas para la readaptación social de sentenciados, Ed. Escuela Nacional de Artes Gráficas de la Secretaría de Educación Pública, México, 1973, p. 33.

4.7.2.2 CONDENA CONDICIONAL

Para gozar del beneficio de la condena condicional el sentenciado deberá:

a) Otorgar la garantía o sujetarse a las medidas que se le fijen, para asegurar su presentación ante la autoridad siempre que fuere requerido; b) *Obligarse a residir en determinado lugar, del que no podrá ausentarse sin permiso de la autoridad que ejerza sobre él cuidado y vigilancia;* c) Desempeñar en el plazo que se le fije, profesión, arte, oficio u ocupación lícitos; d) Abstenerse del abuso de bebidas embriagantes y del empleo de estupefacientes, psicotrópicos u otras sustancias que produzcan efectos similares, salvo por prescripción médica; y e) Reparar el daño causado, cuando por sus circunstancias personales no pueda reparar desde luego el daño causado, dará caución o se sujetará a las medidas que a juicio del juez o Tribunal sean bastantes para asegurar que cumplirá, en el plazo que se le fije, esta obligación, (art. 90, fracción II, C.P.).

Los sentenciados que disfruten de los beneficios de la condena condicional quedarán sujetos al cuidado y vigilancia de la Dirección General de Servicios Coordinados de Prevención y Readaptación Social, (art. 90, fracción V, C.P.).

Si durante el término de duración de la pena, desde la fecha de la sentencia que cause ejecutoria el condenado no diere lugar a nuevo proceso por delito doloso que concluya con sentencia condenatoria, se considerará extinguida la sanción fijada en aquélla. En caso contrario, se hará efectiva la primera sentencia, además de la segunda, en la que el reo será consignado como reincidente sin perjuicio de lo establecido en el artículo 20 del C.P. Tratándose del delito culposo, la autoridad competente resolverá motivadamente si debe aplicarse o no la sanción suspendida; (art. 90, fracción VII, C.P.).

4.7.2.3 LIBERTAD PREPARATORIA

“Se concederá libertad preparatoria al condenado, previo el informe a que se refiere el Código de Procedimientos Penales, que hubiere cumplido las tres quintas partes de su condena, si se trata de delitos intencionales, o la mitad de la misma en caso de delitos imprudenciales, siempre y cuando cumpla con los siguientes requisitos:

I. Que haya observado buena conducta durante la ejecución de su sentencia;

II. Que del examen de su personalidad se presuma que está socialmente readaptado y en condiciones de no volver a delinquir; y

III. Que haya reparado o se comprometa a reparar el daño causado, sujetándose a la forma, medidas y términos que se le fijen para dicho objeto, si no puede cubrirlo desde luego.

Llenados los anteriores requisitos, la autoridad competente podrá conceder la libertad, sujeta a las siguientes condiciones: a) Residir o, en su caso, no residir en lugar determinado, e informe a la autoridad de los cambios de su domicilio. La designación del lugar de residencia se hará conciliando la circunstancia de que el reo pueda proporcionarse trabajo en el lugar que se fije, con el hecho de que su permanencia en él no sea un obstáculo para su enmienda; b) Desempeñar en el plazo que la resolución determine, oficio, arte, industria o profesión lícitos, si no tuviere medios propios de subsistencia; c) Abstenerse del abuso de bebidas embriagantes y del empleo de estupefacientes, psicotrópicos o sustancias que produzcan efectos similares, salvo con prescripción médica; d) Sujetarse a las medidas de orientación y supervisión que se le dicten y a la vigilancia de alguna persona honrada, y de arraigo, que se obligue a informar sobre su conducta, presentándolo siempre que para ello fuere requerida”, (art. 84, C.P.).

“La libertad preparatoria no se concederá a los sentenciados por alguno de los delitos contra la salud en materia de narcóticos previsto en los artículos 194 y 196-Bis; por delito de violación previsto en el primero y segundo párrafos del artículo 265 en relación con el artículo 266-Bis fracción I; por el delito de plagio y secuestro previsto por el artículo 366, con excepción de lo previsto en la fracción VI de dicho artículo en relación con su antepenúltimo párrafo y lo dispuesto en el penúltimo párrafo; por el delito de robo con violencia en las personas en un inmueble habitado o destinado para habitación, conforme a lo previsto en el artículo 367 en relación con los artículos 372 y 381- Bis, del C.P., así como a los habituales y a quienes hubieran concurrido en segunda reincidencia.

Tratándose de los delitos comprendidos en el Título Décimo, la libertad preparatoria sólo se concederá cuando se satisfaga la reparación del daño a que se refiere la fracción III del artículo 30 o se otorgue caución que lo garantice”, (art. 85, C.P.).

“La autoridad competente revocará la libertad preparatoria: I. Si el liberado no cumple las condiciones fijadas, salvo que se le dé una nueva oportunidad en los mismos términos que se establecen en la fracción IX del artículo 90 del C.P.; II. Si el liberado es condenado por nuevo delito doloso mediante sentencia ejecutoriada, en cuyo caso será de oficio la revocación; pero si el nuevo delito fuere culposo, la autoridad competente podrá, según la gravedad del hecho, revocar o mantener la libertad preparatoria, fundando su resolución. El condenado cuya libertad preparatoria haya sido revocada, deberá cumplir el resto de la pena. Los hechos que originen los nuevos procesos a que se refiere este artículo interrumpen los plazos para extinguir la sanción”, (art. 86, C.P.).

“Los sentenciados que disfruten de libertad preparatoria, quedarán bajo el cuidado y vigilancia de la Dirección General de Servicios Coordinados de Prevención y Readaptación Social”, (art. 87, C.P.).

“Cuando algún reo que esté compurgando una pena privativa de libertad crea tener derecho a la libertad preparatoria, la solicitará del órgano del Poder Ejecutivo que designe la ley a cuyo efecto acompañará los certificados y demás pruebas que tuviere.” (Art. 540, C.F.P.P. y art. 583, C.P.P.D.F.).

“Recibida la solicitud, se pedirán informes acerca de los requisitos a que se refieren las fracciones I y II del artículo 84 del Código Penal, a la autoridad ejecutiva del reclusorio en el que el sentenciado se encuentre compurgando la condena, la cual deberá acompañar además el dictamen que en cada caso emita el Consejo Técnico Interdisciplinario. Los informes que rinda la autoridad mencionada no serán obstáculo para que se obtengan los datos necesarios por cualquier otro medio. Tratándose de delitos contra la salud en materia de estupefacientes o psicotrópicos, deberán pedirse informes en todo caso a la Procuraduría General de la República. En vista de estos informes y datos, se resolverá sobre la procedencia de la libertad solicitada y se fijarán las condiciones a que su concesión deba sujetarse” (Art. 541, C.F.P.P. y art. 584, C.P.P.D.F.).

“Cuando se conceda la libertad preparatoria se recibirá una información sobre la solvencia o idoneidad del fiador propuesto y en vista de ella se resolverá si es de admitirse al fiador.” (Art. 542, C.F.P.P. y art. 586, C.P.P.D.F.)

“Admitido el fiador se otorgará la fianza en los términos que este Código establece para la libertad bajo caución y se extenderá al reo un *salvoconducto* para que pueda comenzar a disfrutar de la libertad preparatoria. Esta concesión se comunicará al jefe de la prisión respectiva, a la autoridad municipal del lugar que se señale para la residencia del mismo reo y al tribunal que haya conocido del proceso.” (Art. 543, C.F.P.P. y art. 587, C.P.P.D.F.)

“El *salvoconducto* a que se refiere el artículo anterior se remitirá al jefe de la prisión para que lo entregue al reo al ponerlo en libertad, haciéndolo suscribir una acta en que conste que recibió dicho salvoconducto y que se obliga a no separarse del lugar que se le haya señalado para su residencia, sin permiso de la autoridad que le concedió la libertad preparatoria. En caso de que al que se le haya concedido la libertad preparatoria obtenga permiso para cambiar de residencia, se presentará a la autoridad municipal del lugar a donde vaya a radicarse y exhibirá ante ella el documento que justifique haber dado aviso del cambio a la autoridad municipal de su anterior domicilio.” (Art. 544, C.F.P.P.)

“El reo deberá presentar el salvoconducto, siempre que sea requerido para ello por un Magistrado, o Juez Federal o Agente de la Policía Judicial Federal o del Ministerio Público y si se rehusare, se comunicará a la autoridad que le concedió la

libertad preparatoria, la que podrá imponerle hasta quince días de arresto, pero sin revocarle dicha libertad,” (Art. 545, C.F.P.P. y art. 592, C.P.P.D.F.).

“Cuando el que goce de libertad preparatoria se encuentre en alguno de los casos de revocación de la libertad que menciona el artículo 86 del Código Penal, la autoridad municipal o cualquiera otra que tenga conocimiento de ello dará cuenta a la que le concedió la libertad, para los efectos del mismo artículo”, (Art. 546, C.F.P.P. y art. 588, C.P.P.D.F.).

“Cuando el reo cometiere un nuevo delito, el tribunal que conozca de éste remitirá copia certificada de la sentencia que cause ejecutoria a la autoridad que concedió la libertad, quien de plano decretará la revocación, de conformidad con el artículo 86 del Código Penal.” (Art. 547, C.F.P.P. y art. 589, C.P.P.D.F.).

“Cuando se revoque la libertad preparatoria conforme a los dos artículos anteriores, se recogerá e inutilizará el salvoconducto,” (Art. 548, C.F.P.P. y art. 591, C.P.P.D.F.).

“Cuando hubiere expirado el término de la condena que debiera haberse compurgado, de no concederse la libertad preparatoria, el reo ocurrirá al Tribunal Superior de Justicia para que éste, en vista de la sentencia y de los informes de la Dirección General de Prevención y Readaptación Social, haga la declaración de quedar el reo en absoluta libertad”, (Art. 583, C.P.P.D.F.).

4.7.2.4 REMISIÓN PARCIAL DE LA PENA

La remisión parcial de la pena consiste en cuantificar por cada dos días de trabajo se hará remisión de uno de prisión, siempre que el recluso observe buena conducta, participe regularmente en las actividades educativas que se organicen en el establecimiento y revele por otros datos efectiva readaptación social. Esta última será en todo caso, el factor determinante para la concesión o negativa de la remisión parcial de la pena, que no podrá fundarse exclusivamente en los días de trabajo, en la participación de actividades educativas y en el buen comportamiento del sentenciado.

La remisión parcial de la pena esta regulada por el articulos 16 de la Ley que establece las Normas Mínimas Sobre Readaptación Social de Sentenciados.

4.8 MEDIDAS DE APREMIO ADMINISTRATIVAS

Todo arresto como medida de apremio participa de la misma naturaleza, la diferencia estriba solamente del órgano que la emite, según sea dependiente o perteneciente al Poder Ejecutivo o al Judicial. Las medidas de apremio administrativas son los actos de autoridad por medio de los cuales, determinadas autoridades administrativas, están facultadas para constreñir u obligar a personas que tramite ante ellas asuntos de su competencia, sean las partes o terceros, para que ejecuten algún acto u omitan hacerlo.

Los Tribunales Administrativos¹⁶⁷ para hacer cumplir sus determinaciones cuentan con una medida que restringe la libertad de tránsito llamada *arresto*; siendo desde mi punto de vista, la única medida restrictiva de la libertad que en términos de la Constitución, se les puede permitir imponer, y exclusivamente para hacer cumplir sus determinaciones. "Por ende, no obstante que la autoridad formalmente administrativa desempeña una función jurisdiccional (como sucede, verbigracia, con las Juntas de Conciliación y Arbitraje) está impedida para imponer pena alguna, por no tener el carácter de "judicial." ¹⁶⁸

"El Poder Ejecutivo en el Estado mexicano se ha subrogado una serie de facultades de carácter jurisdiccional, se ha credo un sinnúmero de tribunales formalmente administrativos pero que llevan a cabo una actividad jurisdiccional, así tenemos a las Juntas de Conciliación y Arbitraje tanto federal como local, que regulan los conflictos obrero-patronales establecidos en el art. 123 C. apartado A: El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje que regula los conflictos entre los servidores públicos y los entes estatales de conformidad con el apartado B del 123 constitucional, que también dependen del Ejecutivo, asimismo tenemos un Tribunal Fiscal de la Federación que dirime los conflictos entre los causantes y las autoridades hacendarias, un Tribunal de lo Contencioso Administrativo y en los últimos años un sinnúmero de procuradurías como la Procuraduría Federal del Consumidor cuya naturaleza jurídica es cuestionable, una Procuraduría Social, Procuraduría de la defensa del menor y la familia, Procuraduría de la Defensa del Trabajo, todos dependientes del Ejecutivo" ¹⁶⁹. Con facultades todos de imponer la medida de apremio en estudio.

¹⁶⁷ Para un estudio más amplio de los Tribunales Administrativos mexicanos, incluyendo a los de las entidades federadas, véase GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, *Derecho procesal administrativo mexicano*, México, Ed. Porrúa, 1988, pp. 363-708. Cfr. FIX- ZAMUDIO, Héctor, *Introducción a la justicia administrativa en el ordenamiento mexicano*, México, El Colegio Nacional, 1983, pp. 87-88.

¹⁶⁸ BURGOA, *las garantías individuales*... Ob cit p.648

¹⁶⁹ SILVA RAMÍREZ, Luciano, apuntes del curso de Amparo.

4.8.1 EL ARRESTO ADMINISTRATIVO COMO MEDIDA DE APREMIO

El arresto como medida de apremio no constituye una pena sino un medio para que las autoridades administrativas hagan cumplir sus determinaciones. El arresto consiste en una breve privación de la libertad que se ejecuta en lugar distinto del destinado a la prisión preventiva y a la pena de prisión y cuya duración no debe exceder las 36 horas en términos de lo expresamente dispuesto por el artículo 21 constitucional, que desde mi punto de vista no es limitativo exclusivamente para el caso previsto en dicho dispositivo, pues también el arresto decretado por autoridades administrativas o judiciales con fundamento en un ordenamiento diverso al gubernativo no debe exceder el término de 36 horas.

“La S.C.J.N. a establecido que la aplicación de los medios de apremio ha de ser gradual, y que se haga uso de aquellos que resulten suficientes para la finalidad perseguida; en consecuencia, la aplicación del arresto (como medida de apremio, sin agotar otros medios coactivos legalmente establecidos constituye una violación del a. 16 C.)”.¹⁷⁰

El arresto como medida de apremio en materia administrativa se encuentra regulada en numerosos ordenamientos jurídicos por ello a manera de ejemplo solo se citan los siguientes: Respecto a la imposición de esta medida por parte de los Ministerios Públicos está regulada en el artículo 33 del C.P.P.D.F., y 44 del C.F.P.P.

Cuando a pesar de la aplicación de la medida de apremio no se logra el cumplimiento de una resolución judicial, es procedente denunciar y en su caso procesar a la persona que ha incurrido en el incumplimiento, por la comisión del delito de desobediencia a un mandato judicial previsto en el artículo 178 del C.P.

¹⁷⁰ *Diccionario Jurídico mexicano Ob. cit.* tomo I p.226.

4.9 FACULTADES DE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA PARA REGULAR LA LIBERTAD DE TRÁNSITO DERIVADAS DE REGLAMENTOS AUTÓNOMOS

4.9.1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.

Los reglamentos citados hasta aquí, verbigracia, R.I.S.G.; R.L.G.P.; R.L.G.S.M.S.I.; R.L.O.P.G.J.D.F.; R.L.O.P.G.R., son normas expedidas por el titular del Poder Ejecutivo Federal con el propósito de aplicar una ley previa, esta facultad está contenida en artículo 89 frac. I de la Constitución. Las normas jurídicas reglamentarias complementan el contenido de la ley, por lo que jerárquicamente esta subordinada a ella, con más razón lo estará a la Constitución, normas éstas a las que no debe contravenir ni desbordar sino detallar o pormenorizar los supuestos previstos en la Constitución y en la ley previa.

La Constitución sin embargo prevé un caso de excepción a la regla de que los reglamentos están supeditados a la existencia de una ley previa, y excepción también a la regla de que la imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial, establecido en su artículo 21: "Compete a la *autoridad administrativa* la aplicación de *sanciones* por las infracciones de los *reglamentos gubernativos y de policía*, las que únicamente consistirán en multa o *arresto* ".

Los mencionados reglamentos autónomos como es sabido no especifican o pormenorizan las disposiciones de una ley preexistente, sino que por sí mismos, establecen una determinada regulación de actividades o situaciones vinculados directamente con objetivos gubernamentales, estableciéndose en ellos obligaciones o prohibiciones a cargo de los particulares o autoridades, cuya infracción o no cumplimiento da origen a sanciones. Como objetivos de gobierno debe entenderse el orden y seguridad públicos.

Los reglamentos autónomos validamente pueden, por infracción a los mismos, sancionar con penas no mas severas que la multa y el arresto, éste último por sus efectos sobre la libertad personal y por ende de la libertad de tránsito se estudia por separado.

4.9.2 EL ARRESTO ADMINISTRATIVO.

La garantía de seguridad jurídica establecida en el artículo 21 Constitucional, que determina que la imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial, tiene una importante excepción constitucional, en razón de que el mismo artículo 21 de la Constitución Federal en su parte relativa establece que "Compete a la *autoridad administrativa* la aplicación de *sanciones* por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o *arresto* hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por el *arresto* correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas; pero si el infractor no pagará la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por el *arresto* correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas".

En el precepto constitucional aludido las *autoridades administrativas* encuentran el fundamento constitucional que las faculta a "*sancionar*" las infracciones que se cometan en los reglamentos gubernativos y de policía (reglamentos autónomos). El *arresto* debe decretarse con estricto apego al reglamento de que se trate, debiendo la autoridad administrativa fundar debidamente su determinación.

De las sanciones a que alude la disposición constitucional arriba transcrita, es el *arresto*, como sanción administrativa prevista en el correspondiente reglamento autónomo infringido, el que me interesa relacionar con la libertad de tránsito, pues la restringe mientras tal sanción se compurga, pero al ser un caso de restricción previsto por la propia Constitución, constituye un límite normativo de ella en nuestro derecho vigente.

Como mero ejemplo de un ordenamiento de este tipo que contempla el *arresto* como sanción puedo mencionar el Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica para el Distrito Federal¹⁷¹ que prevé esta sanción en diversos artículos. El artículo sexto de este ordenamiento define a la sanción de *arresto*, como "*la privación de la libertad por un período hasta de 36 horas, que se cumplirá en lugares diferentes de los destinados a la detención de indiciados, procesados o sentenciados.*"

¹⁷¹ Publicado en el D.O.F. el 27 de julio de 1993.

4.9.3 REGLAMENTO DE TRÁNSITO DEL DISTRITO FEDERAL¹⁷²

En tratándose ya no de sanciones, encontré que en el Reglamento de Tránsito del Distrito Federal, prevé una regulación a la que deben sujetarse los transeúntes de las vías públicas del Distrito Federal. De igual manera acontece con sus correlatos en cada localidad de nuestro país que cuenta con uno de ellos, cuya enumeración sería abundante, razón por la cual sólo se estudia la parte relativa del aludido ordenamiento. No debemos olvidar que en el referido reglamento se regula principalmente el tránsito vehicular como principal objetivo.

De los peatones

Derecho de paso y prohibiciones

“Los peatones deberán cumplir las disposiciones del Reglamento de Tránsito del Distrito Federal, (R.T.D.F.), las indicaciones de los agentes de policía y la de los dispositivos para el control de tránsito. Asimismo gozarán de derecho de paso en todas las intersecciones y en las zonas con señalamiento para este efecto, y en aquellas en que su tránsito y las de los vehículos estén controlados por algún agente de policía o cuando exista un dispositivo de tránsito”, (art. 4º, R.T.D.F.).

Obligaciones de los peatones

“Los peatones, al circular en la vía pública acatarán las prevenciones siguientes:

I. No podrán transitar a lo largo de la superficie de rodamiento de ninguna vía primaria, ni desplazarse por ésta en vehículos no autorizados; II. En las avenidas y calles de alta densidad de tránsito queda prohibido el cruce de peatones por lugares que no sean esquinas o zonas marcadas para tal efecto; III. En intersecciones no controladas por semáforos o agentes, los peatones deberán cruzar únicamente después de haberse cerciorado que pueden hacerlo con toda seguridad; IV. Para atravesar la vía pública por un paso de peatones controlado por semáforos o agentes, deberán obedecer las respectivas indicaciones; V. No deberán invadir intempestivamente la superficie de rodamiento; VI. En cruces no controlados por semáforos o agentes, no deberán cruzar frente a vehículos de transporte público de pasajeros detenidos momentáneamente; VII. Cuando no existan aceras en la vía pública, deberán circular por el acotamiento y, a falta de éste, por la orilla de la vía,

¹⁷² Publicada en el D.O.F. el día 9 de agosto de 1989. Reformado según diverso publicado el 16 de febrero de 1993.

pero en todo caso, procurarán hacerlo dando el frente al tránsito de vehículos; VIII. Para cruzar una vía donde haya puentes peatonales, están obligados a hacer uso de ellos; IX. Ningún peatón circulará diagonalmente por los cruceros, y X. Los peatones que pretendan cruzar una intersección o abordar un vehículo no deberán invadir el arroyo, en tanto no aparezca la señal que permita atravesar la vía o no llegue dicho vehículo", (art. 5º, R.T.D.F.).

Aceras y vialidades exclusivas para peatones

"Las aceras de las vías públicas sólo podrán utilizarse para el tránsito de peatones y minusválidos, excepto en los casos expresamente autorizados. El Departamento del Distrito Federal, previo estudio, determinará las vías públicas que estará libres de vehículos, para que sean de uso exclusivo del tránsito de peatones en los horarios que se determinen", (art. 6º, R.T.D.F.).

Respeto al derecho de paso peatonal

"Todo conductor que tenga que cruzar la acera para entrar o salir de una cochera, estacionamiento o calle privada, deberán ceder el paso a los peatones", (art. 7º, R.T.D.F.).

Preferencia de paso a peatones

"En los cruceros o zonas marcadas para el paso de peatones, donde no haya semáforos ni agente que regulen la circulación, los conductores harán alto para ceder el paso a los peatones que se encuentren en el arroyo. En vías de doble circulación, donde no haya refugio central para peatones, también deberán ceder el paso a aquellos que se aproximen provenientes de la parte de la superficie de rodamiento correspondiente al sentido opuesto. Queda prohibido adelantar o rebasar a cualquier vehículo que se haya detenido ante una zona de paso de peatones, marcada o no, para permitir el paso de éstos", (art. 8º, R.T.D.F.).

Minusválidos

"Sin perjuicio de lo previsto por esta sección, los minusválidos gozarán de los siguientes derechos y preferencias:

I. En las intersecciones a nivel no semaforizadas gozarán de derecho de paso sobre los vehículos; II. En intersecciones semaforizadas, el minusválido disfrutará del derecho de paso, cuando el semáforo de peatones así lo indique, o cuando el semáforo que corresponde a la vialidad que pretende cruzar esté en alto o cuando el agente de policía haga el ademán equivalente. Una vez que correspondiéndole el paso de acuerdo a los semáforos y no alcance a cruzar la vialidad, es obligación de los conductores mantenerse detenidos hasta que acaben de

cruzar, y III. Serán auxiliados por los agentes y/o peatones para cruzar alguna intersección". (art. 9º, R.T.D.F.).

De los escolares

Derecho de paso y protección a los escolares

"Los escolares gozarán de derecho de paso en todas las intersecciones y zonas señaladas para su paso. El ascenso y descenso de escolares de los vehículos que utilicen para trasladarse se realizará en las inmediaciones del plantel en lugares previamente autorizados. Los agentes protegen, mediante los dispositivos e indicaciones convenientes, el tránsito de los escolares en los horarios establecidos", (art. 10. R.T.D.F.).

CAPÍTULO QUINTO

INSTRUMENTOS INTERNACIONALES EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS QUE HACEN REFERENCIA A LA LIBERTAD DE TRÁNSITO Y SUS LIMITACIONES

Se incluye una breve alusión a ciertos instrumentos internacionales en materia de derechos humanos que hacen referencia a la libertad de tránsito, por considerar que son parte integrante del derecho vigente mexicano en términos de lo expresamente dispuesto por nuestra Ley Suprema en su artículo 133.

No pretendo hacer un análisis pormenorizado del tema pues ello desbordaría los límites prefijados, pero sí dejar constancia de que en materia de libre tránsito existe codificación o consagración normativa al respecto, por ello, se mencionará, por nombrarlo de alguna manera, los correlatos de nuestro artículo 11 Constitucional, en instrumentos internacionales en materia de derechos humanos. Se incluye también las reglas que asumieron los países suscriptores del T.L.C.A.N., para agilizar la entrada temporal de personas de negocios que sean nacionales de los mismos. (apéndice I).

Etimológicamente, la palabra instrumento, proviene del latín *instrumentum*, que significa escritura, papel o documento con que se justifica o prueba una cosa. En sentido general, se puede decir que, instrumento es el escrito en que se hace constar un hecho, un derecho o un acto jurídico. "Las voces *instrumentos internacionales* designan genéricamente a aquellos documentos que

contienen actuaciones referentes a la negociación y celebración de tratados internacionales.¹⁷³

He escogido la expresión *instrumentos internacionales* para referirme a los tratados o acuerdos internacionales, en razón de la tan variada nomenclatura que existe para su denominación, considerando que en este concepto se comprenden a todos ellos, independientemente del nombre que se les dé, así por ejemplo tenemos que para designar a este tipo de actos jurídicos se les denomina indistintamente: tratado, convenio, convención, acuerdo, pacto, carta, declaración, protocolo, intercambio de notas, concordato, etc. No se pasa por alto que los doctrinarios del Derecho Internacional Público encuentran diferencias entre cada uno de ellos¹⁷⁴, pero para los fines del presente estudio no interesan.

"Estas diferencias de mera terminología no tienen importancia en el derecho internacional, pero sí pueden tenerla, hasta cierto punto, en el derecho interno de las partes. Así, según la Constitución de los Estados Unidos, un tratado puede ser ratificado sólo por el Presidente y con el consentimiento de una mayoría de dos terceras partes del Senado, mientras que el Presidente, actuando solo, puede ratificar un acuerdo de otra clase, la de los llamados "Acuerdos Ejecutivos". Debido a complicaciones constitucionales de esta índole, que afectan a muchos Estados, las palabras sustitutivas del término "tratado" se usan en la actualidad con mayor frecuencia".¹⁷⁵

Sobre el particular Hans Kelsen expresa: "Algunas veces el tratado se llama acuerdo internacional, convención, protocolo, acta, declaración, etcétera; no obstante, el nombre no tiene importancia"¹⁷⁶ "No importa pues la denominación particular que se le otorgue al instrumento internacional para que sólo con ello pudiera pensarse que es modificable se naturaleza"¹⁷⁷ "Sin embargo, en nuestro país ha prosperado la práctica viciosa de celebrar un sin número de acuerdos internacionales, que son verdaderos *tratados*, que producen efectos jurídicos regidos

¹⁷³ Diccionario jurídico mexicano ob. cit. p. 1786

¹⁷⁴ El profesor Jesús Rodríguez y Rodríguez al decir de los instrumentos internacionales expone que los hay de diferentes denominaciones (convenciones, declaraciones estatutos, pactos, proclamaciones, protocolos, etcétera); de diferente contenido (generales o específicos); de diversa naturaleza jurídica (declarativos o convencionales), de diferente ámbito espacial de aplicación (universales o regionales) y, desde luego, con diversos mecanismos de protección (comisiones de investigación y conciliación, comités receptores y revisores de informes estatales periódicos, e, incluso, cortes con competencia jurisdiccional facultativa. RODRÍGUEZ Y RODRÍGUEZ Jesús, *Instrumentos internacionales sobre derechos humanos ONU-OEA*, Tomo I de III, Edic. de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1994, p. 10

¹⁷⁵ SORENSEN, Max, *Manual de Derecho Internacional Público*, 4a. reimpresión Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1992, p 200.

¹⁷⁶ KELSEN, Hans, *Principios de derecho internacional público*, p 272, citado por ARELLANO GARCÍA CARLOS, *Primer curso de derecho internacional público*, 2a. Edic. Ed. Porrúa, México, 1993, p 633.

¹⁷⁷ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, ob cit, p. 333, comentario al artículo 133. Constitucional de Alonso Gómez Robledo Verduzco.

por el derecho internacional, y que no obstante esto, no se someten a la aprobación del senado"¹⁷⁸

Para los efectos de la Ley sobre celebración de Tratados ¹⁷⁹, se entenderá por "Tratado": el convenio regido por el Derecho Internacional Público, celebrado por escrito entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y uno o varios sujetos de Derecho Internacional Público, ya sea que para su aplicación requiera o no la celebración de acuerdos en materias específicas, *cualquiera que sea su denominación*, mediante el cual los Estados Unidos Mexicanos asumen compromisos. (art. 2, L.S.C.T.).

Resulta conveniente recordar el tratamiento que la Constitución Política Mexicana le da a los Tratados Internacionales. Es el artículo 133 el que regula esta materia: "*Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.*"

En el transcrito artículo 133 Constitucional se establece el principio de Supremacía Constitucional, dando la jerarquía que corresponde a las diversas normas que integran todo el orden normativo mexicano, subordinando incluso a los tratados internacionales y leyes secundarias a la propia Constitución, en consecuencia ningún tratado, del cual México sea parte, está por encima, ni en el mismo plano que la Constitución, no puede por tanto modificarla, pero un tratado esta sobre o por encima de las normas constitucionales y secundarias de las entidades federadas que integran el Estado Mexicano.

En complemento a esta disposición Constitucional el artículo 89 Constitucional que se refiere a las facultades y obligaciones del Presidente, en su fracción X.- expresamente dispone: "*Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometidos a la aprobación del Senado*. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales".

Finalmente el artículo 76 del mismo ordenamiento en congruencia con los anteriores establece que: "*Son facultades exclusivas del Senado*: I.- Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes

¹⁷⁸ *Ibidem*, p 333

¹⁷⁹ Publicada en el D.O.F. de el 2 de enero de 1997.

anuales que el Presidente de la República y el Secretario del Despacho correspondiente rindan al Congreso; además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión."

De los artículos anteriormente transcritos se puede concluir que la responsabilidad de llevar a cabo las negociaciones y todo lo necesario para que se concluya con la celebración de un tratado internacional, recae exclusivamente en el presidente de la República, a él corresponde vigilar y asegurarse que el contenido del tratado sea respetuoso y congruente con el texto constitucional. Una vez concluidas las negociaciones internacionales y formalizado debe someterlo a la aprobación del Senado hecho lo cual, promulgará el Decreto por medio del cual sea obligatorio en todo el territorio nacional. A partir de la fecha que entre en vigor tendrá el rango de Ley Federal y su observancia y cumplimiento obligará tanto a gobernantes como a gobernados. La facultad de ratificación de los tratados recae en un órgano denominado Senado de la República. La Constitución mexicana no faculta a entidad federada alguna para celebrar tratados internacionales. Tal facultad esta reservada a la federación por conducto del Presidente de la República con el requisito de previa aprobación del Senado. También conviene recordar que el artículo 92 Constitucional establece el refrendo, pues cuando un decreto promulgatorio de un tratado se publique en el D.O.F., se alude al refrendo en lo que se refiere a los tratados internacionales.¹⁸⁰

Los tratados en el Derecho vigente mexicano se encuentran regulados también por la L.O.A.P.F.; por la Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano, por la Ley Sobre la Celebración de Tratados, y demás disposiciones aplicables sin embargo no esta en mi animo hacer un estudio exhaustivo a cerca de los tratados internacionales en general, ni de los procedimientos necesarios para su celebración, aprobación, y todo lo que ello implica, pues los limites que me he fijado me lo impiden, un análisis de tal naturaleza rebasaría en mucho los fines propuestos, en tal virtud, solamente me concretaré a la regulación que se le da a la libertad de tránsito en ordenamientos sobre derechos humanos de carácter internacional, y su ubicación en el derecho vigente mexicano.

"El proceso de positivación normativa o, si se quiere, de codificación del derecho internacional de los derechos humanos, cobró un auge sin precedentes, integrando, progresivamente y no sin serias dificultades, un impresionante catálogo de derechos y libertades fundamentales del ser humano internacionalmente reconocidos, rebasando así el ámbito del derecho interno y planteándose, al mismo tiempo, como una exigencia del derecho internacional."¹⁸¹

¹⁸⁰ Para evitar ser repetitivos, respecto al refrendo ruego remitirse al estudio hecho en la nota al pie número 93.

¹⁸¹ RODRÍGUEZ Y RODRIGUEZ Jesús, *Instrumentos internacionales sobre derecho.. Ob cit*, p 9

5.1 DECLARACIÓN UNIVERSAL DE DERECHOS HUMANOS

“Basándose en la naturaleza inespacial e intemporal del hombre como ser que ha sido y es la causa, el medio y el objeto del devenir histórico de todos los países del orbe en sus múltiples manifestaciones, se concibió la nobilísima idea de protegerlo en su calidad de persona y de ente socio-político con independencia del Estado concreto a que pertenezca”.¹⁸² Esta idea dice el profesor Ignacio Burgoa cristalizó en el trascendental documento internacional que se llama Declaración Universal de los Derechos humanos.

“La Declaración Universal de los Derechos Humanos proclamada el 10 de diciembre de 1948 por la Asamblea General de las Naciones Unidas no fue redactada en forma de tratado y por tanto no ha requerido la firma ni la ratificación de parte de nuestro país ni de ningún otro Estado. Por tanto, no tiene rigurosamente el carácter de una norma jurídica internacional, aunque convenimos en que tiene una gran autoridad moral.”¹⁸³

En efecto un punto interesante, consiste en analizar el valor jurídico de la Declaración Universal, ya no como norma jurídica internacional, sino en nuestro derecho vigente: “Según Sergio García Ramírez, profesor universitario de la U.N.A.M., hasta cercana fecha hubo interesante polémica acerca de la verdadera vigencia jurídica o, por el contrario, el valor simplemente pragmático de las prescripciones contenidas en la Declaración Universal. Para la mayoría de los autores que se han ocupado de esta cuestión, la Declaración por sí misma carece de eficacia jurídica: Posee solo fuerza moral, por que implica un compromiso ético; contiene una serie de orientaciones, de principios, que no pueden ser impuestos coactivamente ya que conforme a la Carta de las Naciones Unidas del órgano del cual emanó no tiene atribuciones de expedir normas de obligatoria observancia.”¹⁸⁴

La consagración normativa de la libertad de tránsito en la multicitada Declaración lo es del tenor siguiente:

“Artículo 13. 1. toda persona tiene derecho a circular libremente y elegir su residencia en el territorio de un Estado. 2. Toda persona tiene derecho a salir de cualquier país incluso del propio, y a regresar a su país”

“Artículo 14. 1. En caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo y disfrutar de él en cualquier país. 2. Este derecho no podrá ser invocado

¹⁸² BURGOA, *las garantías individuales...* Ob cit pp.153-154

¹⁸³ ARELLANO GARCÍA, *Derecho Internacional Privado* Ob cit. p.435.

¹⁸⁴ OVILLA MANDUJANO, Ob. cit. p. 214.

contra una acción judicial realmente originada por delitos comunes o por actos opuestos a los propósitos y principios de las Naciones Unidas.”¹⁸⁵

Concluiré la referencia a la Declaración Universal de los Derechos Humanos, haciendo notar que nuestra Ley Suprema es anterior en sus postulados que la citada Declaración, y que tanto en nuestro orden jurídico constitucional como secundario este tema es tratado con más purismo jurídico, sin olvidar la previsión de las limitaciones que la libertad de tránsito debe tener por parte de las normas constitucionales y legales, que como se ha observado, a los encargados de redactar la Declaración no les intereso aludir. En cuanto al valor jurídico de ella comparto la opinión del profesor Carlos Arrellano García en el sentido que no tiene el carácter de norma jurídica internacional, ni de derecho interno por no haber sido firmada ni ratificada por nuestro país, requisito necesario para que una norma internacional sea parte integrante de nuestro derecho, y con el razonamiento aquí transcrito del Profesor Sergio García Ramírez en el sentido de que el órgano internacional del cual emanó dicha declaración no está facultada para expedir leyes de tal naturaleza.

5.2 PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS

Este Instrumento internacional fue adoptado por la Organización de Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966, ratificado por México el 23 de marzo de 1981, publicado en el D.O.F el 20 de mayo de 1981, entrando en vigor para nuestro país el 23 de junio de 1981.

Respecto a la libertad de tránsito, el pacto en comentario la regula en sus artículos 12 y 13.

“ARTÍCULO 12.1. Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tendrá derecho a circular libremente por él y a escoger libremente en él su residencia.

2. Toda persona tendrá derecho a salir libremente de cualquier país, incluso del propio.

3. Los derechos antes mencionados no podrán ser objeto de restricciones salvo cuando éstas se hallen previstas en la ley, sean necesarias para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de terceros, y sean compatibles con los demás derechos reconocidos en el presente Pacto.

¹⁸⁵ El texto íntegro de la citada Declaración puede verse en BURGOA *Las garantías* Ob. cit. pp. 751-755 o en RODRÍGUEZ Y RODRÍGUEZ Jesús, *Instrumentos internacionales sobre derechos...Ob cit.* pp 19-24.

4. Nadie podrá ser arbitrariamente privado del derecho a entrar en su propio país”.

“ARTÍCULO 13. El extranjero que se halle legalmente en el territorio de un Estado Parte en el presente Pacto sólo podrá ser expulsado de él en cumplimiento de una decisión adoptada conforme a la ley; y, a menos que razones imperiosas de seguridad nacional se opongan a ello, se permitirá a tal extranjero exponer las razones que lo asistan en contra de su expulsión, así como someter su caso a revisión ante la autoridad competente o bien ante la persona o personas designadas especialmente por dicha autoridad competente, y hacerse representar con tal fin ante ellas”.¹⁸⁶

Este Instrumento internacional tiene el carácter de norma jurídica para nuestro país, puesto que fue ratificado, publicado en el D.O.F. y considerado derecho vigente a partir del 23 de junio de 1981.

El tratamiento que se le da en este instrumento a la libertad de tránsito es más amplia y en la que si se establecen restricciones a este derecho sólo cuando la ley las prevea, sean necesarias para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas o los derechos reconocidos en el propio pacto. Establece claramente que nadie puede ser privado de su libertad de transitar arbitrariamente lo extiende hasta el derecho de expulsión de los Estados, es decir que el extranjero que se halle legalmente en el territorio de un Estado solo será expulsable previa decisión apoyada en la ley, con la única limitante por razones imperiosas de seguridad nacional que se opongan. A diferencia de nuestro orden jurídico constitucional el mencionado Pacto permite al extranjero exponer las razones que lo asistan en contra de su expulsión, así como someter su caso a revisión ante la autoridad competente y hacerse representar ante ellas.¹⁸⁷

5.3 CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS

Como antecedente de la “Convención Americana de Derechos Humanos”, como Instrumento Internacional de carácter regional, la Organización de Estados Americanos (O.E.A.)¹⁸⁸, adoptó el 2 de mayo de 1948, la “Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre” Instrumentos que no se deben

¹⁸⁶ El texto íntegro de la citado Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos puede verse en RODRÍGUEZ Y RODRÍGUEZ Jesús, *Instrumentos internacionales sobre derechos... Ob cit.* pp 42-62

¹⁸⁷ Cfr. véase expulsado.

¹⁸⁸ Organización creada el 30 de abril de 1948, en la XI Conferencia Internacional Americana celebrada en Bogotá, con la participación de 21 Estados de la región.

confundir. Dicha Declaración contiene un catálogo de derechos semejante al de Declaración Universal de Derechos Humanos, pero ofrece la particularidad que además de los veintiocho artículos, que contienen enunciados los derechos humanos incluye diez más, dedicados a establecer deberes de los individuos.

La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre tampoco fue redactada en forma de Tratado o Convención y al igual que la Declaración Universal no ha requerido la firma ni la ratificación de México, ni la de ningún otro Estado, no teniendo en consecuencia el carácter de norma jurídica Internacional, y menos aún reconocida por nuestro derecho interno, solo contiene compromisos éticos que no pueden ser impuestos coactivamente.

El Derecho de residencia y tránsito, es enunciado en el artículo VIII, de la mencionada Declaración regional en los términos siguientes: *"Toda persona tiene el derecho de fijar su residencia en el territorio del Estado de que es nacional, de transitar por él libremente y no abandonarlo si no por su voluntad"*

El derecho de asilo, es mencionado en el artículo XXVII, *"Toda persona tiene derecho de buscar asilo en territorio extranjero, en caso de persecución que no sea motivada por delitos de derecho común y de acuerdo con la legislación de cada país y con los convenios internacionales"*¹⁸⁹

La Convención Americana de Derechos Humanos, fue adoptada por la O.E.A. el 22 de noviembre de 1969, entro en vigor el 18 de julio de 1978, ratificada por México el 24 de marzo de 1981, publicada en el D.O.F. el 7 de mayo de 1981, entrando en vigor para nuestro país el 24 de mayo de 1981.

Respecto a la libertad de tránsito la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece en su artículo 22 lo siguiente.

Artículo 22. Derechos de Circulación y de Residencia.

1. Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tiene derecho a circular por el mismo y, a residir en él con sujeción a las disposiciones legales.

2. Toda persona tiene derecho a salir libremente de cualquier país, inclusive del propio.

3. El ejercicio de los derechos anteriores no puede ser restringido sino en virtud de una ley, en la medida indispensable en una sociedad democrática, para prevenir infracciones penales o para proteger la seguridad nacional, la seguridad o el orden público, la moral o la salud pública o los derechos y libertades de los demás.

¹⁸⁹ El texto íntegro de la citada Declaración Americana de los Derechos y Deberes Humanos puede verse en RODRÍGUEZ Y RODRÍGUEZ Jesús, *Instrumentos internacionales sobre derechos...* Ob. cit. pp 1072-1079.

4. El ejercicio de los derechos reconocidos en el inciso 1 puede asimismo ser restringido por la ley, en zonas determinadas, por razones de interés público.

5. Nadie puede ser expulsado del territorio del Estado del cual es nacional, ni ser privado del derecho a ingresar en el mismo.

6. El extranjero que se halle legalmente en el territorio de un Estado parte en la presente Convención, sólo podrá ser expulsado de él en cumplimiento de una decisión adoptada conforme a la ley.¹⁹⁰

7. Toda persona tiene el derecho de buscar y recibir asilo en territorio extranjero en caso de persecución por delitos políticos o comunes conexos con los políticos y de acuerdo con la legislación de cada Estado y los convenios Internacionales.¹⁹¹

8. En ningún caso el extranjero puede ser expulsado o devuelto a otro país, sea o no de origen, donde su derecho a la vida o la libertad personal esta en riesgo e violación a causa de raza, nacionalidad, religión, condición social, o de sus opiniones políticas.¹⁹²

9.- Es prohibida la expulsión colectiva de extranjeros.¹⁹³

La Convención Americana de Derechos Humanos como Instrumento Internacional tiene el carácter de norma jurídica para nuestro país, en razón de que fue ratificado, publicado en el D.O.F. y considerado derecho vigente a partir del 24 de marzo de 1981.

La Convención Americana de Derechos Humanos como Instrumento Internacional le da un tratamiento más amplio a la libertad de tránsito en él se establecen restricciones a este derecho sólo por virtud de la ley, cuando sean necesarias para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas o los derechos de los demás. Establece claramente que nadie puede ser expulsado arbitrariamente, es decir, que el extranjero que se halle legalmente en el territorio de un Estado solo será expulsable previa decisión apoyada en la ley, con la única limitante por razones imperiosas de seguridad nacional que se opongan. Establece el derecho de asilo de toda persona supeditándolo a la legislación de cada Estado y a los convenios internacionales. Consagra también la figura del Refugiado, y como innovación incorpora la prohibición de expulsiones colectivas de extranjeros. A diferencia del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos el mencionado Convenio no permite al extranjero exponer las razones que lo asistan en

¹⁹⁰ Cfr. véase expulsado.

¹⁹¹ Cfr. el concepto de asilado político.

¹⁹² Cfr. el concepto de refugiado político.

¹⁹³ El texto íntegro de la citada Convención Americana de Derechos Humanos puede verse en RODRÍGUEZ Y RODRÍGUEZ Jesús, *Instrumentos internacionales sobre derechos... Ob cit*, pp 1080-1108

contra de su expulsión, así como someter su caso a revisión ante la autoridad competente y hacerse representar ante ellas.

5.4 CONVENCIÓN EUROPEA PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

La Convención de Salvaguardia de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, suscrita el 4 de noviembre de 1950, más conocida con el nombre de Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos entró en vigor el 3 de septiembre de 1953 y cuenta con 18 miembros.

Originalmente dicha Convención consagraba sólo doce derechos, entre ellos se enuncia simplemente a la "libertad", y no a libertades específicas, como es el caso de la libertad de tránsito, de esta manera el artículo 5º de la Convención establecía lo siguiente: "*Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad. Nadie puede ser privado de la libertad.*"

Entre 1963 y 1970 la Convención fue adicionada con cinco Protocolos, todos ellos en vigor; Por virtud del cuarto de ellos se *adicionan nuevos derechos a la lista original*, es precisamente en éste donde se agrega la libertad de tránsito, al efecto me permito transcribir dicho:

5.4.1 PROTOCOLO No. 4

"Reconociendo ciertos derechos y libertades además de los que ya figuran en la Convención y en el Protocolo Adicional a la Convención.

Los Gobiernos signatarios, miembros del Consejo de Europa.

Resueltos a tomar las medidas apropiadas para asegurar la garantía colectiva de derechos y libertades distintos de los que ya figuran en el título I de la Convención de salvaguardia de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, firmada en Roma el 4 de noviembre de 1950 (denominada en adelante "la Convención", y en los artículos 1 a 3 del primer Protocolo adicional a la Convención, firmado en París el 20 de marzo de 1952.

Han convenido lo siguiente:

Artículo 1

Nadie puede ser privado de su libertad por la única razón de no poder ejecutar una obligación contractual.

Artículo 2

1. Toda persona que se encuentra en situación regular sobre el territorio de un Estado tiene derecho a circular libremente en él y a escoger libremente su residencia.

2. Toda persona es libre de abandonar un país cualquiera, incluso el suyo.

3. El ejercicio de estos derechos no puede ser objeto de más restricciones que las que, previstas en la ley, constituyen medidas necesarias, en una sociedad democrática, para la seguridad nacional, la salvación pública, el mantenimiento del orden público, la prevención de infracciones penales, la protección de la salud y de la moral o la salvaguarda de los derechos y libertades de tercero.

4. Los derechos reconocidos en el párrafo 1 pueden igualmente, en ciertas zonas determinadas, ser objeto de restricciones previstas por la ley y que estén justificadas por el interés público en una sociedad democrática.

Artículo 3

1. Nadie puede ser expulsado, en virtud de una medida individual o colectiva del territorio del Estado del cual sea ciudadano.

2. Nade puede verse privado del derecho de entrar en el territorio del Estado del cual sea ciudadano.

Artículo 4

Quedan prohibidas las expulsiones colectivas de extranjeros¹⁹⁴.

La Convención de Salvaguardia de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales como Instrumento Internacional le da a la libertad un enfoque, en principio genérico, ya que como se menciona solo se refiere a ella sin especificar el tipo de libertad, y es hasta en el protocolo adicional No. 4 en donde regula la libertad de circular libremente en determinado territorio, así mismo en dicho protocolo se establecen restricciones a este derecho sólo por virtud de la ley, cuando constituyan medidas necesarias, para la seguridad nacional, el orden público, la prevención de infracciones penales, la protección de la salud y de la moral o la salvaguarda de los derechos y libertades de tercero. Estableciendo de igual manera

¹⁹⁴ El texto íntegro de esta Convención, como de sus protocolos adicionales puede verse en VARELA FEIJÓO, Jacobo; *La protección de los derechos humanos. Jurisprudencia de la Comisión y Tribunal Europeo de Derechos del Hombre*; Ed. Hispano Europea; Barcelona, España, 1972, p. 303.

que nadie puede ser expulsado, en virtud de una medida individual o colectiva del territorio del Estado del cual sea ciudadano así como tampoco nadie puede ser privado del derecho de entrar en el Estado del cual sea nacional y por último quedan prohibidas las expulsiones colectivas de extranjeros.

5.5 REGLAS QUE ASUMIERON LOS PAÍSES SUSCRIPTORES DEL T.L.C.A.N. PARA AGILIZAR LA ENTRADA TEMPORAL DE PERSONAS DE NEGOCIOS

Es de hacer notar que el T.L.C.A.N. es un acuerdo internacional de *libre comercio* que de ninguna manera pretendió regular aspectos migratorios, pero sí establecer normas que regularan la entrada temporal de extranjeros que reúnan los requisitos para ser considerados como "personas de negocios" nacionales de los países suscriptores del mismo, en virtud de la relación económica preferencial que existe entre ellos, por esta razón se incluyó en este instrumento internacional una sección específica sobre los compromisos asumidos por los tres países para agilizar la entrada temporal de personas de negocios que sean nacionales de México, Canadá y Estados Unidos.

Debo aclarar que no se establece un mercado común con libre movimiento de personas, pues cada uno de los países conserva el derecho de adoptar la política migratoria que juzgue conveniente, y el de proteger la seguridad de sus respectivas fronteras. Los países contratantes deberán autorizar la entrada temporal a cuatro categorías de personas de negocios, cuyos conceptos ya fueron estudiados en el capítulo segundo del presente trabajo.

Es importante destacar que México y Estados Unidos acordaron limitar la entrada temporal de profesionales mexicanos a Estados Unidos a un número anual a 5,500 personas por año. Este límite numérico es adicional al que se permite con forme a una categoría similar dispuesta por la ley de Estados Unidos, en la cual se establece una limitación global de 65,000 profesionales, la que no será afectada por el tratado. El límite numérico de 5,500 podrá incrementarse por acuerdo entre México y Estados Unidos y se eliminará 10 años después de la entrada en vigor de dicho tratado, salvo que los dos países decidan hacerlo antes de esa fecha. Canadá, por su parte, no impone a México límite alguno.

Los países miembros del Tratado realizarán consultas sobre asuntos de entrada temporal a través de un grupo de trabajo especializado. Dentro de sus labores, el grupo considerará la posibilidad de extender las disposiciones de esta

sección al cónyuge de la persona de negocios a la cual se haya otorgado entrada temporal, de conformidad con lo dispuesto en el tratado, por periodos de un año o más en calidad de *comerciantes e inversionistas, personal transferido dentro de una compañía y profesionales*.¹⁹³

Por su importancia considero pertinente incluir por separado en el apéndice I el capítulo XVI del T.L.C.A.N. en su texto original, publicado en el D.O.F. del 20 de diciembre de 1993.

¹⁹³ Cfr. Estos conceptos se detallan en el apartado dedicado a las personas de negocios y en el apéndice I de de esta tesis.

APÉNDICE I

Capítulo XVI

Entrada temporal de personas de negocios

Artículo 1601. Principios generales

Además de lo dispuesto en el Artículo 102, "Objetivos", este capítulo refleja la relación comercial preferente entre las Partes; la conveniencia de facilitar la entrada temporal conforme al principio de reciprocidad y de establecer criterios y procedimientos transparentes para tal efecto. Asimismo refleja la necesidad de garantizar la seguridad de las fronteras, y de proteger la fuerza de trabajo nacional y el empleo permanente en sus respectivos territorios.

Artículo 1602. Obligaciones generales

Cada una de las Partes aplicará las medidas relativas a las disposiciones de este capítulo de conformidad con el Artículo 1601, y en particular, las aplicará de manera expedita para evitar demoras o perjuicio indebidos en el comercio de bienes y de servicios, o en las actividades de inversión comprendidas en este Tratado.

Las Partes procurarán desarrollar y adoptar criterios, definiciones e interpretaciones comunes para la aplicación de este capítulo.

Artículo 1603. Autorización de entrada temporal

1. De acuerdo con las disposiciones de este capítulo, incluso las contenidas en el Anexo 1603, cada una de las Partes autorizará la entrada temporal a personas de negocios que cumplan con las demás medidas aplicables, relativas a salud y seguridad públicas, así como con las referentes a seguridad nacional.

2. Una Parte podrá negar la expedición de un documento migratorio que autorice empleo a una persona de negocios, cuando su entrada temporal afecte desfavorablemente.

(a) la solución de cualquier conflicto laboral en curso en el lugar donde esté empleada o vaya a emplearse; o

(b) el empleo de cualquier persona que intervenga en ese conflicto.

3. Cuando una Parte niegue, la expedición de un documento migratorio que autorice empleo, de conformidad con el párrafo 2, esa Parte:

(a) informará por escrito a la persona de negocios afectada las razones de la negativa; y

(b) notificará sin demora y por escrito las razones de la negativa a la Parte cuya persona de negocios se niega la entrada.

4. Cada una de las Partes limitará el importe de los derechos que cause el trámite de solicitudes de entrada temporal de personas de negocios al costo aproximado de los servicios que se presten.

Artículo 1604. Suministro de información

1. Además de lo dispuesto en el Artículo 1802, "Publicación", cada una de las Partes:

(a) proporcionará a las otras Partes los materiales que les permitan conocer las medidas relativas a este capítulo; y

(b) a más tardar un año después de la fecha de entrada en vigor del Tratado, preparará, publicará y pondrá a disposición de los interesados, tanto en su territorio como en el de las otras Partes un documento consolidado con material que explique los requisitos para la entrada temporal conforme a este capítulo, de manera que puedan conocerlos las personas de negocios de las otras Partes.

2. Sujeto a lo dispuesto a en el Anexo 1604.2, cada una de las Partes recopilará, mantendrá y pondrá a disposición de las otras, de conformidad con su legislación interna, la información relativa al otorgamiento de autorizaciones de entrada temporal, de acuerdo con este capítulo, a personas de negocios de las otras Partes a quienes se les haya expedido documentación migratoria. Esta recopilación incluirá información específica para cada ocupación, profesión o actividad.

Artículo 1605. Grupo de trabajo.

1. Las Partes establecen un Grupo de Trabajo sobre Entrada Temporales, integrado por representantes de cada una de ellas, que incluya funcionarios de migración.

2. El Grupo de Trabajo se reunirá cuando menos una vez cada año para examinar:

(a) la aplicación y administración de este capítulo.

(b) la elaboración de medidas que faciliten aún más la entrada temporal de personas de negocios conforme al principio de reciprocidad.

(c) la exención de pruebas de certificación laboral o de procedimientos de efecto similar, para el cónyuge de la persona de negocios a la que se haya autorizado la entrada temporal por más de un año conforme a las Secciones B, C o D del Anexo 1603, y

(d) las propuestas de modificaciones o adiciones a este capítulo.

Artículo 1606.

Solución de controversias

1. Las Partes no podrán iniciar los procedimientos previstos en el Artículo 2007, "La Comisión-buenos, oficios, conciliación y mediación", respecto a una negativa de autorización de entrada temporal conforme a este capítulo, ni respecto de ningún caso particular comprendido en el Artículo 1602(1), salvo que:

(a) el asunto se refiera a una práctica recurrente, y

(b) la persona de negocios afectada haya agotado los recursos administrativos a su alcance respecto a ese asunto en particular.

2. Los recursos mencionados en el párrafo (1)(b) se considerarán agotados cuando la autoridad competente no haya emitido una resolución definitiva en un año, contado a partir del inicio del procedimiento administrativo, y la resolución no se haya demorado por causas imputables a la persona de negocios afectada.

Artículo 1607.

Relación con otros capítulos

Salvo lo dispuesto en este capítulo y en los Capítulos I, "Objetivos", II, "Definiciones generales; XX, "disposiciones institucionales y procedimientos para la solución de controversias", y XXI "Disposiciones finales" y los Artículos 1801, "Puntos de enlace", 1802, "Publicación", 1803 "Notificación y suministro de información", y 1804, "Procedimientos administrativos", ninguna disposición de este Tratado impondrá obligación alguna a las Partes respecto a sus medidas migratorias.

Artículo 1608.

Definiciones

Para efectos del presente capítulo:

entrada temporal significa la entrada de una persona de negocios de una Parte a territorio de otra Parte, sin la intención de establecer residencia permanente;

ciudadano significa "ciudadano" tal como se define en el Anexo 1608 para las Partes estipuladas en ese anexo;

persona de negocios significa el ciudadano de una Parte que participa en el comercio de bienes o prestación de servicios, o en actividades de inversión;

existente significa "existente", tal como se define en el Anexo 1608 para las Partes estipuladas en ese anexo.

Anexo 1603

Entrada temporal de personas de negocios

Sección A - Visitantes de negocios

1. Cada una de las Partes autorizará la entrada temporal a la persona de negocios que pretenda llevar a cabo alguna actividad de negocios mencionada en el Apéndice 1603.A.1, sin exigirle autorización de empleo, siempre que, además de cumplir con las medidas migratorias existentes, aplicables a la entrada temporal, exhiba:

(a) prueba de nacionalidad de una Parte;

(b) documentación que acredite que emprenderá tales actividades y señale el propósito de su entrada; y

(c) prueba del carácter internacional de la actividad de negocios que se propone realizar y de que la persona no pretenda ingresar en el mercado local de trabajo.

2. Cada una de las Partes estipulará que una persona de negocios pueda cumplir con los requisitos señalados en el inciso (c) del párrafo 1 cuando demuestre que:

(a) la fuente principal de remuneración correspondiente a esa actividad se encuentra fuera del territorio de la Parte que autoriza la entrada temporal; y

(b) el lugar principal del negocio y donde se obtiene la mayor parte de las ganancias se encuentra fuera de este territorio.

La Parte aceptará normalmente una declaración verbal sobre el lugar principal del negocio y el de obtención de ganancias. Cuando la Parte requiera comprobación adicional, por lo regular considerará prueba suficiente una carta de empleador donde consten estas circunstancias.

3. Cada una de las Partes autorizará la entrada temporal a la persona de negocios que pretenda llevar a cabo alguna actividad distinta a las señaladas en el Apéndice 1603

A.1. sin exigirle autorización de empleo, en términos no menos favorables que los previstos en las disposiciones existentes de las medidas señaladas en el Apéndice 1603.A.3, siempre que dicha persona de negocios cumpla además con las medidas migratorias existentes, aplicables a la entrada temporal.

4. Ninguna de las Partes podrá:

(a) exigir como condición para autorizar la entrada temporal conforme al párrafo 1 ó 3, procedimientos previos de aprobación, peticiones, pruebas de certificación laboral u otros procedimientos de efecto similar, o

(b) imponer ni mantener ninguna restricción numérica a la entrada temporal de conformidad con el párrafo 1 ó 3.

5. No obstante lo dispuesto en el párrafo 4, una Parte podrá requerir de la persona de negocios que solía tener entrada temporal conforme a esta sección, que obtenga previamente a la entrada una visa o documento equivalente. Antes de imponer el requisito de visa la Parte consultará con la Parte, cuyas personas de negocios se verían afectadas, con el fin de evitar la aplicación del requisito. Cuando en una Parte exista el requisito de visa, a petición de la Parte cuyas personas de negocios estén sujetas a él, ambas consultarán entre ellas con miras a eliminarlo.

Sección B - Comerciantes e inversionistas

1. Cada una de las Partes autorizará la entrada temporal y expedirá documentación comprobatoria a la persona de negocios que pretenda:

(a) llevar a cabo un intercambio comercial cuantioso de bienes o servicios, principalmente entre el territorio de la Parte de la cual es nacional y el territorio de la Parte a la cual se solicita la entrada, o

(b) establecer, desarrollar, administrar o prestar asesoría o servicios técnicos clave para administrar una inversión en la cual la persona o su empresa hayan comprometido, o estén en vías de comprometer, un monto importante de capital.

Y que ciertas funciones de supervisión, ejecutivas o que conlleven habilidades esenciales, siempre que la persona cumpla además con las medidas migratorias existentes, aplicables a la entrada temporal.

2. Ninguna de las Partes podrá:

(a) exigir prueba de certificación laboral u otros procedimientos de efecto similar, como condición para autorizar la entrada temporal conforme al párrafo 1; ni

(b) imponer ni mantener restricciones numéricas en relación con la entrada temporal conforme al párrafo 1.

3. No obstante lo dispuesto en el párrafo 2, una Parte podrá requerir de la persona de negocios que solicite entrada temporal conforme a esta sección que obtenga, previamente a la entrada, una visa o documento equivalente.

Sección C - Transferencias de personal dentro de una empresa

1. Cada una de las Partes autorizará la entrada temporal y expedirá documentación comprobatoria a la persona de negocios empleada por una empresa que pretenda desempeñar funciones gerenciales, ejecutivas o que conlleven conocimientos especializados, en esa empresa o en una de sus subsidiarias o filiales, siempre que cumplan con las medidas migratorias existentes aplicables a la entrada temporal. La Parte podrá exigir que la persona haya sido empleada de la empresa, de manera continua, durante un año dentro de los tres años inmediatamente anteriores a la fecha de presentación de la solicitud.

2. Ninguna de las Partes podrá:

(a) exigir pruebas de certificación laboral u otros procedimientos de efecto similar como condiciones para autorizar la entrada temporal conforme al párrafo 1, ni

(b) imponer ni mantener restricciones numéricas en relación con la entrada temporal conforme al párrafo 1.

3. No obstante lo dispuesto en el párrafo 2, una Parte podrá requerir de la persona de negocios que solicite entrada temporal conforme a esta sección, que obtenga previamente a la entrada una visa o documento equivalente. Antes de imponer el requisito de visa, la Parte consultará con la Parte cuyas personas de negocios se verían afectadas, con el fin de evitar la aplicación del requisito. Cuando en una Parte exista el requisito de visa, a petición de la Parte cuyas personas de negocios estén sujetas a él, ambas consultarán entre ellas, con miras a eliminarlo.

Sección D -Profesionales

1. Cada Parte autorizará la entrada temporal y expedirá documentación comprobatoria a la persona de negocios que pretenda llevar a cabo actividades a nivel profesional en el ámbito de una profesión señalada en el Apéndice 1603.D.1, cuando la persona además de cumplir con los requisitos migratorios existentes, aplicables a la entrada temporal, exhiba:

(a) prueba de nacionalidad de una Parte, y

(b) documentación que acredite que la persona emprenderá tales actividades y que señale el propósito de su entrada.

2. Ninguna de las Partes podrá:

(a) exigir procedimientos previos de aprobación, peticiones, pruebas de certificación laboral u otras de efecto similar, como condición para autorizar la entrada temporal conforme al párrafo 1; ni

(b) imponer ni mantener restricciones numéricas en relación con la entrada temporal conforme al párrafo 1.

3. No obstante lo dispuesto en el párrafo 2, una Parte podrá requerir de una persona de negocios que solicite entrada temporal conforme a esta sección, que obtenga previamente a la entrada una visa o documento equivalente. Antes de imponer el requisito de visa, la Parte consultará con la Parte cuyas personas de negocios se verían afectadas, con el fin de evitar la aplicación del requisito. Cuando exista el requisito de visa, a petición de la Parte cuyas personas de negocios estén sujetas a él, ambas consultarán entre ellas con miras a eliminarlo.

4. No obstante lo dispuesto en los párrafos 1 y 2, una Parte podrá establecer un límite numérico anual que se especificará en el Apéndice 1603.D.4, a la entrada temporal de personas de negocios de otra Parte que pretenda realizar actividades a

nivel profesional en el ámbito de alguna de las profesiones enumeradas en el Apéndice 1603.D.1, cuando las Partes interesadas no hayan acordado otra cosa antes de la fecha de entrada en vigor de este Tratado para dichas Partes. Antes de establecer ese límite numérico, la Parte consultará con la otra Parte interesada.

5. A menos que las Partes interesadas acuerden otra cosa, la Parte que establezca un límite numérico de conformidad con el párrafo 4:

(a) examinará cada año después del primer año de la fecha de entrada en vigor de este Tratado, la posibilidad de aumentar el límite numérico señalado en el Apéndice 1603.D.4 en un afán que será establecida en consulta con la otra Parte interesada, tomando en cuenta la demanda de entrada temporal conforme a esta sección;

(b) no aplicará los procedimientos que establezca conforme al párrafo 1 a la entrada temporal de la persona de negocios sujeta al límite numérico, pero podrá exigirle el cumplimiento de sus demás procedimientos aplicables a la entrada temporal de profesionales;

(c) podrá, en consulta con la otra Parte interesada, autorizar la entrada temporal conforme al párrafo 1 a la persona que ejerza una profesión cuyos requisitos de acreditación, licenciamiento y certificación sean mutuamente reconocidos por esas Partes.

6. Nada de lo dispuesto en el párrafo 4 ó 5 se interpretará como limitación a la posibilidad de que una persona de negocios solicite la entrada temporal de acuerdo con aquellas medidas migratorias de una Parte aplicables a la entrada de profesionales, que sean distintas a las que se adopten o mantengan de conformidad con el párrafo 1.

7. Tres años después de que una parte establezca un límite numérico de acuerdo con el párrafo 4, ésta consultará con la otra Parte interesada con miras a determinar una fecha a partir de la cual dejará aplicarse tal límite.

Apéndice 1603.A.1

Visitantes de negocios

Investigación y diseño

- Investigadores, técnicos, científicos y estadísticos que realicen investigaciones de manera independiente o para una empresa ubicada en territorio de otra Parte.

Cultivo, manufactura y producción

- Propietarios de maquinas cosechadoras que supervisen a un grupo de operarios admitido de conformidad con las disposiciones aplicables;

- Personal de compras y de producción, a nivel gerencial, que lleve a cabo operaciones comerciales para una empresa ubicada en territorio de otra Parte.

Comercialización

- Investigadores y analistas de mercado que efectúen investigaciones o análisis de manera independiente o para una empresa ubicada en territorio de otra Parte;
- Personal de ferias y de promoción que asista a convenciones comerciales.

Ventas

- Representantes y agentes de ventas que levanten pedidos o negocien contratos sobre bienes y servicios para una empresa ubicada en territorio de otra Parte, pero que no entreguen los bienes ni presten los servicios;
- Compradores que hagan adquisiciones para una empresa ubicada en territorio de otra Parte.

Distribución

- Operadores de transporte que efectúen operaciones de transporte de bienes o de pasajeros a territorio de una Parte desde territorio de otra Parte, o efectúen operaciones de carga y transporte de bienes o de pasajeros desde territorio de una Parte a territorio de otra, sin realizar operaciones de descarga, al territorio de otra Parte;
- Respecto a la entrada temporal en territorio de Estados Unidos, los agentes aduanales canadienses que lleven a cabo servicios de corretaje relacionados con la exportación de bienes desde territorio de Estados Unidos hacia o a través del territorio de Canadá;
- Respecto a la entrada temporal en territorio de Canadá, los agentes aduanales estadounidenses que lleven a cabo servicios de corretaje relacionados con la exportación de bienes desde territorio de Canadá hacia o a través del territorio de Estados Unidos.
- Agentes aduanales que brinden servicios de asesoría en lo tocante a facilitar la importación o exportación de bienes.

Servicios posteriores a la venta

- Personal de instalación, mantenimiento y supervisión que cuente con los conocimientos técnicos especializados esenciales para cumplir con la obligación contractual del vendedor; y que preste servicios, o capacite a trabajadores para que presten esos servicios, de conformidad con una garantía u otro contrato de servicios conexo a la venta de equipo o maquinaria comercial o industrial, incluidos los programas de computación comprados a una empresa ubicada fuera del territorio de

la Parte a la cual se solicita entrada temporal, durante la vigencia del contrato de garantía o de servicio.

Servicios generales

- Profesionales que realicen actividades de negocios a nivel profesional en el ámbito de una profesión señalada en el Apéndice 1603.D.1.
 - Personal gerencial y de supervisión que intervenga en operaciones comerciales para una empresa ubicada en territorio de otra Parte.
 - Personal de servicios financieros (agentes de seguros, personal bancario o corredores de inversiones) que intervengan en operaciones comerciales para una empresa ubicada en territorio de otra Parte.
 - Personal de relaciones públicas y de publicidad que brinde asesoría a clientes o que asista o participe en convenciones.
 - Personal de turismo (agentes de excursiones y de viajes, guías de turistas u operadores de viajes) que asista o participe en convenciones o conduzca alguna excursión que se haya iniciado en territorio de otra Parte.
- Operadores de autobús turístico que entren en territorio de una Parte:
- (a) con un grupo de pasajeros en un viaje por autobús turístico que haya comenzado en territorio de otra Parte y vaya a regresar a él;
 - (b) que vaya a recoger a un grupo de pasajeros en un viaje en autobús turístico que terminará, y se desarrollará en su mayor parte en territorio de otra Parte; o
 - (c) con un grupo de pasajeros en autobús turístico cuyo destino está en territorio de la Parte a la cual se solicita la entrada temporal, y que regrese sin pasajeros o con el grupo para transportarlo a territorio de otra Parte.
- Traductores o intérpretes que presten servicios como empleados de una empresa ubicada en territorio de otra Parte.

Definiciones

Para efectos de este apéndice:

operador de autobús turístico significa la persona física requerida para la operación del vehículo durante el viaje turístico, incluido el personal de relevo que le acompañe o se le una posteriormente.

operador de transporte significa la persona física, que no sea operador de autobús turístico requerida para la operación del vehículo durante el viaje, incluido el personal de relevo que la acompañe o se le una posteriormente; y

territorio de otra Parte significa el territorio de una Parte que no sea el de la Parte a la cual se solicite entrada temporal.

Apéndice 1603.A.3

Medidas migratorias existentes

1. En el caso de Canadá, la Subsección 19(1) de las Immigration Regulations, 1978, SOR/78-172 con sus enmiendas hechas bajo la Immigration Act, R.S.C. 1985, c.1-2, con sus enmiendas.
2. En el caso de Estados Unidos, la Sección 101(a)(15)(B) de la Immigration and Nationality Act, 1952, con sus enmiendas.
3. En el caso de México, el Capítulo III de la Ley General de Población, 1974, con sus reformas.

Apéndice 1603.D.1

Profesionales

PROFESIÓN¹⁹⁶

ACADÉMICOS MÍNIMOS Y TÍTULOS

REQUISITOS

ALTERNATIVOS

Científico	Grado de Licenciatura o Baccalaureate
Agrónomo	Grado de Licenciatura o Baccalaureate
Apicultor	Grado de Licenciatura o Baccalaureate
Astrónomo	Grado de Licenciatura o Baccalaureate
Biólogo	Grado de Licenciatura o Baccalaureate
Bioquímico	Grado de Licenciatura o Baccalaureate
Científico en Animales	Grado de Licenciatura o Baccalaureate
Científico en Aves de Corral	Grado de Licenciatura o Baccalaureate
Científico en Lácteos	Grado de Licenciatura o Baccalaureate
Criador de Animales	Grado de Licenciatura o Baccalaureate
Edafólogo	Grado de Licenciatura o Baccalaureate
Entomólogo	Grado de Licenciatura o Baccalaureate
Epidemiólogo	Grado de Licenciatura o Baccalaureate

¹⁹⁶ La persona de negocios que solicite entrada temporal conforme a este Apéndice podrá desempeñar funciones de adiestramiento relacionadas con su profesión, incluida la impartición de seminarios.

Físico (incluye Oceanógrafo)	Grado de Licenciatura o Baccalaureate
Fitocultor	Grado de Licenciatura o Baccalaureate
Genetista	Grado de Licenciatura o Baccalaureate
Geofísico (incluye Oceanógrafo en México y Estados Unidos)	Grado de Licenciatura o Baccalaureate
Geólogo	Grado de Licenciatura o Baccalaureate
Geoquímico	Grado de Licenciatura o Baccalaureate
Horticultor	Grado de Licenciatura o Baccalaureate
Meteorólogo	Grado de Licenciatura o Baccalaureate
Químico	Grado de Licenciatura o Baccalaureate
Zoólogo	Grado de Licenciatura o Baccalaureate
General	
Abogado (incluye Notarios en la Provincia de Quebec)	"LL.B., J.D., LL.L., B.C.L." o Grado de Licenciatura de cinco años, o membresía en una barra estatal/provincial
Administrador de fincas (Conservador de fincas)	Grado de Licenciatura o Baccalaureate
Administrador Hotelero	Grado de Licenciatura o Baccalaureate en administración de hoteles/restaurantes; o "Diploma ¹⁹⁷ o Certificado Post Bachillerato" ¹⁹⁸ en administración de hoteles/restaurantes y tres años de experiencia en administración de hoteles/restaurantes.
Ajustador de Seguros contra Desastres (empleado por una	Grado de Licenciatura Baccalaureate y haber completado exitosamente el

¹⁹⁷ El término "Diploma Post-bachillerato" significa una credencial expedida, después de haber completado dos o más años de educación post-bachillerato, por una institución académica acreditada en Canadá o Estados Unidos.

¹⁹⁸ El término "Certificado post-bachillerato" significa un certificado expedido, una vez completados dos o más años de educación post-bachillerato en una institución académica por el gobierno federal o un gobierno estatal mexicano, una institución académica reconocida por el gobierno federal o estatal, o una institución académica creada por ley federal o estatal

compañía ubicada en el territorio de una Parte, o una ajustador independiente)	entrenamiento en las áreas apropiadas del ajuste de seguros correspondientes a demandas de reparación de daños causados por desastres, o tres años de experiencia en ajustes y haber completado exitosamente el entrenamiento en las áreas correspondientes del ajuste de demandas por daños ocasionados por desastres.
Analista de Sistemas	Grado de Licenciatura o Baccalaureate o "Diploma o Certificado Post-bachillerato" y tres años de experiencia.
Arquitecto	Grado de Licenciatura o Baccalaureate o Licencia estatal/provincial ¹⁹⁹ .
Arquitecto del Paisaje	Grado de Licenciatura o Baccalaureate.
Asistente de Investigación (que trabaje en una institución educativa Post-bachillerato)	Grado de Licenciatura o Baccalaureate
Bibliotecario	"M.L.S. o B.L.S. (para las cuales fue un prerequisite otro grado de Licenciatura o Baccalaureate).
Consultor en Administración	Grado de Licenciatura o Baccalaureate; o experiencia profesional equivalente, según lo determine una declaración o título profesional que haga constar cinco años de experiencia como consultor en administración o cinco años de experiencia en un campo de especialidad relacionado con la consultoría en administración.
Contador	Grado de Licenciatura o Baccalaureate; o "C.P.A., C.A., C.G.A., C.M.A."
Diseñador de Interiores	Grado de Licenciatura o Baccalaureate; o "Diploma o Certificado Post-bachillerato" y tres años de experiencia.
Diseñador Gráfico	Grado de Licenciatura o Baccalaureate; o

¹⁹⁹ Los términos "licencia estatal/provincial" significa cualquier documento expedido por un gobierno estatal, provincial o federal, según el caso, o con autorización suya, que permita a una persona ejercer una profesión o actividad reglamentada.

Diseñador Industrial	“Diploma o Certificado Post-bachillerato” y tres años de experiencia. Grado de Licenciatura o Baccalaureate; o “Diploma o Certificado Post-bachillerato” y tres años de experiencia.
Economista	Grado de Licenciatura o Baccalaureate.
Escritor de Publicaciones Técnicas	Grado de Licenciatura o Baccalaureate; o “Diploma o Certificado Post-bachillerato” y tres años de experiencia.
Ingeniero	Grado de Licenciatura o Baccalaureate; o licencia estatal/provincial.
Ingeniero Forestal	Grado de Licenciatura o Baccalaureate; o licencia estatal/provincial.
Matemático (incluye a los estadígrafos)	Grado de Licenciatura o Baccalaureate
Orientador Vocacional	Grado de Licenciatura o Baccalaureate
Planificador (incluye “Geógrafo”)	Grado de Licenciatura o Baccalaureate
Silvicultor (incluye Especialista Forestal)	Grado de Licenciatura o Baccalaureate
Técnico/Tecnólogo Científico²⁰⁰	<p>Poseer:</p> <p>(a) Conocimiento teórico en cualquiera de las siguientes disciplinas: ciencias agrícolas, astronomía, biología, química, ingeniería, silvicultura, geología, geofísica, meteorología física; y</p> <p>(b) capacidad para resolver problemas prácticos en cualquiera de tales disciplinas, o aplicar los principios de las disciplinas a la investigación básica o aplicada</p>
Topógrafo	Grado de Licenciatura o Baccalaureate; o licencia estatal/provincial/federal

²⁰⁰ Una persona de negocios en esta categoría solicitará entrada temporal para trabajar apoyando directamente a profesionales en ciencias agrícolas, astronomía, biología, química, ingeniería, silvicultura, geología, geofísica, meteorología o física.

Trabajador Social	Grado de Licenciatura o Baccalaureate
Profesionales Médicos/ Asociados	
Dentista	“D.D.S., D.M.D.”, Doctor en Odontología o Doctor en Cirugía Dental; o licencia estatal/provincial
Dentista	Grado de Licenciatura o Baccalaureate; o licencia estatal/provincial/federal
Enfermera Registrada	Licencia estatal/provincial; o Grado de Licenciatura
Farmacéutico	Grado de Licenciatura o Baccalaureate; o licencia estatal/provincial
Médico	“M.D.” o Doctor en Medicina; o licencia estatal/provincial
(sólo enseñanza o investigación)	
Médico Veterinario Zootécnico	“D.V.M., D.M.V.” o Doctor en Veterinaria; o licencia estatal/provincial
Nutriólogo	Grado de Licenciatura o Baccalaureate
Sicólogo	Licencia estatal/provincial o Grado de Licenciatura
Tecnólogo en Laboratorio Médico (Canadá) Tecnólogo/Médico (E.E.U.U./ México) ²⁰¹	Grado de Licenciatura o Baccalaureate; o Diploma o Certificado Post-bachillerato y tres años de experiencia
Terapeuta Fisiológico y Físico	Grado de Licenciatura o Baccalaureate; o licencia estatal/provincial
Terapeuta Ocupacional	Grado de Licenciatura o Baccalaureate; o licencia estatal/provincial
Terapeuta Recreativo	Grado de Licenciatura o Baccalaureate
Profesor	
College	Grado de Licenciatura o Baccalaureate

²⁰¹ La persona de negocios en esta categoría solicitará entrada temporal para desempeñar actividades en un laboratorio de pruebas y análisis químicos, biológicos, hematológicos, inmunológicos, microscópicos o bacteriológicos para el diagnóstico, tratamiento o prevención de enfermedades.

Seminario
Universidad

Grado de Licenciatura o Baccalaureate
Grado de Licenciatura o Baccalaureate

Apéndice 1603.D.4

Estados Unidos

1. A partir de la fecha de entrada en vigor de este Tratado entre Estados Unidos y México, Estados Unidos aprobará anualmente, respecto a México, hasta 5,500 solicitudes iniciales de entrada temporal conforme a la sección D del Anexo 1603, presentadas por personas de México que pretendan realizar actividades de negocios a nivel profesional en el ámbito de una de las profesiones indicadas en el Apéndice 1603.D.1.

2. Para efectos del párrafo 1, Estados Unidos no tomará en cuenta:

- (a) la renovación de un periodo de entrada temporal;
- (b) la entrada del cónyuge o de los hijos que acompañen a la persona de negocios principal o se le unan posteriormente;
- (c) la admisión, conforme a la Sección 101(a)(15)(H)(i)(b) de la Immigration and Nationality Act, de 1952, con sus posibles enmiendas, incluido el límite numérico mundial establecido por la Sección 214(g)(1)(A) de esa Ley; o
- (d) la admisión de conformidad con cualquier otra disposición de la Sección 101(a)(15) de esa Ley, referente a la entrada de profesionales.

3. La aplicación de los párrafos 4 y 5 de la Sección D del Anexo 1603 entre México y Estados Unidos no excederá el menor de los siguientes dos periodos:

- (a) el tiempo que sean aplicables dichos párrafos y disposiciones similares entre Estados Unidos otra Parte a excepción de Canadá o cualquier otro país que no sea Parte; o
- (b) diez años después de la entrada en vigor de este Tratado entre esas Partes.

Anexo 1604.2

Disponibilidad de información

Las obligaciones derivadas del Artículo 1604(2) surtirán efecto para México un año después de la fecha de la entrada en vigor de este Tratado.

Anexo 1608

Definiciones específicas por país

Para los efectos de este capítulo:

ciudadano significa, respecto a México, un nacional o ciudadano, de acuerdo con las disposiciones existentes de los Artículos 30 y 34 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y

existente significa las obligaciones:

(a) entre Canadá y México y entre México y Estados Unidos, a la fecha de entrada en vigor de este Tratado; y

(b) entre Canadá y Estados Unidos, a partir del 1º. de enero de 1989.

CONCLUSIONES

1.- La libertad puede entenderse o interpretarse en varios sentidos, conviene a diversas significaciones, en sí es un término plurivalente, equívoco, que tiene infinidad de significados. La libertad se puede objetivar en ordenamientos jurídicos en libertades específicas, constituyendo, la libertad de tránsito en el derecho vigente mexicano solo una de las libertades tuteladas. La consagración normativa de la libertad por el orden jurídico constitucional mexicano se llevó a cabo en relación con cada facultad libertaria específica.

2.- El tránsito es un término que conjuntado al de libertad, nos da la significación de una de las especies de la libertad en general, la libertad de tránsito, que aplicada al hombre sería el ir y pasar de un lugar de origen a otro de destino, se nos manifiesta o presenta como acción social, es decir, como un hecho, como un fenómeno fáctico de la realidad histórica, al que se le ha denominado también con el nombre de movimientos migratorios. La libertad de tránsito como norma jurídica se vincula con los fenómenos migratorios, pues es, reflexión teórica, expresada en preceptos jurídicos del hecho real de libre tránsito de personas, para regular y garantizar su ejercicio.

3.- Históricamente las migraciones o desplazamientos humanos han influido en la transformación de la división política mundial. En las últimas décadas las migraciones han sido ocasionadas por factores de carácter político, social, económico y cultural; por eso la libertad de tránsito fáctica debe de ser estudiada por la sociología jurídica.

4.- La libertad de tránsito es el derecho subjetivo público de toda persona a migrar, residir y viajar en el territorio del Estado mexicano, salvo las restricciones establecidas por el orden jurídico.

5.- El artículo 11 constitucional al establecer "*Todo hombre tiene derecho...*" otorga el derecho de libre tránsito a todas las personas que habiten nuestro territorio, y en ejercicio de este derecho no debe de haber distinción entre

extranjeros y nacionales, o de raza, religión o sexo y tampoco puede restringirse o suspenderse sino en los supuestos y condiciones, que la misma Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece.

6.- La residencia es el vínculo territorial que expresa el hecho de que una persona habita en cierto lugar. La libertad especial de "mudar de residencia" o domicilio se refiere a establecerse, a tener un asiento principal y la facultad de cambiarlo cuando queramos siempre que no haya un impedimento legalmente establecido.

7.- La naturaleza jurídica de la libertad de tránsito, en una primera acepción es un derecho humano, es decir, de naturaleza humana, que existe independientemente de la norma jurídica, o al menos en el sentimiento, es decir en la mente del hombre. La libertad de tránsito, en diferentes campos de abstracción, puede colocarse en cualquiera de los conceptos como lo es una garantía individual o del gobernado en general, o bien, como una garantía constitucional, que no son más que especies del concepto jurídico fundamental de la ciencia del derecho, denominado derecho subjetivo público, que viene a constituir la esencia y naturaleza jurídica de la libertad de tránsito en nuestro derecho vigente.

8.- El derecho subjetivo público de libre tránsito consiste en la potestad o facultad del gobernado de migrar, residir y viajar por el territorio nacional que le otorga la Constitución y poderla ejercer en contra de otros (en este caso en contra del Gobierno y sus autoridades), que tienen la obligación jurídica de respetarla y si no cumplen con ella, podemos recurrir a la instancia que corresponda y haya sido creada por el mismo orden jurídico para que se le obligue coactivamente a tal respecto.

9.- La última parte del artículo 11 Constitucional entraña la posibilidad de subordinar la libertad de tránsito a las autoridades dentro de sus respectivos ámbitos competenciales. Por tanto, para que pueda producirse la restricción contenida en la parte final de dicho precepto Constitucional, es necesario que la propia Constitución la prevea.

10.- La libertad de tránsito y sus limitaciones en el derecho vigente mexicano, encierra en sí misma características *sui generis*, es decir, fuera de todo género en razón de que su estudio entraña diversos ámbitos y materias del conocimiento de lo jurídico de también muy diversa naturaleza jurídica. En virtud de lo anterior, es lógico concluir que una especial reglamentación al artículo 11 Constitucional sería prácticamente imposible y carente de funcionalidad, basta con que las leyes secundarias se adecuen a los lineamientos constitucionales marcados por el propio artículo 11 Constitucional.

11.- Los conceptos jurídicos fundamentales, en materia de libre tránsito en su mayoría, los define el derecho migratorio, pues se encuentran en una íntima

relación. Toda investigación de esta naturaleza supone la utilización de los conceptos jurídicos migratorios fundamentales, en virtud de su función práctica, son el instrumento teórico, merced a su utilización podemos analizar la libertad de tránsito en sus distintas manifestaciones, nos permite llevar a cabo una investigación sistemática y con ello estar en condiciones de seleccionar ciertos sectores de la realidad social sometidos al orden jurídico estatal. Estos conceptos son una abreviatura de la realidad normativa

12.- El derecho migratorio son las normas jurídicas que tienen por objeto regular los fenómenos que afectan a la población en cuanto a su volumen, estructura, dinámica y distribución en el territorio nacional, mediante la aplicación de políticas de población o demográficas, internación y emigración de personas al Estado mexicano; Las actividades de los extranjeros durante su estancia en el mismo y la emigración y repatriación de los nacionales.

13.- La relación entre las manifestaciones de libre tránsito y el derecho migratorio, es muy estrecha, pero no son lo mismo, toda vez, que el derecho migratorio en mi opinión abarca cuestiones de otra índole como lo son los aspectos demográficos, las políticas poblacionales, la situación y condición jurídico migratoria de los extranjeros en México, cuestiones éstas que son causas y efectos del ejercicio del libre tránsito; Por otra parte, la libertad de tránsito abarca cuestiones ajenas al derecho migratorio, como lo es en materia de salubridad general de la República, las garantías individuales incluidos los medios para su protección, aspectos de índole civil o penal que restringen y a la vez garantizan su libre ejercicio.

14.- Deportado es el extranjero que fue obligado a salir o abandonar, temporal o permanentemente del Estado mexicano, como sanción al no reunir o dejar de reunir los requisitos sanitarios o migratorios necesarios para su legal internación o permanencia en el mismo.

15.- La expulsión es la orden del titular del Poder Ejecutivo con la que se obliga a algún extranjero a abandonar o salir permanente e inmediatamente del Estado mexicano, con o sin juicio previo, cuando dicho titular discrecionalmente estimó inconveniente o pernicioso su permanencia en el territorio nacional, de acuerdo con el artículo 33 Constitucional. Por lo anterior es de concluir que la expulsión constituye una limitación permitida por la Constitución al ejercicio de libre tránsito. Es una de las excepciones a la garantía de Audiencia pero no de legalidad.

16.- Considero debe distinguirse jurídicamente la deportación de la expulsión, debe expedirse una ley reglamentaria al artículo 33 Constitucional que regule la facultad expulsatoria del Ejecutivo Federal, otorgando la garantía de audiencia y el juicio de amparo al extranjero amenazado de la expulsión, así como

dejar a salvo los derechos y obligaciones que sobre los extranjero pudieran tener cualquiera de los poderes de la Unión.

17.- La aprehensión consiste en la privación de la libertad y específicamente la libertad física o ambulatoria. La aprehensión o detención de una persona origina la privación de la libertad y por ende de la libertad de tránsito que puede prolongarse durante todo el proceso penal hasta que se dicte sentencia ejecutoriada y aún más, hasta la compurgación de alguna pena privativa de libertad impuesta en sentencia definitiva o hasta que legalmente pueda obtener su libertad el sentenciado.

18.- La *prisión preventiva* es el estado de privación de la libertad que guarda una persona contra la que se ha ejercitado acción penal, pero que aún no se le ha determinado responsabilidad penal en sentencia definitiva, a diferencia de la *prisión como pena*, por ejecución de sentencia, que consiste en la privación de la libertad en cumplimiento a una sanción después de haberse dictado sentencia que ha causado estado o sea que es ejecutable.

19.- El auto de formal prisión, también llamado *auto de prisión preventiva*, es una resolución que confirma una medida cautelar restrictiva de la libertad física y por lo tanto de la libertad de tránsito, exclusivamente por los efectos que produce en el ejercicio de libre tránsito. En primer término, justifica la *prisión preventiva* en cuanto que concluye afirmando la existencia de un proceso penal y señalando la necesidad de sujetar a una persona a la autoridad judicial.

20.- El arraigo penal es la medida cautelar que permite la disponibilidad del probable responsable ante el Ministerio Público, durante la Averiguación Previa, o ante el Juzgador, durante el proceso, que consiste en restringirle su libertad de tránsito en cierto tiempo y lugar determinado hasta en tanto se resuelva su situación jurídica.

21.- A pesar de que la Constitución no prohíba la medida cautelar de arraigo en materia penal, esta medida a mi juicio, es contrario a ella, por no hallarse expresamente autorizado, pues, el ejercicio del libre tránsito en términos del artículo primero de la misma Constitución, solo puede ser restringido o suspendido en los casos y condiciones que la propia Constitución establece, que sólo autoriza expresamente los siguientes límites normativos constitucionales: artículo 4º, párrafo cuarto, (salubridad general de la República); artículo 11, (establecimiento expreso de límites normativos al derecho de libre tránsito); artículo 16 párrafos segundo, quinto y séptimo, (aprehensión, detención y retención respectivamente); artículo 18 párrafo primero y quinto, (la prisión preventiva, y traslado de reos en el orden interno e internacional); artículo 21, (la imposición de una pena privativa de libertad en casos de responsabilidad penal y arresto administrativo); artículo 33, primer párrafo, (expulsión de extranjeros perniciosos); y artículo 119 segundo y tercer párrafo;

(extradiciones internas e internacionales); Todos de la Constitución General de la República.

22.- Los artículos 301 C.P.P.D.F. y 205 C.F.P.P. al establecer "cuando por la naturaleza del delito o de la pena aplicable, *el imputado no deba ser internado en prisión preventiva*" contradicen lo preceptuado por el 18 Constitucional que dispone "sólo por delito que merezca pena corporal, habrá lugar a prisión preventiva" a *contrario sensu* por delito que *no* merezca pena privativa de libertad el probable sujeto activo del mismo debe permanecer forzosamente en libertad sin sufrir arraigos domiciliarios privativos de la libertad de tránsito. Una modalidad más del arraigo judicial en materia penal igualmente contrario a la Constitución lo es el arraigo de testigos.

23.- Una medida de aseguramiento contemplada por la Constitución es el que opera como contragarantía que se suma a la caución, pues aquella persona que gozando de la libertad caucional tiene, entre otras, la obligación de no ausentarse del lugar de tramitación del proceso penal correspondiente sin permiso de la autoridad judicial que este conociendo del mismo.

24.- Dentro de las facultades de la autoridad judicial, en casos de responsabilidad penal, puede imponer penas que directamente pueden restringir el ejercicio del libre tránsito como lo son: prisión; semilibertad, internamiento de inimputables y de quienes tengan el hábito o la necesidad de consumir estupefacientes o psicotrópicos; confinamiento; prohibición de ir a lugar determinado y vigilancia de la autoridad.

25.- De todas las penas enunciadas en el punto anterior la más representativa de privación de la libertad y por ende de la libertad de tránsito lo es precisamente la *prisión como sanción*, porque esta se compurga en un establecimiento comúnmente llamado cárcel, en el cual si bien es cierto que en su interior se puede ambular o mover también es cierto que no se puede salir y entrar en él a placer.

26.- La semilibertad restringe la libre ambulación sólo mientras existan intervalos de privación de la libertad.

27.- Cuando el internamiento de inimputables y de quienes tengan el hábito o la necesidad de consumir estupefacientes o psicotropicos se realice precisamente en internamiento habrá restricción a la libertad de tránsito de otra forma no hay menoscabo en la posibilidad de trasladarse y transitar de un lugar a otro siempre bajo la vigilancia de la autoridad que tenga a su cargo su ejecución

28.- El confinamiento constituye una limitación a la libertad de tránsito, pero sin encareclamiento y bajo la vigilancia de la autoridad. Es diferente a la

institución de la relegación porque la residencia no debe ser en una colonia penal sino en un lugar poblado, en una ciudad o villa.

29.- En la relegación la privación de la libertad y en consecuencia de la libertad de tránsito se lleva en una colonia penitenciaria de máxima seguridad o en un modulo de máxima seguridad dentro de un centro penitenciario.

30.- En la prohibición de ir a lugar determinado como sanción el ejercicio de libre tránsito solo esta restringido en este caso a un lugar determinado.

31.- La sanción o pena de vigilancia de la autoridad, no limita el ejercicio de libre tránsito siempre que con pretexto de normar su conducta, la autoridad ejecutora, no prohíba al sentenciado asistir a determinados lugares.

32.- En materia jurisdiccional penal cuando una persona se encuentra ya privada de su libertad y en consecuencia de su libertad de transitar, el orden normativo vigente en México prevé instituciones diversas, de naturaleza también muy variada, por medio de las cuales se pueden recuperar esas libertades.

33.- Dentro de las facultades de la autoridad judicial en casos de responsabilidad civil, para regular la libertad de tránsito, existe la figura del arraigo judicial. En este supuesto se previene al demandado para que no se ausente del lugar de radicación del juicio, especificando claramente que su presencia será necesaria para la celebración de algún acto de carácter judicial y que dejando satisfecha esa exigencia, puede el arraigado ejercer su derecho al libre tránsito en cualquiera de sus manifestaciones. De no ser así sería a todas luces contraria al texto del citado artículo 11 constitucional, es decir, mientras que no haya necesidad de practicar diligencia judicial y aún decretado el arraigo al demandado podrá, en ejercicio del derecho al libre tránsito, ausentarse del lugar de arraigo, en conclusión si el arraigado se ausenta del lugar del juicio y por virtud de su ausencia no dejó de practicarse diligencia judicial alguna no es posible pensar que el arraigo se quebranta, ni mucho menos que se haya desobedecido el mandato de autoridad judicial.

34.- De conformidad con cada ordenamiento jurídico aplicable al caso concreto, las autoridades judiciales, Tribunales Administrativos y determinadas autoridades, para hacer cumplir su determinaciones cuentan con una medida de apremio que restringe la libertad de tránsito llamada arresto.

35.- El derecho migratorio laboral, no tiene aplicabilidad y apego a la realidad histórica existente en materia de emigración laboral, es derecho vigente en México, que lo seguirá siendo hasta que no sea formalmente derogado o abrogado. Es un aspecto específico de la libertad de tránsito.

36.- De acuerdo con el ordenamiento jurídico mexicano, el Ministerio Público, posee facultades constitucionales, legales e incluso reglamentarias que de

alguna manera restringen la libertad personal y por ende la de tránsito, se les permite dictar resoluciones que he relacionado con la libertad de tránsito, sólo como una consecuencia de la privación de la libertad personal, pues mientras ésta dure no habrá la posibilidad de ejercitar el derecho subjetivo de libre tránsito. Comprenden las facultades siguientes: Ordenar la detención, retención, conceder la libertad provisional, solicitar al órgano jurisdiccional las medidas precautorias de arraigo, y solicitar las órdenes de aprehensión, de comparecencia o de presentación en su caso.

37.- La orden de detención y retención, decretadas por el Ministerio Público, participan de la misma naturaleza que la prisión preventiva, decretada por un Juez, todas ellas implican privación de la libertad y como consecuencia de la libertad de tránsito, la diferencia se marca por tiempo de duración de cada una de ellas y por el órgano que las dicta.

38.- El traslado de reos sólo podrá efectuarse con el consentimiento expreso de los mismos, por lo tanto es una extensión del derecho de libre tránsito, aunque con lógicas restricciones, pues si bien es cierto que el sentenciado se encuentra compurgando alguna pena privativa de libertad, y después de trasladarlo seguirá compurgándola, también es cierto que la Constitución le otorga el derecho de solicitar su traslado a la República Mexicana si es nacional, o si es extranjero podrá solicitar su traslado al país de su origen o residencia, con sujeción a los tratados internacionales al efecto celebrados, y en todo caso, la obtención de tal traslado o la traslación de un Estado a otro, constituye la esencia misma de la libertad de tránsito en estudio.

39.- Una vez que la sentencia condenatoria dictada por un juzgador penal causa ejecutoria, y ésta es privativa de libertad, corresponde a la Secretaría de Gobernación, a través de la Dirección General de Prevención y Readaptación Social, la ejecución de la sentencia, vigilar el cumplimiento de ésta y designar el lugar donde se debe cumplir la pena impuesta, previa consulta del Consejo Técnico Interdisciplinario de cada centro penitenciario o reclusión, al efecto creado por disposición de la Ley que establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados. A las mencionadas dependencias del Ejecutivo corresponde otorgar y revocar beneficios, para que los sentenciados, antes de que compurguen la pena privativa de libertad impuesta, puedan recuperar su libertad personal y como consecuencia su derecho al libre tránsito, dichos beneficios comprenden: el tratamiento preliberacional, la condena condicional, la libertad preparatoria y la remisión parcial de la pena.

40.- El arresto como sanción consiste en una breve privación de la libertad que se ejecuta en lugar distinto del destinado a la prisión preventiva y a la pena de prisión y cuya duración no debe exceder las 36 horas en términos de lo expresamente dispuesto por el artículo 21 constitucional, que desde mi punto de vista no es limitativo exclusivamente para el caso previsto en dicho dispositivo, pues

también el arresto decretado por autoridades administrativas o judiciales con fundamento en un ordenamiento diverso al gubernativo no debe exceder el término de 36 horas.

41.- La Constitución en su artículo 21 prevé un caso de excepción a la regla de que los reglamentos están supeditados a la existencia de una ley previa, y excepción también a la regla de que la imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial, estableciendo: "Compete a la *autoridad administrativa* la aplicación de *sanciones* por las infracciones de los *reglamentos gubernativos y de policía*, las que únicamente consistirán en multa o *arresto*...".

42.- Los reglamentos autónomos validamente pueden, por infracción a los mismos, sancionar con penas no mas severas que la multa y el arresto, éste último por sus efectos sobre la libertad personal y por ende se relaciona con la libertad de tránsito, pues la restringe mientras tal sanción se cumple, pero al ser un caso de restricción prevista por la propia Constitución, constituye un límite normativo de ella en nuestro derecho vigente.

43.- En el artículo 133 constitucional se establece el principio de Supremacía Constitucional, dando la jerarquía que corresponde a las diversas normas que integran todo el orden normativo mexicano, subordinando incluso a los tratados internacionales y leyes secundarias a la propia Constitución, en consecuencia ningún tratado, del cual México sea parte, está por encima, ni en el mismo plano que la Constitución, no puede por tanto modificarla, pero un tratado esta sobre o por encima de las normas constitucionales y secundarias de las entidades federadas que integran el Estado Mexicano.

44.- La Constitución mexicana no faculta a entidad federada alguna para celebrar tratados internacionales. Tal facultad esta reservada a la federación por conducto del Presidente de la República con el requisito de previa aprobación del Senado con sujeción a los lineamientos que establece la Ley Sobre La Celebración De Tratados.

45.- El T.L.C.A.N. es un acuerdo internacional de *libre comercio* que de ninguna manera pretendió regular aspectos migratorios, pero sí establecer normas que regularan la entrada temporal de extranjeros que reúnan los requisitos para ser considerados como "personas de negocios" nacionales de los países suscriptores del mismo, en virtud de la relación económica preferencial que existe entre ellos. No se establece un mercado común con libre movimiento de personas, pues cada uno de los países conserva el derecho de adoptar la política migratoria que juzgue conveniente, y el de proteger la seguridad de sus respectivas fronteras. Los países contratantes deberán autorizar la entrada temporal a cuatro categorías de personas de negocios: visitante de negocios, comerciantes e inversionistas, personal transferido dentro de una compañía y profesionales.

46.- Las personas de negocios que ingresen como profesionales, al amparo del T.L.C.A.N., les queda expresamente prohibido realizar cualquier actividad que implique el ejercicio profesional, sin haber obtenido previamente cédula profesional de la autoridad competente para expedirla, pues deben someterse en general a todas las leyes mexicanas, y cuando menos a dos ámbitos competenciales distintos, a saber: la determinación de la calidad migratoria corresponde en general a la Secretaría de Gobernación, por conducto del Instituto Nacional de Migración, de conformidad con la L.G.P., su reglamento, tratados internacionales y disposiciones complementarias; y a las autoridades educativas corresponde, con fundamento en el artículo 5º constitucional, segundo párrafo, así como de las leyes reglamentarias al mismo en materia de profesiones de cada entidad federada, por conducto de la autoridad designada para tal efecto, en primer término, notificar a la Secretaría de Gobernación respecto de los trámites que ante ella realizan los profesionales extranjeros, y además, resolver sobre la autorización al ejercicio de su profesión, previo registro del título profesional y expedición de la cédula para el ejercicio de la profesión correspondiente.

47.- Las entidades federadas han conservado el derecho de expedir leyes propias respecto de las profesiones que necesitan título para su ejercicio dentro de su propio territorio, así como el de fijar los requisitos y condiciones para obtener las autorizaciones respectivas y designar las autoridades competentes para expedirlas en términos de lo dispuesto por el segundo párrafo del artículo 5º. Constitucional, o en su caso, sin sujetarse a las prevenciones establecidas en los Tratados Internacionales de que México sea parte en esta materia.

BIBLIOGRAFÍA

1. ACOSTA ROMERO, Miguel, *Segundo curso de derecho administrativo*, 2a. Edic. Ed. Porrúa, México, 1989.
2. ALCHOURRON, Carlos E. y otro, *Introducción a la metodología de las ciencias jurídicas y sociales*, Ed. Astrea, Buenos Aires, Argentina, 1974.
3. ANDRADE, Adalberto, *Estudio del desarrollo histórico de nuestro derecho constitucional en materia de garantías individuales*, Ed. Impresiones Modernas, México, 1958.
4. ARELLANO GARCÍA, Carlos, *Primer curso de derecho internacional público*, 2a. Edic. Ed. Porrúa, México, 1993.
5. ARELLANO GARCÍA, Carlos, *Derecho internacional privado*, 10a. Edic., Ed. Porrúa, México, 1992.
6. ARILLA BAS, Fernando, *El procedimiento penal en México*, 16 Edic., Ed. Porrúa, México, 1996.
7. BARRADAS GARCÍA, Francisco, y otros. *Comentarios prácticos al Código Penal para el Distrito Federal en materia común. y para toda la República en materia federal*, 1a. Edic., Ed. Sista, México, 1996.
8. BODENHEIMER, Edgar, *Teoría del Derecho*, 12a. Reimpresión, Ed. Fondo de Cultura Económica, Colección Popular, México, 1990.

9. BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, 8a. Edic., Ed. Porrúa, México, 1991.
10. BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Jus-Semper, Órgano Jurídico de Consulta, información y análisis*, publicación de la Barra Nacional de Abogados, A.C., año XII, Vol. XI, No. 118, de fecha 24 de enero de 1996.
11. BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Las garantías individuales*, 27a. Edic., Ed. Porrúa, México, 1995.
12. CAMARGO, Pedro Pablo, *La Problemática Mundial de los Derechos Humanos*, 1a. Edic., Ed. Retina, Fondo Rotatorio, Universidad de la Gran Colombia, Bogotá, D.E., 1974.
13. CARPIZO, Jorge, *El Presidencialismo Mexicano*, 12a. Edic., Ed. Siglo XXI Editores, México, 1994.
14. CARPIZO, Jorge, *La Constitución mexicana de 1917*, 3a. Edic., Ed. UNAM, México, 1979.
15. COLÍN SÁNCHEZ, Guillermo, *Derecho mexicano de procedimientos penales*, 15a. Edic. Ed. Porrúa, México, 1995.
16. CUEVA, Mario de la, *La Idea del Estado*, 3a. Edic., Ed. U.N.A.M., México, 1986.
17. FIGUEROA, Luis Mauricio, *La constitución inglesa, historia, documentos para su estudio*, Ed. Jus, México, 1991.
18. FIX ZAMUDIO, Héctor, *La Constitución y su defensa*, Ed. UNAM, México, 1984, p. 17.
19. FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, Ed. Porrúa, México, 1962.
20. GALINDO GARFIAS, Ignacio, *Derecho Civil, primer curso, parte general, personas, familia*, 11a. Edic., Ed. Porrúa, México, 1991.
21. GARCÍA MAYNEZ, Eduardo, *Introducción al estudio del derecho*, Ed. Porrúa, 10a. Edic., México, 1961.
22. GONZÁLEZ DE LA VEGA, Francisco, *El Código Penal Comentado*, 3a. Edic. Ed. Porrúa, México, 1974.

23. KELSEN, Hans, *Teoría General del Derecho y del Estado*, trad. Eduardo GARCÍA MÁYNEZ, textos universitarios, UNAM, 4a. reimposición, México, 1988.
24. KELSEN, Hans, *Teoría Pura del Derecho*, trad. Roberto J. Vernengo, textos universitarios, U.N.A.M., México, 1986.
25. LÓPEZ DE HARO, Carlos y otra, *La constitución y libertades de Aragón y el Justicia Mayor*, Ed. Reus, Madrid, 1926.
26. MALO CAMACHO, Gustavo, Método para la aplicación práctica de la Ley de Normas Mínimas para la readaptación social de sentenciados, Ed. Escuela Nacional de Artes Gráficas de la Secretaría de Educación Pública, México, 1973.
27. MARTÍNEZ BULLE-GOYRI, Víctor M., *Estudios jurídicos en torno a la Constitución mexicana de 1917*, en su septuagésimo quinto aniversario, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1992.
28. MORENO, Daniel, *Clásicos de la Ciencia Política*, 2a. Edic., Ed. Porrúa, México, 1983.
29. MORENO, Daniel, *Síntesis del Derecho Constitucional*, U.N.A.M., México, 1965.
30. OVALLE FAVELA, José, *Derecho Procesal Civil*, 3a., Edic., Ed. Harla, México 1988.
31. OVILLA MANDUJANO, Manuel, *Teoría del derecho*, Edic. del autor, México, 1985.
32. PEREZNIETO CASTRO, Leonel y MANCILLA Y MEJÍA, María Elena, *Manual práctico del extranjero en México*, 1a. Edic., Ed. Harla, México, 1991.
33. PEREZNIETO CASTRO, Leonel, *Derecho Internacional Privado*, 5a. Edic., Ed. Harla, México, 1990.
34. PORTE PETIT CANDAUDAP, Celestino, *Apuntamientos de la parte general del derecho penal I*, 11a. Edic., Ed. Porrúa, México, 1987.
35. RABASA, Emilio, *El juicio constitucional, orígenes teoría y extensión* Ed. Librería de la Viuda de Ch. Bouret, París, 1919.
36. RIVERA SILVA, Manuel, *El procedimiento penal*, 23a. Edic., Ed. Porrúa, México, 1994.

37. RODRÍGUEZ Y RODRÍGUEZ Jesús, *Instrumentos internacionales sobre derechos humanos ONU-OEA*, III Tomos, Edic. de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1994.
38. RODRÍGUEZ Y RODRÍGUEZ Jesús, "*Derechos Humanos*", *Introducción al derecho mexicano*, UNAM, México, 1981.
39. SILVA SILVA, Jorge Alberto, *Derecho procesal penal*, 2a. Edic. Ed. Harla, colección textos jurídicos universitarios, México, 1995.
40. SORENSEN, Max, *Manual de Derecho Internacional Público*, 4a. reimpresión Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1992.
41. TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 4a. Edic., Ed. Porrúa, México, 1958.
42. TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes Fundamentales de México, 1808-1992*, 17a. Edic, Ed. Porrúa, México, 1992.
43. VÁRELA FEIJÓO, Jacobo; *La protección de los derechos humanos, Jurisprudencia de la Comisión y Tribunal Europeo de Derechos del Hombre*; Ed. Hispano Europea; Barcelona, España, 1972.

LEGISLACIÓN CONSULTADA

1. *Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal*, comentado, 6 tomos, 2a. Edic., Ed. Instituto de Investigaciones de la U.N.A.M. y Miguel Ángel Porrúa, México, 1989.
2. *Código de Comercio*, 1a. Edic., Ed. Sista, México, 1996.
3. *Código Penal para el Distrito Federal en materia del fuero común y para toda la República en materia federal*, Ed. Sista, México, 1996.
4. *Comentarios prácticos al Código Penal para el Distrito Federal en materia común, y para toda la República en materia federal*, 1a. Edic., Ed. Sista, México, 1996.
5. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, 1a. Edic., Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M., México, 1985.
6. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 113a. Edic. Ed. Porrúa, México, 1996.
7. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 1a. Edic., Ed. Sista, México, 1996.
8. *El Código Penal Comentado*, GONZÁLEZ DE LA VEGA, Francisco, 3a. Edic. Ed. Porrúa, México, 1974.
9. *Estatuto Legal de los Extranjeros*, 12a. Edic., Ed. Porrúa, México, 1996.
10. *Legislación penal procesal*, 1a. Edic., Ed. Sista, México, 1996.

11. *Ley de Amparo*, 1a. Edic., Ed. Sista, México, 1996.
12. *Ley de Extradición Internacional*, 1a. Edic., Ed. Ediciones Delma, México, 1994.
13. *Ley Federal del Trabajo*, 62a. Edic., Ed. Porrúa, México, 1990.
14. *Ley General de Salud*, 11a. Edic., Ed. Porrúa, México, 1994.
15. *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, 30a. Edic., Ed. Porrúa, México, 1994.
16. *Reglamento de Tránsito del Distrito Federal*, 27 a. Edic., Ed. Porrúa, México, 1994.

DICCIONARIOS CONSULTADOS

1. *Compendio de Etimologías Grecolatinas del español*, MATEOS MUÑOZ, Agustín, 22a. Edic., Ed. Esfinge, México, 1985.
2. *Diccionario de derecho procesal civil*. PALLARES, Eduardo, 18a Edic., Ed. Porrúa, México, 1988.
3. *Diccionario de Lengua Española*, Real Academia Española. 21a. Edic., Ed. Espasa Calpe, Madrid. España, 1995.
4. *Diccionario Jurídico Harla*. MARTÍNEZ MORALES I. Rafael, Volumen 3, Ed. Harla, México, 1996.
5. *Diccionario Jurídico Mexicano*, 8a. Edic., Ed. Porrúa UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1995.

DIARIOS OFICIALES DE LA FEDERACIÓN CONSULTADOS

1º de marzo de 1909
16 de marzo de 1926
30 de agosto de 1930
29 de agosto de 1936
27 de diciembre de 1947
29 de diciembre de 1949
30 de diciembre de 1950
30 de diciembre de 1960
31 de diciembre de 1974
31 de diciembre de 1979
31 de diciembre de 1981
13 de febrero de 1989
19 de octubre de 1993
20 de diciembre de 1993
22 de diciembre de 1993
08 de noviembre de 1996
22 de noviembre de 1996