

ARTÍCULO 11

Libertad de traslado

MARCO HISTÓRICO

Época prehispánica

En su época, los mexicas podían recorrer libremente las diferentes regiones del Imperio. Sin embargo, es preciso indicar que el desplazamiento territorial de los antiguos mexicanos fue motivado por dos causas fundamentales.

La primera era de carácter político, ya que la hegemonía militar del grupo *tenochca* sobre otras provincias de Mesoamérica obligaba a la clase gobernante a enviar a sus representantes, fueran recaudadores de tributos o del ejército, para sancionar las relaciones de dominio.

La segunda era de orden económico. El intercambio y tráfico a larga distancia, llevado a cabo por los comerciantes profesionales o *pochtecas*, era motivo de una gran movilidad humana por distintos puntos geográficos.

Los *tamemes* eran cargadores de mercancía, la cual llevaban sobre la espalda, sostenida por una banda de ixtle tejido llamado mecapal y que se apoyaba en la frente. Los objetos con que se comerciaba eran artículos de lujo que se fabricaban en el Altiplano, tales como ricas vestiduras, mantas de algodón, cascabeles y objetos de obsidiana, entre otros. Los que importaban los aztecas eran plumas finas, jade, oro y pieles de animales.

El comercio entre aztecas y mayas fue muy importante. Las transacciones se llevaban a cabo en puntos estratégicos que, por lo común, eran lugares políticamente débiles.

Los caminos públicos eran sometidos a un rígido control y a un permanente cuidado. Después de las temporadas de lluvias eran reparados para evitar que la vegetación los dañara y se perdiera el beneficio de haberlos abierto. En diversos puntos del camino existían casas para dar albergue a los viajeros y en el cruce de caminos una guardia vigilaba los templos dedicados a los dioses tutelares. El sistema de caminos se complementaba con la navegación a través de las lagunas y los ríos, la cual era el medio más común para el traslado de personas y mercancías.

Época colonial

Al consolidarse la Colonia se estableció por ley la libertad de viajar por el territorio novohispano. Teóricamente los naturales podían desplazarse libremente por los distintos puntos geográficos del vasto territorio conquistado y cambiar de residencia. Esta ley había sido determinada por el rey español Carlos I de España y V de Alemania, a través de la Real Cédula del 3 de noviembre de 1536, donde se solicitó a las autoridades virreinales se otorgara a los indígenas la libertad de morar en los lugares que hubiesen elegido, siempre y cuando no afectaran las disposiciones ya establecidas o perjudicaran los intereses de los encomenderos. Sin embargo, la ejecución de este ordenamiento no se llevó a cabo, ya que la encomienda y las reducciones afectaron a la gran mayoría de la población indígena, haciéndola permanecer en los pueblos llamados de indios o reducciones.

Por su parte, el traslado de los naturales a España quedó estrictamente prohibido, mediante distintas disposiciones reales, imponiéndose a los españoles que violasen esa orden, castigos económicos o físicos.

Además, la libertad de traslado de la población hispana y criolla durante la Colonia se vio restringida debido a la inseguridad de los caminos. Los viajeros, especialmente los comerciantes, raramente iban solos de un punto a otro. Por lo general formaban grupos numerosos y para su seguridad llevaban gente armada pagada por ellos mismos, aunque en algunas ocasiones las autoridades proporcionaban escoltas que acompañaban y protegían la caravana.

Todos los pobladores podían desplazarse por distintos lugares. Gente de la nobleza, pequeños comerciantes, arrieros y gente en general, utili-

zaban los caminos coloniales, conocidos como caminos reales. Las principales arterias de comunicación eran la de México a Veracruz, por Puebla y Jalapa; la de México a Acapulco por Chilpancingo; la de México a Guatemala, por Oaxaca, y la que llevaba a Santa Fe y a Durango en Nuevo México.

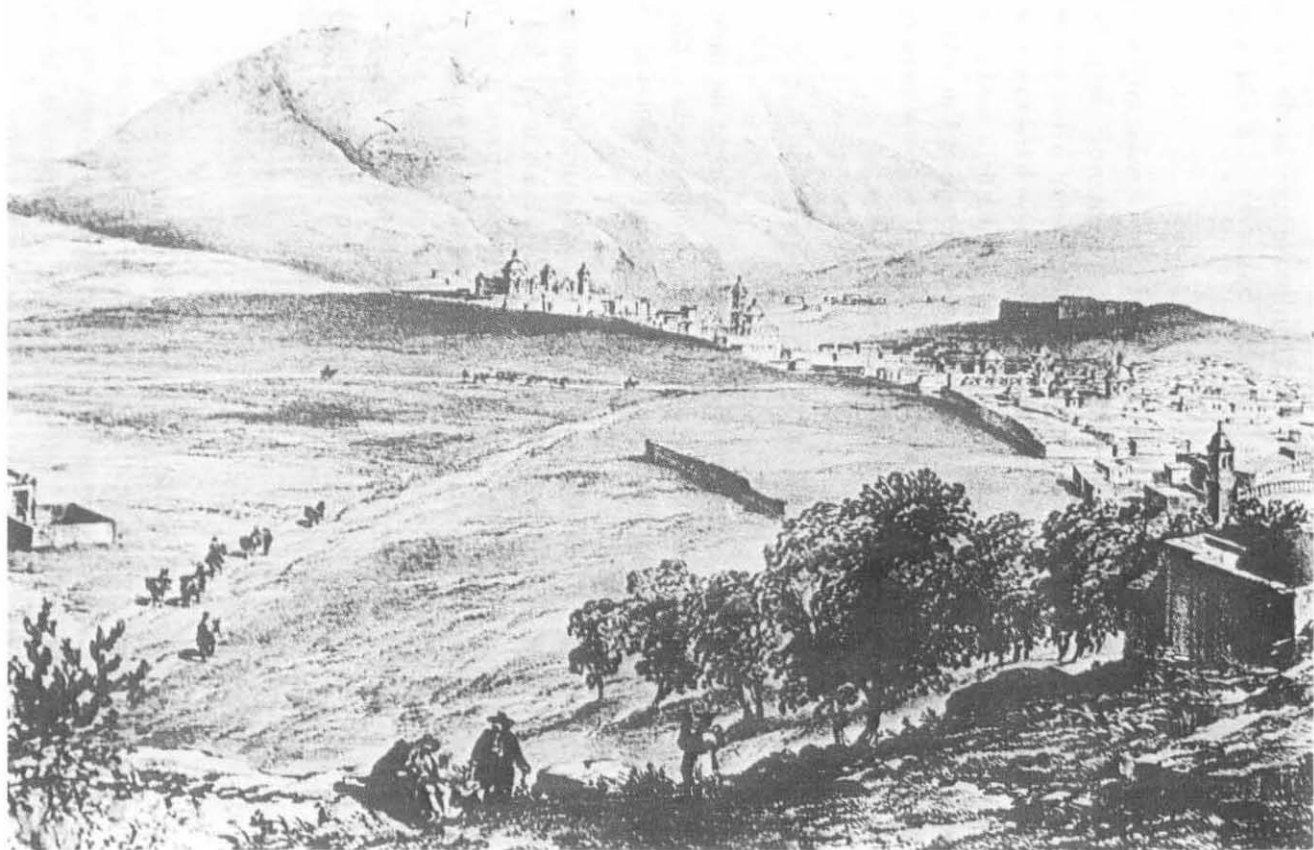
Como ya se ha mencionado, la inseguridad que reinaba en los caminos de un territorio tan extenso obligó a los gobernantes de la Nueva España a crear una serie de instancias que protegieran a los viajeros y erradicaran a los salteadores. En páginas posteriores se hará mención del Tribunal de La Acordada, órgano creado para perseguir a asaltantes de caminos, que funcionó desde 1719 hasta el término de la Colonia, aunque tuvo su antecedente más remoto en un tribunal especial para juzgar esos hechos delictivos, organizado desde 1552.

Siglos XIX y XX

En los documentos públicos, emanados durante el proceso de independencia de México no se encuentra expresamente mencionada la libertad de los individuos de trasladarse dentro del territorio nacional.

Dentro del artículo 17 del Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, documento sancionado en Apatzingán en 1814, se hizo una referencia a la protección que la sociedad otorgaría a los transeúntes. Los Tratados de Córdoba (1821) —convenios firmados por Agustín de Iturbide, jefe de las tropas realistas de Nueva España, y Vicente Guerrero, jefe de los insurgentes— reconocieron, entre otras cosas, la independencia de la Nueva España, establecieron en uno de sus artículos la libertad de “toda persona. . . para trasladarse con su fortuna adonde le convenga, sin que haya derecho para privarle, a menos que tenga contraída alguna deuda con la sociedad”.

En 1822 Agustín de Iturbide fue designado emperador de México, pero su estancia en el poder fue corta, debido a la inconformidad reinante. El Plan de Casa Mata, encabezado por Antonio López de Santa Anna y seguido por Guadalupe Victoria, puso fin al Imperio de Iturbide. Dicho plan contempló, en sus Aclaraciones 5a. y 7a., proteger a los extranjeros transeúntes en sus personas y propiedades, además de permitir-



"Todo hombre tiene derecho para entrar y salir de la República, viajar por su territorio y mudar de residencia. . ."

seles “el libre y franco comercio y demás tráfico de intereses en lo interior. . .”.

Las propias necesidades del país provocaron la redacción de una Constitución Federal. Esta nueva Carta se realizó en 1824 y no contempló formalmente el derecho que hemos venido estudiando.

Debido a que en la primera mitad del siglo XIX los reajustes políticos motivaron una constante guerra civil, la libertad de circulación estaba restringida con cartas de seguridad, salvoconductos y otros.

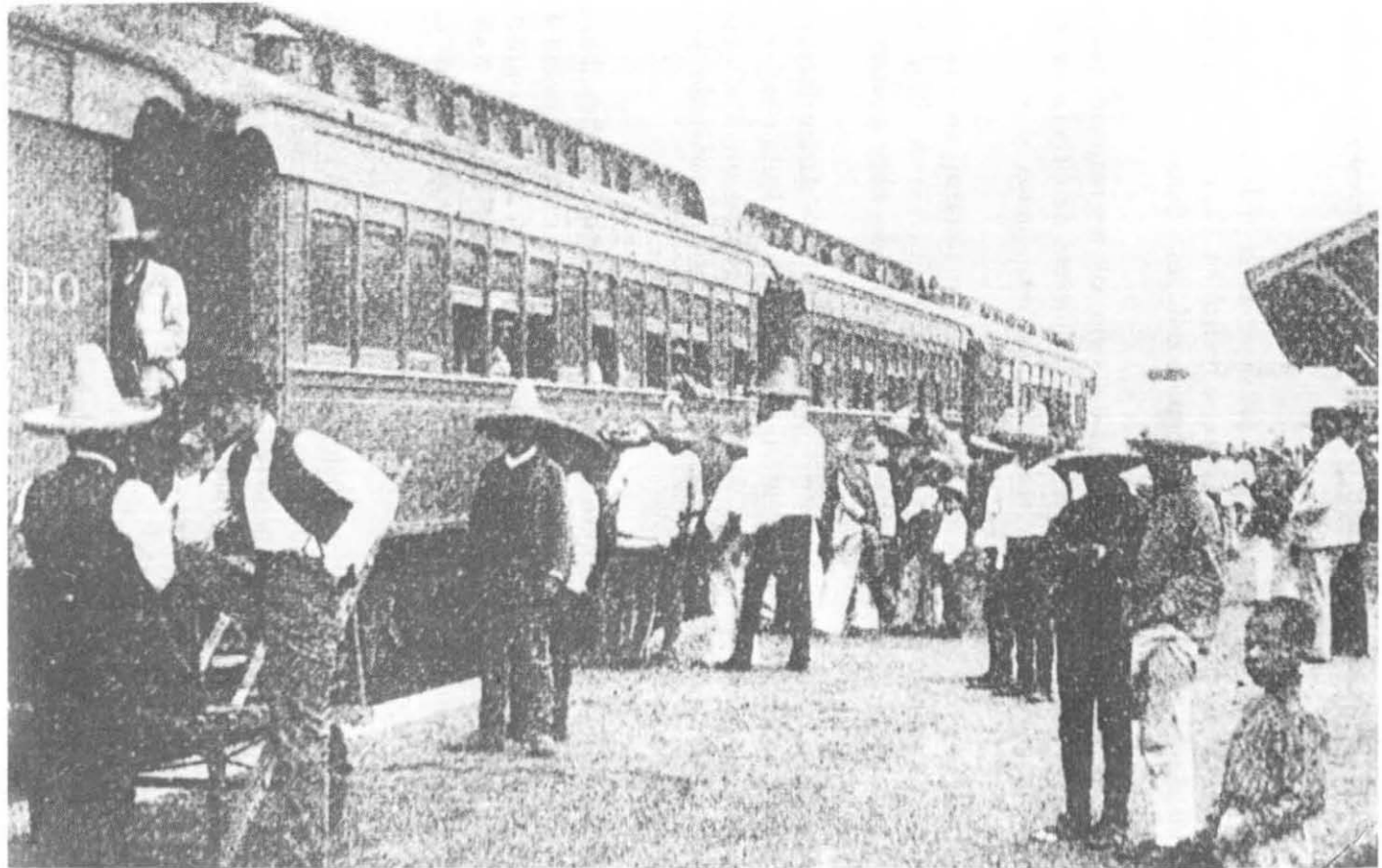
Los ordenamientos jurídico-políticos que funcionaron en nuestro país, hasta antes de la promulgación de la Constitución de 1857, no presentaron ninguna novedad acerca del derecho de libre tránsito.

Durante las labores del Congreso constituyente que darían forma a esta nueva Constitución, se presentó un proyecto de artículo relativo al derecho de salir y entrar a la República. Dicha propuesta sufrió mínimas variantes en su contenido y al finalizar el debate quedó redactado de la siguiente manera:

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

Este precepto se mantuvo en su forma original hasta la Constitución de 1917, que en esencia refrendó el postulado inscrito en la de 1857, con la salvedad de que al final de dicho artículo se hizo alusión a las leyes de emigración, inmigración y salubridad general de la República, limitantes del ejercicio de este derecho.

Hoy en día, el gobierno mexicano sigue esforzándose por respetar y mantener esta garantía individual, legado de nuestros ilustres antecesores decimonónicos.



Desde fines del siglo pasado el ferrocarril facilitó el derecho de traslado a diversas poblaciones de la República Mexicana

MARCO JURÍDICO

Texto original de la Constitución de 1917

ARTÍCULO 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.

Reformas o adiciones al artículo

Este artículo no ha sufrido reformas ni modificaciones desde la promulgación de nuestra Constitución.

Leyes reglamentarias y secundarias vigentes más relevantes

- Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de mayo de 1928.
- Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la República en materia de fuero federal, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de agosto de 1931.

- Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de agosto de 1931.
- Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 21 de septiembre de 1932.
- Código Federal de Procedimientos Penales, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de agosto de 1934.
- Código Federal de Procedimientos Civiles, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de febrero de 1943.
- Ley General de Población, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de enero de 1974.
- Ley General de Salud, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de febrero de 1984.
- Ley de Salud para el Distrito Federal, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de enero de 1987.

Comentario jurídico

Lic. Gustavo Mercado*

ALGUNOS ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL ARTÍCULO 11

Existen varios antecedentes sobre este artículo, pero uno de los más importantes es el de la Constitución de Apatzingán en 1814, que incluyó en su texto la idea del legislador sobre los “transeúntes”, los cuales eran protegidos por la sociedad, sólo que éstos tenían que reconocer la soberanía e independencia de la Nación y respetar la religión católica, apostólica y romana.

* Jefe de Control de Documentos Legislativos en la Cámara de Diputados, Subdirector de Registro de la Secretaría del Trabajo, Delegado General de Migración en el aeropuerto, Coordinador General de Difusión en el Centro Nacional de Prevención de Desastres.

Este texto también fue considerado en los Tratados de Córdoba, suscritos en 1821. Después, en el Acta de Casa de Mata en 1823, donde se señaló el espíritu de libre tránsito y de recibir a los extranjeros, los cuales serían siempre bien recibidos, además de que no podrían ser molestados en sus giras y tránsitos.

Existen otros antecedentes en diferentes fechas, por los cuales el espíritu de libre tránsito se fue depurando hasta llegar al texto como se encuentra actualmente en nuestra Ley suprema. Este artículo quedó aprobado después de un breve debate el 16 de diciembre de 1916, por 68 votos a favor y 15 en contra.

También en las Constituciones de los Estados está contemplado este precepto constitucional al igual que en varias Constituciones de otros países del mundo.

Este artículo constitucional reconoce ampliamente a toda persona el derecho a transitar libremente, también conocido como libertad de movimiento, lo cual se entiende como la facultad de cualquier individuo para entrar o salir, y poder desplazarse por cualquier ciudad dentro del territorio nacional sin necesidad de salvoconducto o cualquier otro requisito.

En la Edad Media ya existían algunas restricciones al libre tránsito, y es a partir de la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, que en sus artículos 4o. y 7o. se afirma ampliamente la libertad de ir, venir y residir. Así, la libertad de tránsito pasaría a formar parte del derecho público interno de los países organizados bajo el régimen liberal democrático.

A pesar de todo esto, en la actualidad y en tiempos normales, el pasaporte es un documento indispensable para poder traspasar las fronteras de cualquier país; asimismo, también es indispensable tener una visa para internarse legalmente a otra nación, y es la autoridad de migración de la misma quien fija la temporalidad de la estancia de cada extranjero (en nuestro país es de 180 días como máximo).

Conforme a nuestra Ley fundamental existen dos manifestaciones de la libertad de tránsito: la primera es la de los nacionales mexicanos, que

pueden cambiar de residencia de un estado a otro dentro del territorio nacional o simplemente ir y venir sin la presentación de algún documento o salvoconducto. La otra es la que contempla a los extranjeros, los cuales deben presentar su pasaporte vigente y la correspondiente visa para internarse legalmente al país.

Independientemente de lo anterior, y como lo señala el mismo texto de este precepto, el ejercicio del derecho de libre tránsito admite dos grandes categorías de limitaciones, según sean impuestas: judiciales o administrativas.

En la primera se contemplan las facultades de la autoridad judicial para restringir el libre desplazamiento de las personas, en los casos de responsabilidad civil o penal, a través de medidas tales como la prisión impuesta como pena por sentencia judicial, la detención preventiva, el arraigo, el confinamiento, etc.; esto conforme a los códigos penal y civil.

En la segunda categoría quedan comprendidas las restricciones que impongan o puedan llegar a imponer la legislación, tanto en materia de emigración, inmigración y salubridad general, como la relativa a los extranjeros perniciosos residentes en el país, es decir, extranjeros cuya permanencia en nuestro país se juzgue inconveniente o indeseable porque puede resultar lesiva para éste; restricciones que se encuentran previstas en la propia Constitución (art. 33), o bien los que regula la Ley General de Población y su Reglamento (Ley del Extranjero).

Es importante destacar que este derecho de libre tránsito lo encontramos en diversos instrumentos internacionales en materia de Derechos Humanos, por ejemplo en el artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas, y en el artículo 22 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica. Ambos instrumentos ratificados por nuestro gobierno, de acuerdo al artículo 133, los cuales forman parte de nuestro orden jurídico.

Asimismo, y de acuerdo con los instrumentos internacionales en cuestión, el ejercicio del derecho a la libertad de tránsito puede ser objeto de ciertas restricciones específicas, las cuales se encuentran limitati-

vamente enumeradas por las propias disposiciones que reconocen este derecho. Se trata, desde luego, de restricciones que, previstas por la Ley, constituyen medidas necesarias para proteger la seguridad nacional, el orden, la salud o la moral pública, así como los derechos y las libertades de los demás, o bien para prevenir infracciones penales.

También cabe mencionar que en relación con la libre circulación por el territorio de un país, en el cual una persona hubiere sido legalmente admitida, puede ser restringida por la Ley en relación con ciertas zonas cuando así lo requiera el interés público, según lo estipula el artículo 22, inciso 4o. de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

El artículo 11 constitucional, como queda ya indicado, se encuentra en relación directa con los artículos 33, 73, fracción XVI, incisos 2o. y 3o., y fracción XXIX-C y 133 de nuestra Carta Magna.

Los flujos migratorios internacionales que actualmente experimenta nuestro país comprenden, principalmente, la tradicional emigración de mexicanos hacia Estados Unidos de América y la cada vez más importante inmigración que proviene de algunos países de Centro y Sudamérica.

Debido a nuestra situación geográfica, con respecto a los Estados Unidos de Norteamérica, grandes cantidades de latinoamericanos salen de su país —ante la difícil situación política, económica y social en que viven— tratando de llegar a nuestro territorio para después “brincar” a la frontera norte y de ahí internarse legal o ilegalmente a los Estados Unidos.

Debido a esta situación y a la crisis de países centro y sudamericanos, la Secretaría de Gobernación, a través de sus órganos de Servicios Migratorios, controla que estos extranjeros no utilicen el territorio nacional como “trampolín”, ya que esta situación ocasiona que en las ciudades fronterizas de nuestro país se generen problemas de toda índole, con la consiguiente afectación para los ciudadanos mexicanos de dichas poblaciones.

Inclusive extranjeros de Europa oriental y Medio Oriente viajan desde sus países de origen hacia Sudamérica como turistas, para posterior-

mente intentar llegar a territorio nacional y a la frontera norte para posteriormente introducirse hacia los Estados Unidos. Es de señalarse que muchos de ellos arriban con falsas formas migratorias, sellos, y en algunos casos “micas” de residente en los Estados Unidos.

Como dato estadístico se puede señalar que en el año de 1988 fueron rechazados, por el aeropuerto internacional de la ciudad de México, 2,257 personas y en 1989 3,791, por no reunir los requisitos mínimos necesarios para viajar por nuestro país.