

EL DERECHO DE TODA PERSONA A SALIR DE CUALQUIER PAÍS, INCLUSO DEL PROPIO, Y A REGRESAR A SU PAÍS, EN AMÉRICA LATINA

SUMARIO: Presentación. *Observaciones preliminares*. Introducción: 1. *Antecedentes históricos*. 2. *Situación actual*. I. Principios fundamentales. II. Limitaciones constitucionales. III. Instrumentos de control de salida del país y de regreso al mismo: 1. *Generalidades*. 2. *Permiso de salida*. 3. *Pasaporte o documentos sustitutivos*. 4. *Permiso de reingreso*. 5. *Registros*. 6. *Vigilancia por autoridades*. 7. *Vigilancia por empresas de transporte*. 8. *Sanciones*. IV. Recursos. Conclusiones.

PRESENTACIÓN

Observaciones preliminares

El método y el material utilizados en la preparación de este trabajo de carácter comparativo, en torno a la situación que guarda el derecho de toda persona a salir de cualquier país, incluso del propio, y a regresar a su país, en América Latina, requieren de algunas observaciones previas.

En primer lugar, si bien en un principio se tuvo la intención de realizar un estudio, si no exhaustivo, al menos lo más completo posible, las dificultades para reunir la mayor parte de las fuentes de información, nos hicieron desistir de nuestro propósito inicial.

Por otra parte, tomando en cuenta que buena parte de las disposiciones que regulan la materia no presentan, en general, sino diferencias de forma, una enumeración completa de todas ellas hubiera resultado, a más de abundantísima, superflua, se optó por citar las disposiciones de algunos países simplemente a título ilustrativo.

Finalmente, si a la insuficiencia del material informativo disponible se agrega el hecho de que, en términos generales, en muchos países latinoamericanos rigen todavía en esta materia leyes y reglamentos muy antiguos, se puede comprender no sólo su difícil disponibilidad sino, también, las inevitables omisiones y los posibles errores que han debido producirse en la preparación de este trabajo, al ser incluidas disposiciones que tal vez a la fecha ya han sido derogadas o cuando menos modificadas.

INTRODUCCIÓN

1. *Antecedentes históricos*

Durante los primeros años de vida independiente de las antiguas colonias ibéricas, la principal preocupación de las nuevas naciones latinoamericanas fue la de dotarse de un código político fundamental, que fijase la estructura del Estado y la organización y funcionamiento del gobierno. En los trabajos de las asambleas constituyentes se refleja, en forma evidente, la considerable influencia que sobre ellos ejercieron tanto las instituciones políticas de los Estados Unidos como las doctrinas emanadas de la Revolución Francesa.

Es así que, casi sin excepción, las constituciones latinoamericanas incluyeron, en su parte dogmática, un catálogo más o menos rudimentario de los derechos del hombre y del ciudadano. Estas declaraciones, que también difieren en fraseología y estilo, fueron denominadas “declaraciones de derechos y garantías” y se les dieron diferentes calificativos tales como “civiles”, “sociales”, “individuales”, “constitucionales”, “políticos”, etcétera.

Por lo que toca al derecho de toda persona a salir de cualquier país, incluso del propio, y a regresar a su país, diversas constituciones latinoamericanas de mediados del siglo XIX —siguiendo en esto el ejemplo de la Constitución francesa de 1791, cuyo título I garantiza como derecho natural y cívico “a todo individuo la libertad de ir, permanecer, o partir, sin que pueda ser detenido, ni preso, salvo según las formas determinadas por la Constitución”— consagraron expresamente dicho derecho.¹

Sin embargo, debe precisarse que durante largo tiempo —siglo XIX y primeros años del actual— los países latinoamericanos tuvieron la tendencia lógica a preocuparse más por la política de entrada de personas a su territorio que por la de su salida. En efecto, a la época de las prácticas económicas aislacionistas de la política colonial, que dejara vastos y ricos territorios pero carentes de población, habría de suceder un período de formación nacional que, respondiendo a la vez a los principios inherentes al liberalismo político y a fines utilitarios impuestos por la necesidad de atraer la inmigración europea,² se caracteriza por la implantación de un régimen de absoluta libertad y hasta despreocupación respecto de los movimientos de entrada o salida de sus habitantes, habiéndose incluso suprimido el pasaporte como requisito para viajes fuera del país.

¹ Argentina (1853, art. 14); El Salvador (1841, art. 82); México (1857, art. 11).

² De 1800 a 1929, los individuos de origen europeo que se encontraban en América hacían un total de 140 millones, de los cuales 110 se encontraban en Estados Unidos y 30 se localizaban en Latinoamérica (ver: Alejandro Rovira y Luis Seguí González en su *Estudio* conjunto publicado en “El Día” de Montevideo, 12 de febrero 1940 y núms. ss.; Louis Varlez *Les migrations internationales et leur réglementation*. R.C.A.D.I., 1927 t. v, pp. 198 y ss.

Estas condiciones habrían de variar de manera fundamental, por imposición de las circunstancias, a partir de la Primera Guerra Mundial. Al régimen de despreocupación habrá de suceder un severo régimen de control, fundado en los pasaportes, con lo cual la política migratoria experimentará una notable mutación que se manifestará igualmente al sobrevenir la Segunda Guerra Mundial, durante la cual se acentuarán las restricciones al tránsito internacional de personas.

2. Situación actual

Los desastres y horrores de la Segunda Guerra Mundial hicieron aún más patente la imperiosa necesidad de velar por el reconocimiento universal y el respeto efectivo de los derechos del hombre, tanto en el orden interno como en el plano internacional.

En este orden de ideas, uno de los primeros pasos pero también de los acontecimientos más trascendentales ha sido, sin lugar a dudas, la promulgación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, del 10 de diciembre de 1948, y su generalizada influencia en las constituciones actualmente vigentes.

En cuanto al derecho enunciado en el párrafo 2, del artículo 13 de la Declaración Universal, todas las vigentes constituciones latinoamericanas³ excepto dos⁴ reconocen expresamente el derecho de toda persona, sin ninguna distinción entre nacionales y extranjeros, a salir del país. De todas ellas, únicamente seis consignan también el derecho a regresar a su país, reservando, en algunos casos, este derecho solamente a los nacionales,⁵ o haciéndolo extensivo, en otros, también a los extranjeros.⁶

I. PRINCIPIOS FUNDAMENTALES

El derecho de toda persona a salir de cualquier país incluso del propio, y a regresar a su país, se funda en el derecho natural.

Las constituciones latinoamericanas, en general, declaran "garantizar", "reconocer", "asegurar" los derechos y libertades fundamentales de todos sus habitantes, o bien que es finalidad principal del Estado o función

³ Argentina (Const. 1º de mayo 1853, art. 14); Bolivia (Const. 2 de febrero 1967, art. 7 g); Brasil (Const. 24 de enero de 1967, art. 150, parágrafo 26); Costa Rica (Const. 7 de noviembre 1949, art. 22); Chile (Const. 18 de septiembre 1925; art. 10, inciso 15º); Ecuador (Const. 31 de diciembre 1946, art. 187, inciso 5); El Salvador (Const. 8 de enero 1962, art. 154); Guatemala (Const. 15 de septiembre 1965, art. 59); Honduras (Const. 3 de junio 1965, art. 93); México (Const. 5 de febrero 1917, art. 11); Nicaragua (Const. 1º de noviembre 1950, art. 60); Panamá (Const. 25 de agosto 1967, art. 56); Perú (Const. 9 de abril 1933, art. 67); Rep. Dominicana (Const. 28 de noviembre 1966, art. 8, inciso 4); Uruguay (Const. 24 de agosto 1966, art. 37) y Venezuela (Const. 23 de enero 1961, art. 64).

⁴ Colombia (Const. 5 de agosto 1886) y Haití (Const. 25 de mayo 1964).

⁵ Costa Rica, El Salvador y Guatemala.

⁶ Ecuador, Paraguay y Venezuela.

primordial de las autoridades, la protección efectiva de los derechos de la persona humana.

De estas declaraciones se derivan dos caracteres de los derechos y libertades del hombre y de sus garantías:

1º Se trata de bienes jurídicos anteriores a la Constitución, algunos de los cuales emanan de la naturaleza propia del ser humano. La Constitución no crea derechos y libertades, sino que, reconociendo su existencia, se limita a crear y mantener los medios que permitan o aseguren su ejercicio.

2º Las garantías constitucionales amparan a todos los habitantes, sin distinción alguna entre nacionales y extranjeros. En América Latina, el tratamiento jurídico del extranjero ha revelado, tradicionalmente, una tendencia constante y una más o menos generalizada aplicación, con contornos de principio de derecho público americano, a la equiparación absoluta de nacionales y extranjeros en materia de derechos civiles. En este sentido, aparte del derecho interno de cada país, diversos congresos y conferencias regionales⁷ han pugnado por el reconocimiento del anhelo común del continente respecto a la igualdad jurídica de todos los seres humanos sin ninguna discriminación.

II. LIMITACIONES CONSTITUCIONALES

Casi ninguna de las garantías constitucionales está expresada en las declaraciones de derechos en forma absoluta de manera a proteger a los individuos, no sólo de la arbitrariedad gubernamental o administrativa, sino, también, de las propias leyes y de los legisladores. Por regla general los derechos individuales están establecidos en las constituciones latinoamericanas en forma de principios, pero el ejercicio de los mismos está sujeto a la ley o a las limitaciones que establece la propia Constitución. Esto equivale a que, si bien el derecho en sí mismo solamente puede ser suprimido por una reforma constitucional, en la práctica, la esfera de aplicación del mismo es reglamentada por el legislador, ya con base en las directivas fijadas por la Constitución, o bien a su entera discreción.

El derecho de toda persona a salir de cualquier país, incluso del propio, y a regresar a su país, no es, tampoco, un derecho absoluto. Las mismas constituciones que consagran este derecho, han fijado, por regla general, las necesarias excepciones a ese principio.

Del examen de las disposiciones constitucionales, que consignan este derecho, se desprende que los países latinoamericanos asumen tres diversas actitudes en torno a la fijación de las limitaciones a que queda subordinado dicho derecho:

⁷ Desde el Congreso de Panamá, en 1826, hasta la IX Conferencia Internacional Americana en Bogotá, 1948.

1ª Algunos países, aunque es la minoría, o bien enuncian pura y simplemente este derecho sin señalar expresamente ninguna limitación,⁸ o bien las limitaciones que establecen se refieren únicamente al derecho a salir y entrar con sus bienes, casos en los que deberán tomarse en cuenta las restricciones que establezca la ley⁹ o las disposiciones sobre protección del patrimonio artístico nacional y defensa de la moneda.¹⁰

2ª Un segundo grupo de países, más numeroso que el anterior, deja el cuidado de la reglamentación a la ley ordinaria, la cual habrá de encargarse de fijar las condiciones y limitaciones a que quedará sujeto el ejercicio de este derecho.¹¹

3ª Por último, un tercer grupo de países, numéricamente igual al anterior, señala en forma concreta las condiciones a las que queda subordinado el ejercicio de este derecho, así como el tipo de leyes que pueden imponer limitaciones al libre ejercicio del mismo derecho.¹²

Dentro de este último grupo, y en orden a su generalidad, las limitaciones más frecuentemente mencionadas son las que se refieren a las disposiciones legales en materia de sanidad,¹³ emigración, inmigración o tráfico,¹⁴ extranjería,¹⁵ reglamentos de policía,¹⁶ impuestos.¹⁷ De igual manera se señalan restricciones atendiendo a la responsabilidad criminal o civil que hubiese sido establecida judicialmente,¹⁸ o bien cuando del ejercicio de este derecho pueda derivarse algún perjuicio contra terceros.¹⁹

Sin embargo, por una parte, se debe precisar que la falta de reconocimiento constitucional, en algunos casos, no implica la negación absoluta de la existencia del derecho de toda persona a salir del país, ni que las limitaciones establecidas por la Constitución sean todas las restricciones a que está sometido el ejercicio de este derecho. Por otra parte, debe hacerse notar que, en todos los casos, en ejercicio de un derecho internacionalmente reconocido, los Estados soberanamente han regulado la salida de personas y que, hoy día, esa regulación legal contiene tantas restricciones que en la práctica se ha reducido de una manera considerable el ejercicio de este derecho.

En efecto, como ha sido señalado con toda justedad en el trabajo del

⁸ Honduras: art. 93.

⁹ Paraguay: art. 56.

¹⁰ Ecuador: art. 187, inciso 5.

¹¹ Argentina: art. 14; Bolivia: art. 7; Brasil: art. 150, parágrafo 26; El Salvador: art. 154; Guatemala: art. 59; Nicaragua: art. 60 y Venezuela: art. 64.

¹² Costa Rica: art. 22; Chile: art. 10, inciso 15º; México: art. 11; Panamá: art. 27; Perú: art. 67; Rep. Dominicana: art. 8, inciso 4; Uruguay: art. 37.

¹³ México, Panamá, Perú y Rep. Dominicana.

¹⁴ *Ibidem*, excepto Perú.

¹⁵ México y Perú.

¹⁶ Chile y Rep. Dominicana.

¹⁷ Panamá.

¹⁸ Costa Rica, México, Perú y Rep. Dominicana.

¹⁹ Chile y Uruguay.

señor José D. Inglés,²⁰ la gran mayoría de los gobiernos imponen restricciones de muy variada índole al derecho de toda persona a salir del país. Entre otras, pueden mencionarse las que impiden que salgan al extranjero determinadas categorías de personas, atendiendo a su incapacidad jurídica o económica, su situación respecto de la ley o de la justicia, sus conocimientos o actividades particulares, etcétera, o bien las que limitan geográfica o temporalmente la validez de los pasaportes u otros documentos de viaje.

En el caso concreto de América Latina, una vez que nos hemos referido a las limitaciones constitucionales, es necesario emprender el examen de la legislación secundaria, en la que las directivas constitucionales encuentran un desarrollo paralelo. En particular, habremos de examinar las reglas relativas a los instrumentos y otros medios a través de los cuales, el Estado controla la salida de personas de su territorio y su regreso al mismo. Ello nos permitirá apreciar con mayor claridad, en qué medida el derecho proclamado en el párrafo 2 del artículo 13 de la Declaración Universal tiene vigencia en Latinoamérica y, al mismo tiempo, bajo qué aspectos y en qué condiciones pueden producirse prácticas discriminatorias en el ejercicio de este derecho.

Antes de abordar el examen de dichos instrumentos de control, queremos hacer notar el hecho que la discriminación en materia del derecho de toda persona a salir de cualquier país, incluso del propio, y a regresar a su país, sólo puede ser resultado de una medida del gobierno o de las autoridades. Dificilmente puede concebirse que los individuos o grupos particulares puedan con sus actos ocasionar una discriminación en lo que respecta a este derecho, salvo en la medida en que pudieran influir la actitud de los funcionarios públicos. Lo anterior tiene una enorme importancia puesto que, ahí donde la discriminación en esta materia es obra del propio gobierno, éste puede abolirla a su antojo.

III. INSTRUMENTOS DE CONTROL DE SALIDA DEL PAÍS Y DE REGRESO AL MISMO

1. Generalidades

En épocas de normalidad, la salida de cualquier nacional de su propio país y su regreso al mismo, así como la salida de un extranjero del país en que se encuentra y su posible retorno a éste, están condicionados, de acuerdo con la legislación latinoamericana aplicable en la materia, a la posesión de uno o varios documentos de viaje. Entre éstos, normalmente, se cuentan *el permiso de salida, el pasaporte o documentos sustitutivos* (certificados o títulos de identidad y viaje, licencias o salvoconductos que

²⁰ *Estudio sobre la discriminación en materia del derecho de toda persona a salir de cualquier país, incluso del propio, y a regresar a su país.* Naciones Unidas, New York, 1963, pp. 41 y ss.

varios países de América Latina otorgan a los extranjeros que carecen de nacionalidad o de nacionalidad dudosa y a los que, dentro del país de que se trate, no tienen representación diplomática o consular), y *el permiso de reingreso*. En casos especiales, como veremos al tratar los regímenes excepcionales en cuanto a pasaportes, basta la posesión de un permiso o tarjeta de turista, o bien de la simple tarjeta de identidad, para que una persona pueda salir del país y regresar a él.

Pero además de los documentos de viaje mencionados, el gobierno utiliza otros instrumentos de control en torno a los desplazamientos de toda persona que salga fuera de su territorio. Estos medios complementarios de control son los *registros de salida o de pasaporte y las funciones de vigilancia*, ejercidas por las *autoridades competentes* o encomendadas a las *empresas de transportes*.

A los objetivos, requisitos y procedimientos de expedición de cada uno de los documentos de viaje, y a las condiciones de operación de los registros y funciones de supervisión citados, habremos de referirnos a continuación.

2. Permiso de salida

A. Objetivos

Mediante la expedición del permiso de salida se persiguen objetivos muy variados. En general, habilita a las autoridades del ramo en cuanto a la regulación del movimiento de personas, sobre todo a la limitación de la emigración en algunos países, que sufren graves consecuencias con las manipulaciones realizadas en Estados vecinos con elementos trabajadores. También sirve como instrumento para ejercer la policía de migración, vigilando la salida de los elementos de migración prohibida.

Además, la expedición del permiso de salida, da fecha cierta al abandono del país que hace la persona y, por consiguiente, puede ser un útil instrumento de prueba para aquellos países que suspenden el ejercicio de la ciudadanía o los efectos de la naturalización, en virtud de una ausencia prolongada del territorio nacional.

En algunos Estados, la expedición del permiso de salida es condición indispensable para el otorgamiento del pasaporte o de su respectiva visación.²¹

B. Personas a quienes se expide

a) Nacionales. El permiso de salida es obligatorio para los nacionales de algunos países latinoamericanos.²² Para otros, la certificación de salida es facultativa del interesado.²³

²¹ El Salvador: D. N° 2772, 19 de diciembre 1958, art. 57.

²² Brasil: D. N° 3345, 30 de noviembre 1938, art. 44; Costa Rica: D. E. N° 4, 26 de abril 1942, modificado, art. 1°; El Salvador: D. N° 2772, 19 de diciembre 1958, art. 50 d); Uruguay: D. 23 de noviembre 1937, arts. 3° y 4°

²³ Argentina: D. 28 de agosto 1934, art. 10.

b) Extranjeros. A la obtención del permiso de salida queda condicionada la partida al exterior de todo extranjero, en un buen número de países de América Latina.²⁴

C. Requisitos y procedimientos de expedición

Los requisitos para el otorgamiento del permiso de salida, que se suelen exigir o cumplir, varía con las legislaciones. Comúnmente, éstas no hacen distinción entre nacionales y extranjeros, pudiendo concretarse dichas exigencias como sigue:

a) Posesión de certificado de buena conducta o demostrativo de no tener asuntos pendientes con las autoridades policiales o judiciales.²⁵

b) Exhibición de cédula de vecindad o tarjeta de identificación.²⁶

c) Investigación policial.²⁷

d) Comprobación de que la ausencia no perjudicará gravemente al Estado²⁸ o que se está exento de servicio militar.

En cuanto al procedimiento para el otorgamiento del permiso de salida, interesa señalar que éste se obtiene por formulario separado y a base de los documentos mencionados.

3. Pasaporte o documentos sustitutos

1ª Sección: "Régimen común"

A. Objetivos

Desde lejanos tiempos este documento ha constituido y constituye un instrumento fundamental para la entrada de personas en otros países, e implícitamente, por consecuencia para la salida.²⁹

²⁴ Argentina: Resolución N° 14904, 11 de mayo 1970; Bolivia: D. S. 20 de mayo 1937, art. 15, inciso c); Costa Rica: el art. 1º del D. E. N° 4 citado en la nota anterior no hace ninguna distinción, por consiguiente atañe a toda persona, sea nacional o extranjera. Chile: D. S. N° 5021, 16 de noviembre 1959, art. 73; El Salvador: D. N° 2772, 19 de diciembre 1958, art. 50 d). Sin embargo, el último párrafo de este artículo establece la dispensa de este requisito en circunstancias calificadas; Panamá: L. N° 304, 23 de enero 1942, art. 1º

²⁵ Ecuador: D. E. N° 1549, 16 de septiembre 1957, art. 3; El Salvador: D. N° 2772, 19 de diciembre 1958, art. 50 c); Panamá: L. N° 304, 23 de enero 1942, art. 2º

²⁶ El Salvador: D. N° 86, 14 de junio 1933, art. 12.

²⁷ Bolivia: D. N° 321, 13 de diciembre 1943, art. 13; Chile: D. N° 311, de 1953.

²⁸ Bolivia: D. S. 20 de mayo 1937, art. 26, inciso b).

²⁹ Argentina: D. N° 11678, 2 de julio 1956, art. 2º; Brasil: D. N° 3345, 30 de noviembre 1938, art. 1º; Costa Rica: D. E. N° 4, 26 de abril 1942, art. 1º; Chile: L. N° 6880, 15 de abril 1941 y D. S. N° 676, 7 de abril 1966; Ecuador: D. E. N° 323, 14 de enero 1946, art. 1º y D. E. N° 1549, 16 de septiembre 1957, art. 2; Guatemala: D. N° 2039, 2 de septiembre 1937, art. 1º, reformado por D. N° 1266, 18 de diciembre 1958; Haití: L. 25 de septiembre 1953, art. 65; Honduras: L. 25 de enero 1935, art. 1º México: Reglamento 31 de junio 1950, art. 24; Paraguay: D. N° 10193, 29 de marzo 1937, art. 1º, núm. 1º y art. 48; Perú: D. S. 15 de mayo 1937, arts. 11 y 17; Rep. Dominicana: L. N° 1052, 3 de diciembre 1945; Uruguay: D. N° 614, 12 de septiembre 1967, art. 31 y Venezuela: L. 31 de julio 1937, art. 6º.

A pesar del deseo de algunos Estados, expresado en conferencias internacionales, de lograr su abolición, los hechos y la práctica internacional han vigorizado su uso. En efecto, la creación de documentos sustitutivos para las personas sin nacionalidad o de nacionalidad dudosa, aconsejada en esas oportunidades, por una parte, y, por la otra, la adopción por los Estados de documentos semejantes para las personas sin representación diplomática o consular, son la más elocuente demostración del mantenimiento del pasaporte como documento básico de carácter internacional.

En cuanto a la emigración, aparte de que la posesión de pasaportes, es exigencia que ha de cumplirse para autorizar la salida, al grado que en no pocas ocasiones debe realizarse en él la respectiva visación, implícitamente es también obligatorio por condicionar, como ya hemos dicho, la entrada en los demás Estados.

B. Personas a quienes se expide

a) Nacionales y naturalizados. En principio debemos consignar que el pasaporte, documento nacional por excelencia, se otorga a los nacionales y a los naturalizados.³⁰

b) Extranjeros. Corresponde señalar que el pasaporte para extranjeros o los llamados certificados o títulos de identidad y viaje, licencias o salvoconductos, documentos todos ellos expedidos en sustitución del pasaporte, se otorgan en varios países latinoamericanos, atendiendo así a las sugerencias de diversas conferencias internacionales, tanto a extranjeros sin nacionalidad o de nacionalidad dudosa como a quienes carecen de representación diplomática o consular.³¹

Estos documentos tienen normalmente una validez limitada a un viaje y autorizan el regreso, siempre que el extranjero tenga residencia permanente en el país, previa visación de la autoridad consular.³²

C. Requisitos para el otorgamiento

Es a través de los requisitos que se exigen a toda persona que desea obtener un pasaporte, donde con mayor claridad podemos percatarnos si dichos requisitos implican prácticas discriminatorias respecto al derecho

³⁰ Brasil: D. N° 3345, 30 de noviembre 1938, art. 12 a); Colombia: D. N° 3339, 24 de diciembre 1959, art. 1°; Guatemala: D. N° 2039 2 de noviembre 1937, arts. 1° y 2°; Uruguay: D. N° 614, 12 de septiembre 1967, art. 4°

³¹ Argentina: D. N° 35950, 20 de noviembre 1948, art. 40; Brasil: D. N° 3345, 30 de noviembre 1938, art. 26 incisos 1° y 2°; Colombia: D. N° 3270, 14 de diciembre 1953, art. 1; Ecuador: D. E. N° 323, 14 de enero 1946, art. 21, último párrafo; Guatemala: D. N° 2039, 2 de noviembre 1937, art. 17 d); México: Reglamento 12 de abril 1938, art. 12; Uruguay: D. N° 614, 12 de septiembre 1967, arts. 18 y 19.

³² Brasil: D. N° 3345, 30 de noviembre 1938, reformado por D. N° 6483, 5 de noviembre 1940, art. 26, parágrafo único; Ecuador: D. E. N° 323, 14 de enero 1946, art. 21; Guatemala: D. N° 2039, 2 de noviembre 1937, art. 17 d); Perú: D. 10 de enero 1941, art. 3° inciso 2°; Uruguay: D. N° 614, 12 de septiembre 1967, art. 25; Venezuela: D. N° 200, 13 de agosto 1942, art. 12.

a salir del país y regresar al mismo si no es que, dado el caso, denegatorias de otros derechos y libertades fundamentales de la persona humana.

a) Nacionales y naturalizados. Los requisitos comunes para la expedición del pasaporte son:

1. Acreditar nacionalidad e identidad, mediante documentos tales como acta de nacimiento, cédula de identidad o vecindad, cartilla del servicio militar o constancia de estar exento de prestarlo, o declaraciones de testigos hábiles.³³

2. Constancia de buena conducta, mediante presentación del respectivo certificado, expedido por las autoridades policiales o judiciales competentes. En ciertos países, el cumplimiento de este requisito queda a juicio de la autoridad;³⁴ en otros es absolutamente obligatorio,³⁵ y en algunos otros se ha suprimido por completo.³⁶

3. Algunos países exigen, tanto a nacionales como a naturalizados, la exhibición de la credencial cívica, documento que se expide a ambos y que autoriza el ejercicio de los derechos cívicos.³⁷

4. Ciertos países han prescrito que la pérdida de la calidad de naturalizados, conforme a la ley respectiva o por nulidad o cancelación de la carta, impide el otorgamiento del pasaporte nacional.³⁸

5. Casi sin excepción, las Repúblicas latinoamericanas exigen la comprobación de haber cumplido las obligaciones militares o la constancia de estar exento de ellas y, para expedir el pasaporte a menores, requieren la autorización de quienes ejerzan sobre ellos la patria potestad, tutela o curatela.

6. En cuanto a la mujer casada, no obstante la ratificación por numerosos Estados de América Latina de la Convención Interamericana sobre la Concesión de los Derechos Civiles a la Mujer, suscrita en Bogotá en 1948, y la existencia de otros instrumentos jurídicos regionales, algunos países del continente exigen aún la autorización del marido³⁹ o, a falta de ésta, una suscrita por un juez competente.⁴⁰

³³ Argentina: D. N° 35950, 20 de noviembre 1948, art. 34; Bolivia: D. S. 20 de mayo 1937, art. 6°; Brasil: D. N° 3345, 30 de noviembre 1938, arts. 13 y 19; Colombia: D. N° 3339, 24 de diciembre 1959, art. 1° A; El Salvador: D. N° 2772, 19 de diciembre 1958, art. 50 a); Haití: L. 19 de septiembre 1953, art. 68, párrafos 1, 2 y 3; México: Reglamento 12 de abril 1938, art. 11; Panamá: L. N° 62, 6 de junio 1941, art. 7; Uruguay: D. N° 614, 12 de septiembre 1967, art. 6°, incisos a), b) y c).

³⁴ Brasil: D. N° 3345, 30 de noviembre 1938, art. 20.

³⁵ El Salvador: D. N° 2772, 19 de diciembre 1958, art. 50 c) y D. N° 33, 9 de marzo 1959; Uruguay: D. N° 614, 12 de septiembre 1967, arts. 6° d) y 8° d) y D. N° 237, 9 de julio 1964, art. 1° (documento sustitutivo).

³⁶ Colombia: D. N° 3339, 24 de diciembre 1959, art. 2°

³⁷ Argentina: D. N° 35950, 20 de noviembre 1948, art. 34, b); Uruguay: D. N° 614, 12 de septiembre 1967, arts. 6° a) y 8° b).

³⁸ Bolivia: D. S. 20 de mayo 1937, art. 8°; México: D. 25 de julio 1942, art. 5°

³⁹ Haití: L. 19 de septiembre 1953, art. 68, inciso 5.

⁴⁰ Rep. Dominicana: D. N° 4566, 12 de febrero 1959, art. 1 b).

7. Ciertos países exigen la visación del pasaporte para la salida del territorio.⁴¹

8. También suele requerirse que el pasaporte contenga mención expresa del o de los países a donde pretende viajar el interesado,⁴² y aun, en ciertos casos, dicha mención debe hacerse mediante declaración jurada.⁴³ Tampoco son la excepción los países cuyos pasaportes contienen una nota especificando que dichos pasaportes no son válidos para viajar a los países socialistas.⁴⁴

9. Otra condición para la expedición de pasaporte es la comprobación, mediante certificación extendida por la autoridad competente, de estar al corriente en el pago de los impuestos directos nacionales.⁴⁵

10. Asimismo, determinados Estados, para permitir la salida de personas que vayan a residir en el extranjero, prescriben la obligación de depositar determinada suma de dinero para asegurar su repatriación por sus propios medios,⁴⁶ o bien, en el caso de trabajadores, exigen un contrato de trabajo, así como el depósito en dinero.⁴⁷

b) Extranjeros. En general, a los extranjeros se les exige el cumplimiento de los siguientes requisitos:

1. Acreditar nacionalidad e identidad mediante: pasaporte anterior, certificado de identidad en que conste la nacionalidad, o justificar mediante testigos o información judicial su condición de apátriadas.⁴⁸

2. Comprobar buena conducta, con la certificación pertinente de la autoridad policial o judicial de su residencia.⁴⁹

3. Algunos países condicionan la expedición de pasaporte o visa correspondiente a la posesión del respectivo permiso de salida.⁵⁰

4. Finalmente, ciertas repúblicas latinoamericanas expiden a los extranjeros certificados o pasaportes de turismo.⁵¹

⁴¹ Brasil: D. N° 3345, 30 de noviembre 1938, art. 31 c); Haití: L. 19 de septiembre 1953, art. 66.

⁴² Brasil: Decreto arriba cit., art. 74.

⁴³ Rep. Dominicana: L. N° 1052, 3 de diciembre 1945, art. 9, reformada por L. N° 5120, 4 de mayo 1959.

⁴⁴ El Salvador: D. N° 2772, 19 de diciembre 1958.

⁴⁵ Argentina: D. N° 2241, 6 de febrero 1950, art. 1°; Colombia: D. N° 3339, 24 de diciembre 1959, art. 1° B.; Costa Rica: D. E. N° 10, 9 de enero 1950, arts. 1 y 2.

⁴⁶ Rep. Dominicana: L. N° 3478, 24 de enero 1953, art. único.

⁴⁷ El Salvador: D. N° 2772, 19 de diciembre 1958, arts. 51 y 52 y D. N° 33, 9 de marzo 1959, art. 34; Venezuela: Ley del Trabajo, art. 24.

⁴⁸ Argentina: D. 14 de noviembre 1941, art. 4°; Brasil: D. N° 3345, 30 de noviembre 1938, art. 27; Ecuador: D. E. N° 323, 14 de enero 1946, art. 21; Guatemala: D. N° 2039, 2 de noviembre 1937, art. 17, apartado d). Perú: D. 10 de enero 1941, art. 3° último inciso; Uruguay: D. N° 614, 12 de septiembre 1967, art. 20 b)

⁴⁹ Argentina: *ibidem*; Brasil: *ibidem*, art. 1° b); Uruguay: *ibidem*, art. 20 c).

⁵⁰ El Salvador: D. N° 2772, 19 de diciembre 1958, art. 57.

⁵¹ Bolivia: D. S. 24 de noviembre 1939, art. 3°; Ecuador: D. E. N° 323, 14 de enero 1946, art. 21.

2ª Sección: "Regímenes especiales"

A. Clases y objetivos

El régimen común, aplicable a los nacionales y extranjeros, en general, sufre en América Latina dos excepciones: una de ellas es la que se refiere al tratamiento que dispensan los países de este continente a los nacionales de los otros, por acuerdo entre ellos o por simple acto unilateral a título de reciprocidad o sin él; la otra, se refiere a un tratamiento también especial respecto de los extranjeros residentes en los Estados latinoamericanos.

Este tratamiento de excepción otorgado a ambas categorías puede verse: *a)* en las relaciones de vecindad o fronteras, y *b)* en los viajes de turismo o tránsito generales entre los Estados, y tiene como finalidad facilitar ambas situaciones.

La razón de este tratamiento excepcional, ha de verse por encima de toda exigencia utilitaria, en la amistad recíproca de las naciones que se acuerdan ventajas, amistad que tiene su base en su común historia y desenvolvimiento.

B. Examen particular de estos regímenes

a) En las relaciones de vecindad o fronteras. Los países latinoamericanos conceden, en general, facilidades especiales al tránsito de las personas residentes en los Estados limítrofes, mediante la concesión de permisos especiales que expiden, generalmente, en forma gratuita, las autoridades consulares del país al que se dirige el transeúnte, u otra que al efecto se designe.⁵²

Se expiden, generalmente, en base a certificación o comprobación de buena conducta,⁵³ tienen validez por tiempo determinado,⁵⁴ autorizan a permanecer unos días cada vez,⁵⁵ sancionándose el uso indebido de los mismos.⁵⁶

Otros países, no expiden ni requieren los permisos acabados de mencionar, autorizando la entrada solamente con la carta de identidad.⁵⁷

b) En los viajes de turismo o tránsito entre países latinoamericanos.

1. Régimen para nacionales y naturalizados. El tránsito entre países latinoamericanos se efectúa, en general, con la simple posesión de alguno de los siguientes documentos: cédula de identidad, tarjeta migratoria centroamericana o libreta de enrolamiento, sin necesidad de visa consular. Este tratamiento especial es acordado por algunos Estados de Amé-

⁵² México: Ley General de Población, 23 de diciembre 1947, art. 54.

⁵³ Colombia: D. N.º 1269, 3 de junio 1936, art. 6.º

⁵⁴ Colombia: *ibidem*, art. 2.º; Ecuador: D. N.º 112, 1.º de febrero 1941, art. 2.º.

⁵⁵ Colombia: *ibidem*, art. 2.º; Ecuador: *ibidem*, art. 103.

⁵⁶ Colombia: *ibidem*, art. 7.º D. N.º 2441, 30 de septiembre 1937, art. 5.º.

⁵⁷ Brasil: D. L. N.º 2017, 14 de febrero 1940, art. 1.º; Uruguay: D. 1.º de agosto 1940, art. 2.º; El Salvador: D. N.º 2772, 19 de diciembre 1958, art. 71.

rica Latina: i) a los ciudadanos de todos los demás países,⁵⁸ ii) o a ciudadanos de determinados países, a los cuales las normas respectivas aluden expresamente;⁵⁹ iii) otros países eliminan la exigencia del pasaporte a los nacionales fronterizos, dejando librado el régimen a las medidas que dicten los gobiernos.⁶⁰

2. Régimen para extranjeros. Existe un sistema realmente original para facilitar el tránsito de los extranjeros que residan en sus territorios. Este régimen, que aplican algunos países latinoamericanos, se caracteriza por el uso de la cédula de identidad, más una certificación policial de residencia por más de dos años.

Este régimen, formado sobre la base del abandono del pasaporte y su sustitución por otros documentos de diferente naturaleza, como por ejemplo, la cédula de identidad, tiene sus antecedentes internacionales y, en consecuencia, la obra de los gobiernos ha sido, en la materia, la aplicación de las resoluciones y recomendaciones internacionales.

4. Permiso de reingreso

A. Objetivos

Con la concesión del permiso de reingreso se persigue una finalidad fundamental: proveer al extranjero definitivamente incorporado a la población de un país, y que por diversos motivos tiene que abandonarlo transitoriamente, de un instrumento que establezca esa circunstancia, lo que, especialmente, libera al extranjero del cumplimiento de los requisitos generales de orden puramente migratorio a que están sujetos quienes ingresan al país por primera vez.

Algunos países admiten que aquellos extranjeros que al ausentarse no hubieren pedido el permiso de reingreso, lo soliciten ante las autoridades diplomáticas o consulares, siempre que acrediten debidamente su condición de antiguos residentes.⁶¹

Corresponde, además, señalar que cumplen funciones semejantes a las de los permisos de retorno, los documentos sustitutivos del pasaporte, cuando autorizan no sólo la salida, sino también el regreso al país durante el término de su validez.⁶²

⁵⁸ Argentina: D. 5 de marzo 1943, art. 20; Brasil: *ibidem*; Uruguay: D. 23 de noviembre 1937, art. 18, incisos 2º y 3º, con las modificaciones introducidas por el D. 12 de junio 1940.

⁵⁹ Argentina: Resolución Nº 9333 de la Dirección de Inmigración, 4 de septiembre 1923; El Salvador: A. Nº 856, 30 de abril 1964; Paraguay: D. 20 de junio 1940; Uruguay: *ibidem*, art. 18, inciso 2º, con las modificaciones citadas.

⁶⁰ Colombia: D. Nº 1790, 20 de octubre 1941, art. 1º párrafo 2º.

⁶¹ Argentina: D. 19 de enero 1934, art. 2º; Ecuador: D. Nº 112, 1º de febrero 1941, art. 60; Uruguay: D. 23 de noviembre 1937, art. 10; Venezuela: L. 31 de julio 1937, art. 18.

⁶² Colombia: D. Nº 3270, 14 de diciembre 1953, art. 1º; Uruguay: D. Nº 614, 12 de septiembre 1967, art. 25.

Finalmente, resulta obvio destacar que el permiso de reingreso, no se expide a los nacionales, quienes por tener tal calidad, regresan al país con la sola exhibición de su pasaporte.

B. Requisitos para su otorgamiento y plazo de validez

De la legislación estudiada no aparece que se establezcan requisitos especiales para la expedición del permiso de reingreso; para obtenerlo, basta llenar los requisitos precedentes: permiso de salida, pasaporte y visación de éste en su caso.⁶³ El plazo de validez varía según los países, oscilando, en general, entre los seis meses y los tres años.⁶⁴ Este plazo reviste importancia por las siguientes razones: en primer lugar obliga al interesado a regresar al territorio, a retornar al mismo, dentro del lapso autorizado, so pena, como ya anotamos, de verse sometido nuevamente a las restricciones y requisitos generales a todo inmigrante que entra por primera vez a un país; en segundo lugar, debe vincularse este asunto con la pérdida de la nacionalidad, ya que en algunos casos la ausencia prolongada por determinado número de años determina la privación de aquélla.

5. Registros

Otro instrumento más de control de la salida de personas lo constituyen los registros que varios países de América Latina han establecido, ya sea en general para la emigración o bien en especial de los documentos que se expiden y habilitan para emigrar.

A. Registros de emigración o salida

Un buen número de Estados del continente han instaurado los registros de emigración o salida.⁶⁵

B. Registros de pasaportes

En estos registros deberán inscribirse todos los pasaportes que sean expedidos por las oficinas competentes.⁶⁶

6. Vigilancia por autoridades

Sin perjuicio del control que naturalmente se efectúa en oportunidad del otorgamiento de documentos que habilitan para salir del país, por

⁶³ Brasil: D. N° 3010, 20 de agosto 1938, art. 58, inciso 2° y D. L. N° 406, 4 de mayo 1938, art. 43.

⁶⁴ Brasil: *ibidem*; Colombia: D. N° 397, 17 de febrero 1937, art. 9°; Guatemala: D. N° 2039, 2 de noviembre 1937, art. 17, apartado f); Panamá: L. N° 54, 24 de diciembre 1938, art. 20.

⁶⁵ Argentina: L. N° 13482, art. 16; Colombia: D. N° 1790, 20 de octubre 1941, art. 16, último inciso; El Salvador: D. 27 de julio 1933, art. 5°; Guatemala: D. N° 2039, 2 de noviembre 1937, art. 22. Nicaragua: Normas del 22 de abril 1958, sobre entrada y salida de extranjeros.

⁶⁶ Bolivia: D. S. 20 de mayo 1937, art. 19; Chile: D. 25 de enero 1937, art. 33; Ecuador: D. N° 112, 1° de febrero 1941 art. 105.

parte de las autoridades competentes para la expedición de los mismos, debe agregarse aquel que se produce en el momento de la salida.

Las legislaciones latinoamericanas prevén este medio de control, encomendado a las autoridades fronterizas o portuarias, incluyendo aeropuertos, el examen de la documentación y la prohibición de salida de quien no los presente en regla.⁶⁷ Además de esta obligación fundamental, dichas autoridades deben dar informes a las oficinas centrales competentes, del movimiento de salida de pasajeros.⁶⁸

7. Vigilancia por empresas de transporte

Las empresas de transporte deben suministrar informes de los pasajeros que hayan adquirido o reservado pasaje para el exterior, con especificación de nacionalidad y de los respectivos documentos que autoricen la salida, o, posteriormente, suministrar los datos correspondientes.⁶⁹

Dichas empresas no pueden, tampoco, expedir pasajes a las personas que salen del país sin los respectivos documentos que autoricen esa salida, so pena de ser sancionadas por la omisión,⁷⁰ ni conducir, de igual modo, y bajo sanción, a las mismas personas.⁷¹

8. Sanciones

El cumplimiento de las disposiciones que regulan la salida de personas es asegurado, naturalmente, por las propias disposiciones específicas en forma coactiva o mediante la institución de preceptos punitivos. Pero además de estas medidas, las disposiciones vigentes suelen consignar, independientemente o conjuntamente con ellas, verdaderas penas, diversas en naturaleza según las características de cada infracción.

Entre los actos y omisiones de tal manera reprimidos podemos mencionar los siguientes: no posesión o posesión irregular del pasaporte u otros documentos que autorizan la salida del país o el regreso al mismo, o la falta de visación de los mismos; salida del país por puntos no habilitados o sin permiso de las autoridades competentes; viajar desde el extranjero a otro u otros países que no sean los señalados en el pasaporte respectivo, etcétera.

Las sanciones establecidas para estas infracciones consisten, en general, en penas de multa, arresto, prisión, liberación bajo vigilancia de la auto-

⁶⁷ Bolivia: *ibidem*, art. 2º y D. S. 30 de julio 1938, art. 1º; Brasil: D. Nº 56510, 28 de junio 1965, art. 55; Colombia: D. Nº 1697, 16 de julio 1936, art. 16 y D. Nº 1790, 20 de octubre 1941, art. 16.

⁶⁸ Costa Rica: D. E. Nº 4, 26 de abril 1942, art. 5; Guatemala: D. Nº 2039, 2 de noviembre 1937, art. 24.

⁶⁹ Argentina: D. 28 de agosto 1934, arts. 3º y 4º; Colombia: D. Nº 1697, 16 de julio 1936, art. 58.

⁷⁰ Argentina: Resolución 23 de junio 1959; Bolivia: D. 20 de mayo 1937, art. 23; Colombia: *ibidem*; Panamá: L. Nº 304, 23 de enero 1942, art. 4º.

⁷¹ Panamá: *ibidem*.

ridad, retiro o incautación del pasaporte, confiscación de los vehículos utilizados para la comisión de las infracciones, etcétera.⁷²

IV. RECURSOS

Como hemos señalado con anterioridad,⁷³ la inmensa mayoría de las constituciones latinoamericanas consagran el derecho de nacionales y extranjeros a salir libremente del país y, en muchos casos, también el derecho para los primeros a regresar al mismo, dentro del catálogo de los derechos y libertades fundamentales de la persona humana.

Para la protección inmediata y directa⁷⁴ de esos derechos y libertades fundamentales y, desde luego, del derecho que se examina, en tanto que manifestación de la libertad individual, las propias constituciones ofrecen un conjunto de instrumentos jurídicos o recursos como son el *habeas corpus*, el *Amparo*, el *Mandato de segurança* y el *control jurisdiccional de la constitucionalidad de las leyes que vulneren dichos derechos*.

En tal virtud, la persona que considere que las restricciones impuestas son inconstitucionales o que la decisión de una autoridad restringe o atenta injustificadamente contra su libertad personal, puede promover el recurso que le otorga su constitución respectiva para la defensa de sus derechos.

Por otra parte, las disposiciones que regulan el procedimiento de expedición de pasaportes y otros documentos de viaje, señalan, en algunos casos, que las decisiones denegatorias de pasaporte o de su renovación, o de incautación o retiro de dicho documento, podrán impugnarse mediante los recursos comunes contra los actos administrativos.⁷⁵

En otros casos, se establece que toda persona, a quien se impidiera la salida al extranjero, tendrá derecho a presentar las pruebas que justifiquen la improcedencia de la medida tomada en su perjuicio.⁷⁶

CONCLUSIONES

Del examen realizado en torno a la situación que prevalece en América Latina, respecto del derecho de toda persona a salir de cualquier país, incluso del propio, y a regresar a su país, podemos formular algunas observaciones a manera de conclusiones.

⁷² Guatemala: D. N.º 420, 30 de septiembre 1955, arts. 1.º, 3.º y 4.º; Rep. Dominicana: L. N.º 1052, 3 de diciembre 1945, art. 6. reformada por la L. N.º 5120, 4 de mayo 1959.

⁷³ Ver, *supra*, Introducción, número 2.

⁷⁴ Ver: Héctor Fix-Zamudio, *Les formes de procédure assurant la protection des garanties individuelles en Amérique Latine*, en "Revue de la Commission internationale de juristes", t. IX, núm. 2, diciembre 1968, pp. 65 y ss.

⁷⁵ Uruguay: D. N.º 614, 12 de septiembre 1967, art. 43.

⁷⁶ Rep. Dominicana: L. N.º 200, 21 de marzo 1964, art. 7.º.

1. En primer lugar, es de notar que los preceptos constitucionales que consagran este derecho, revelan una evidente falta de uniformidad en cuanto a las directrices que el legislador ordinario debe tener en cuenta para la reglamentación de este derecho. En otros términos, en determinados países se deja al legislador un margen de entera discrecionalidad en la materia, mientras que en otros las directivas que se les marcan obedecen a imperativos de muy diversa naturaleza.

2. Por otra parte, en los casos en que la determinación de las limitaciones o restricciones a este derecho no se confía a la ley, sino que son señaladas específicamente por las propias normas fundamentales, dichas limitaciones o restricciones no siempre corresponden con las que han sido consideradas como permisibles, tanto por la Declaración Universal de los Derechos Humanos (artículo 29, párrafo 2), como por otros instrumentos jurídicos universales o regionales, los que, si bien por el momento no se encuentran todavía en vigor, en un futuro, esperamos, no muy lejano, habrán de ser de observancia obligatoria.

3. Concretamente, y siguiendo en esto el orden señalado en el Estudio del señor Inglés, debemos consignar los siguientes hechos:

A. En lo que se refiere al derecho de un nacional a regresar a su país, puede decirse que no sólo las constituciones de diversos países lo reconocen expresamente, sino que en ningún Estado latinoamericano se exigen para ello requisitos especiales, como no sea la presentación del pasaporte u otro documento de viaje idóneo, o bien simplemente la comprobación de la nacionalidad respectiva. Igualmente, se consigna, sin excepción, que ningún nacional puede ser expatriado o compelido a abandonar su país. En cuanto a los ciudadanos naturalizados, en ciertos casos se impide su regreso, al privárseles de esta condición por haber permanecido fuera del país más del tiempo permitido por las leyes aplicables en materia de nacionalidad o naturalización.

B. Por lo que toca al derecho de los extranjeros a salir del país en que se encuentran, éstos, en virtud del postulado latinoamericano que acuerda la plena igualdad jurídica a nacionales y extranjeros en materia de derechos civiles, no están obligados a cumplir mayores requisitos que los que al respecto se exigen a los nacionales.

C. Por último, en lo que concierne al derecho de un nacional a salir de su país, puede decirse que la situación que prevalece en América Latina es, en general, satisfactoria. Sin embargo, debe hacerse patente la persistencia de algunos casos de verdadera discriminación. Entre ellos, cabe citar la discriminación fundada en el sexo, cuando continúa exigiéndose a la mujer casada una autorización del marido o, en defecto de ésta, la de la autoridad judicial competente, para permitírsele salir del país. Igualmente debe subrayarse el carácter no sólo discriminatorio, sino atentatorio contra otros derechos y libertades fundamentales, de la práctica de numerosos países del continente que impiden, mediante la no expedición o el otorgamiento condicional del pasaporte, a sus nacionales dirigirse

a países con ideologías o regímenes políticos distintos a los del país en cuestión.

4. Sería deseable una armonización de las legislaciones latinoamericanas con los instrumentos jurídicos internacionales que regulan la materia, la consignación en los textos constitucionales de las bases fundamentales a que deben conformarse las leyes y reglamentos secundarios, así como la uniformación de éstos.

5. Los juristas latinoamericanos deberán pugnar por la derogación de las disposiciones que implican una discriminación en cuanto al ejercicio de este derecho, así como por la supresión de toda práctica o procedimiento arbitrario susceptible de provocarla.

Jesús RODRÍGUEZ Y RODRÍGUEZ. Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas, de la UNAM.