

183  
407



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

Facultad de Derecho

## LOS DERECHOS POLITICOS DE LOS EXTRANJEROS

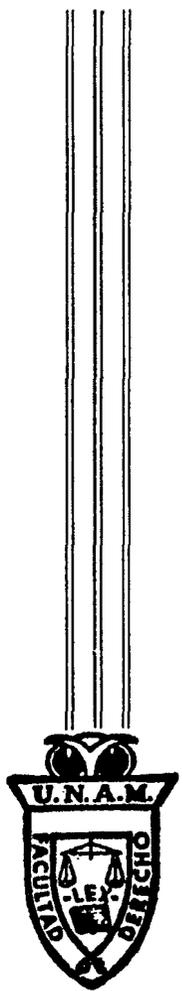
Perspectiva conforme al derecho vigente en México y en Suecia

T E S I S

Que para obtener el título de:  
LICENCIADO EN DERECHO

P r e s e n t a :

Annika Smith Carlsson



México, D. F.

1983



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.

## INTRODUCCION

Al comentar entre mis amigos la elección del tema para esta tesis profesional - los derechos políticos de los extranjeros - había muchos que se sonreían... pero, ¿cómo vas a escribir sobre algo que no existe? Los extranjeros no gozan de los derechos políticos. Los derechos políticos son inherentes a la ciudadanía, no pueden concederse a los extranjeros. ¿Qué pasaría, si se dejara a los extranjeros participar en la vida política de un país, del que no son miembros? Los extranjeros no pueden sentir la lealtad necesaria para dirigir el destino de un país que no es suyo. Los comentarios fueron muchos y casi unánimes. Y me hicieron pensar.

Después de haber pasado casi veinte años de mi vida fuera de mi país de origen, no como turista sino como una persona "normal", empiezo a sentir que algo me falta. No puedo participar en la vida política del país en que vivo y trabajo. Sin embargo, mi país de origen, Suecia, me permite participar en las elecciones parlamentarias cada tres años. Los partidos políticos suecos me envían folletos con información sobre sus programas políticos, invitándome a votar por ellos. Participo, pero, desafortunadamente, no puedo sentir el debido interés por la vida política de un país en que no vivo. Desde hace quince años vivo en México, un país que he llegado a querer como si fuese el mío. En México tengo mi familia, mi casa, mis amistades y aquí realizo mis estudios y mi trabajo - es -

aquí donde vivo. Siempre me he felicitado por ser aceptada - en México y porque México me permite hacer todo lo que estoy haciendo. Muy pocas cosas me están prohibidas.

Una de esas cosas prohibidas es la política. A veces me he - comparado a mí misma con las mujeres del principio de este si glo. Ellas tampoco tenían derecho al voto. No soy muy militante, pero estoy muy agradecida a todas aquellas mujeres que lucha ron para que nos otorgaran los derechos de los que estamos gozando en la actualidad. Para demostrar mi gratitud a esas - mujeres, quisiera hacer una pequeñísima aportación a la lucha por la igualdad, no entre los hombres y las mujeres, sino entre los nacionales y los extranjeros, demostrando que no todos los derechos políticos necesitan prohibírseles a los ex--tranjeros.

Hace unos años, Suecia otorgó a los extranjeros el derecho de votar y ser votados en las elecciones municipales. Hubo pro--testas por parte de muchos nacionales, pero hoy día la mayo--ría de los suecos consideran que fue una concesión inteligente y, hace poco, el Parlamento nombró una comisión para estudiar las posibilidades de otorgar a los extranjeros los mis--mos derechos políticos a nivel nacional y no sólo local.

Siendo ciudadana sueca, residente en México y estudiosa del - derecho de ambos países, he optado por presentar el problema de los derechos políticos de los extranjeros haciendo una com paración entre México y Suecia, dos países que representan -- dos actitudes diferentes ante este problema.

En realidad, es difícil encontrar la bibliografía idónea para

la materia del presente trabajo. Parece ser que se da por sentado que los extranjeros no deban gozar de los derechos políticos y, por ello, la mayoría de los tratadistas no han hecho incursiones mayores en este campo. En gran parte, he tenido - que recurrir a autores suecos, cuyas obras, por ser muy recientes, todavía no han sido traducidas al español. Las partes conducentes de la legislación sueca incluida en este trabajo, han sido traducidas por la autora del mismo, y es mi esperanza que las traducciones sean lo más fieles posible.

De ninguna manera pretendo que este trabajo sea completo. Desgraciadamente, adolece de varias deficiencias y lagunas, en algunas ocasiones por el hecho de que la autora no domina a la perfección el idioma español y, en otras, por la falta de datos. Me hubiera gustado poder incluir un apartado sobre el número y la composición de los extranjeros residentes en Méjico, pero después de peregrinar por diferentes Secretarías de Estado (Gobernación, Relaciones Exteriores y Programación y - Presupuesto) entrevistando a varios funcionarios encargados - del control de los extranjeros y buscando entre las fichas de las bibliotecas, me he dado cuenta de que esos datos no son - accesibles. En mi opinión, resulta imposible hacer un análisis justo y correcto de la situación de los extranjeros en Méjico, en lo que se refiere a los derechos políticos, sin disponer de estadísticas sobre la población extranjera en el territorio nacional.

Sin embargo, espero que el presente trabajo, a pesar de todas sus deficiencias, pueda despertar el interés por la condición de los extranjeros en el campo político.

## CAPITULO I ANTECEDENTES HISTORICOS

### 1.1 Antes de Roma

En los pueblos teocráticos de la antigüedad predominó el desprecio al extranjero, como sucede en toda sociedad dominada y absorbida por la idea religiosa<sup>1</sup>. Es la religión la que hace a los individuos miembros de una nación. El extranjero que no puede participar en los ritos religiosos es un ser impuro, cuya presencia en los templos constituye un sacrilegio.

En cuanto a los egipcios, se dice que cuando los extranjeros llegaban a pedirles auxilio u hospitalidad, los sometían a la esclavitud ocupándolos en las pesadas obras públicas.<sup>2</sup>

Los escitas, pueblo bárbaro de Europa Oriental y Asia Occidental, degollaban a los extranjeros, ofreciéndolos en sacrificio ante los altares de Diana.<sup>3</sup>

Según refiere Plutarco, Esparta había cerrado por completo -- sus puertas a los extranjeros, prohibiendo Licurgo toda sociedad con él, el lazo matrimonial con ellos y aún el comercio.<sup>4</sup>

Ejemplos como los anteriores son pruebas de la difícil situación de los extranjeros en la antigüedad. Sin embargo, la intolerancia de las teocracias antiguas fue desapareciendo poco a poco por el comercio y la guerra, que constituyeron puntos de contacto entre los pueblos. Ejemplo de ello es Grecia. El-

1) A.G. Arce, Derecho Internacional Privado, Universidad de - Guadalajara, 1969, pág. 55

2) R. Rodríguez, La Condición Jurídica de los Extranjeros en México, Oficina Tipográfica de la Secretaría de Fomento, - México 1903, pág. 54

3) Idem, pág. 54

4) Ibidem, pág. 54

derecho ateniense distinguía tres clases de extranjeros: los isóteles, los metecos y los bárbaros. Isóteles eran los extranjeros que por un tratado o decreto popular obtuvieron la concesión parcial o total de los derechos civiles. Los metecos eran los extranjeros autorizados para establecerse en Atenas. Estos no tenían derechos civiles y dependían de una jurisdicción particular, la del polemarcha. Finalmente los bárbaros eran los que vivían fuera de la civilización griega y que en principio no tenían derechos ni protección.<sup>5</sup>

## 1.2 Roma

Es en Roma donde la condición jurídica del extranjero empieza a evolucionar, lo que es una consecuencia lógica de sus constantes conquistas territoriales.

Para su mejor estudio es conveniente dividir la evolución histórica de la condición jurídica de los extranjeros en Roma en tres etapas:<sup>6</sup>

- a) antes de las XII Tablas
- b) de las XII Tablas a la Constitución de Caracalla
- c) de la Constitución de Caracalla en adelante

### a) Antes de las XII Tablas

En el origen de la historia de los romanos, el extranjero encontraba amplia acogida, pero a condición de que se romanizara, lo cual no le resultaba difícil, ya que los prime-

---

5) A.G. Arce, ob.cit., pág. 55

6) C. Arellano García, Derecho Internacional Privado, 3ª edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1979, págs. 302-304

ros pobladores de Roma no eran muy exigentes en su elección de nuevos pobladores.

b) De las XII Tablas a la Constitución de Caracalla

Una vez constituido el pueblo romano bajo la vigencia de las XII Tablas cambió la situación del extranjero al que se le consideró como enemigo. Casi perdía la calidad de persona. Sin embargo, esta situación se fue mejorando poco a poco gracias a la institución de la hospitalidad, convenios particulares.

Más adelante las personas libres se clasificaron, conforme al Derecho Romano, en ciudadanos y no ciudadanos, o sea nacionales y extranjeros.

Los ciudadanos gozaban de derechos civiles, como los de casarse en justas nupcias, de realizar negocios jurídicos *in ter vivos* y *mortis causa* y de servirse del procedimiento *quiritario*. Además tenían derechos públicos como el derecho de votar en los comicios, el derecho de ser elegido para una magistratura y el derecho de servir en las legiones.

Los individuos libres que habitaban el territorio de Roma y que no eran ciudadanos romanos pertenecían a la categoría de los no ciudadanos, que no gozaban de los derechos de *ius civile* con la misma amplitud que los ciudadanos.

Los no ciudadanos pertenecían a categorías de *status jurídico* diferentes. Existían dos grupos principales: los peregrinos y los latinos. En cuanto a los peregrinos, éstos se dividen en peregrinos propiamente dichos, peregrinos -

dediticios, bárbaros y enemigos. Por su parte los latinos se clasificaban en: latini veteres, latini coloniarum y latini juniani.

Los peregrinos propiamente dichos son los habitantes de -- los pueblos que han celebrado tratados de alianza con Roma o que se han sometido a la dominación romana. Tienen el derecho de vivir en Roma y pueden acudir al praetor peregrinus para dirimir sus controversias. Su condición jurídica era regida por el Jus Gentium y por el Derecho de sus provincias.

Los peregrinos dediticios tienen una condición jurídica inferior a los peregrinos propiamente dichos. Pertenecen a pueblos que se rindieron incondicionalmente a los romanos y a pueblos que perdieron toda autonomía. También son personas que por ciertas condenas han perdido el derecho de ciudadanía. Pueden vivir en diversas partes del Imperio Romano, pero no tienen derecho de vivir dentro o cerca de Roma.

Con el término de bárbaros los romanos designaban a los -- pueblos que vivían fuera de la región dominada por ellos. No les reconocen ningún derecho, ya que consideran que son pueblos sin organización civilizada.

Eran enemigos, pero no bárbaros, los individuos que pertenecían a pueblos que ya habían alcanzado una organización política apreciable y con los que Roma se hallaba en guerra.

En cuanto a los latinos, éstos ocupan una posición intermedia entre los ciudadanos y los peregrinos. Los latini veteres son los habitantes del antiguo Latium. Contaban con los derechos de justas nupcias y de comercio y el derecho de voto en los comicios. En tiempos de Sica, también les es conferido el ius honorum.

Latini coloniarii son los habitantes de las colonias fundadas por los romanos para asegurar su dominio sobre los pueblos vencidos. Tenían el commercium y un limitado derecho de voto en Roma; además muchos tenían el connubium. Para estos latinos colonarios, generalmente era fácil adquirir la ciudadanía romana, estableciéndose en Roma o prestando ciertos servicios.<sup>7</sup>

Los latini iuniani eran ciertos libertos a quienes se les había concedido la asimilación a la categoría de los latinos de las colonias. El ius commercium no les daba derecho de hacer testamento o de recibir algo por testamento.

c) De la Constitución de Caracalla en adelante

A partir del año 212 d. de J.C. la condición jurídica de los extranjeros cambia radicalmente con el edicto de Antonio Caracalla, que concede el derecho de ciudadanía romana a todos los habitantes libres del imperio, con exclusión de los dediticios y de los latinos iunianos. La medida fue resultado de consideraciones fiscales, puesto que permitía añadir a los impuestos especiales con que se gravaba a los

---

7) G.F. Margadant S., El Derecho Privado Romano, 7ª edición, Editorial Esfinge, S.A., México 1977, pág. 131

provincianos, los impuestos que deberían pagar como ciudadanos romanos, como lo apunta el Doctor G.F. Margadant.<sup>8</sup>

### 1.3 Edad Media

En esta época la condición jurídica de los extranjeros empeora considerablemente. Escribe el Maestro Arce<sup>9</sup>: "Sin desconocer el innegable influjo de la cristiandad en esa época, hay que admitir que las mismas Cruzadas, movimiento de un mundo contra otro, no lograron borrar las diferencias nacionales y que éstas aumentaron con las rivalidades mercantiles entre genoveses, pisanos, aragoneses, bizantinos, francos y catalanes. Dominó el derecho feudal que liga perpetuamente al hombre a la tierra y nacieron incontables derechos y obligaciones que la soberanía de los señores imponía a los extranjeros que solamente con permiso especial podían entrar y permanecer en -- los estados".

Entre las limitaciones a la libertad de los extranjeros destacan el "derecho de Aubana" o "albinagio", el "naufragio" y el "formariage". Por medio del albinagio los señores feudales se apropiaban de los bienes de los extranjeros fallecidos en sus dominios.<sup>10</sup> El naufragio permitía al príncipe hacerse propietario de todo objeto recuperado de naves naufragadas antes de las costas. El formariage era un impuesto que debía pagarse por el matrimonio entre extranjero y mujer feudataria.

8) G.F. Margadant S., ob.cit., pág. 129

9) Ob.cit., pág. 56

10) C. Arellano G., ob.cit., pág. 306

En la Edad Media el extranjero no tuvo, en realidad, más derechos que los que graciosamente quería darle el Soberano.

#### 1.4 Revolución Francesa

La Revolución Francesa inició el movimiento para acabar con las distinciones entre nacionales y extranjeros y para crear el respeto a la persona sin consideración de nacionalidad. En la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano no se pretendía tan sólo la igualdad de los franceses sino también la de todos los hombres, incluyendo a los extranjeros, lo cual queda plasmado en el artículo 3º de esta Declaración: "Por la naturaleza y ante la ley, todos los hombres son iguales".<sup>11</sup>

El Decreto de la Asamblea Constituyente de 1790 declara la igualdad de nacionales y extranjeros dentro del Derecho Privado aboliendo expresamente el derecho de aubana. Un año más tarde se permitió, por un decreto, heredar a extranjeros no residentes en Francia, aun siendo francés el autor de la sucesión.

Los principios franceses de igualdad y de libertad contenían un "mensaje auténtico del cristianismo reafirmando las bases eternas e inmovibles para el respeto a la dignidad de las personas".<sup>12</sup>

---

11) C. Arellano G., ob.cit., pág. 307

12) Mario de la Cueva, citado por C. Arellano G., ob.cit., -- pág. 307

### 1.5 Epoca contemporánea

En el siglo XIX se intensifica el movimiento en favor de la igualdad entre nacionales y extranjeros. Desde una perspectiva histórica, los siglos XIX y XX pueden denominarse época de migración. Nunca antes se había trasladado tanta gente a distancias tan grandes. Sin embargo, las migraciones de esta época son muy diferentes a las anteriores. No son invasiones colectivas ni traslados involuntarios, por ejemplo de esclavos y desterrados, sino que se trata de migraciones pacíficas realizadas por individuos formalmente libres.

Las leyes civiles y mercantiles evolucionan para conceder los mismos derechos a los nacionales y los extranjeros que quedan casi asimilados, con la diferencia en los derechos políticos que solamente pueden ser ejercidos por los nacionales. Ejemplos de la evolución de la condición jurídica del extranjero son el Estatuto Victoria de Inglaterra y el artículo 3º del Código Civil de Italia, de 1865, que dispone que el extranjero puede disfrutar de todos los derechos civiles atribuidos al ciudadano italiano.

En muchos casos se puede observar un trato favorable a los extranjeros. En los Estados Unidos se establecieron entre 1820 y 1930 unos 26,180,000 emigrantes procedentes de Europa.<sup>13</sup> Con arreglo al "Home Stead Act" aprobada por el Congreso estadounidense en 1862, el Gobierno norteamericano les ofreció tierra gratuita o casi gratuita a los colonos en el Oeste. En

---

13) C. Arellano G., ob.cit., pág. 308

Latinoamérica se colocaron 6 millones de inmigrantes en ese mismo lapso.<sup>14</sup> En Argentina, para atraer inmigrantes a las tierras vírgenes, se les concedían casi más derechos que a los nacionales.

Después de haber vivido la época de la ideología de violencia nazi, muchos hombres de nuestro siglo consideraron vital reforzar la condición jurídica del individuo. Renacieron las viejas ideas de los derechos y libertades inviolables del hombre. Estas ideas ya habían sido incorporadas en las constituciones y la legislación de muchos Estados, pero después de la Segunda Guerra Mundial resultó natural y esencial fortalecer la protección de los derechos humanos en todo el mundo.

Se le encargó a la Comisión de los Derechos Humanos de la ONU la elaboración, en tres etapas, de una carta internacional de derechos humanos. En primer lugar se redactaría una declaración de derechos humanos y después, en una segunda etapa, se elaboraría una convención sobre esos derechos. Finalmente, en una tercera etapa, se establecerían disposiciones de ejecución relativas a las normas materiales de los derechos.<sup>15</sup>

El 10 de diciembre de 1948 la Asamblea General aprobó la Declaración Universal de Derechos Humanos con 48 votos en favor, ninguno en contra. Ocho Estados, entre ellos la Unión Soviética y otros Estados del bloque comunista, se abstuvieron de votar.

La Declaración Universal de Derechos Humanos no es una norma -

14) Pierre Chaunu, Historia de América Latina, citado por C. Arellano, ob.cit., pág. 309

15) Hans Danelius, Mänskliga rättigheter (Derechos Humanos), P.A. Norstedt & Söners Förlag, Estocolmo 1975, pág. 7

jurídica internacional sino una relación de principios generales con una gran autoridad moral orientadora. No requiere - ni la firma ni la ratificación por parte de los Estados que - la aprobaron.<sup>16</sup>

La segunda etapa - la elaboración de una convención - concluyó en 1966 cuando la Asamblea General de la ONU aprobó, por - unanimidad, el Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y - Políticos y el Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Al 31 de diciembre de 1982, 72 Estados (entre éstos México y Suecia) habían ratificado o se habían - adherido al Pacto sobre Derechos Civiles y Políticos.<sup>17</sup>

Sin embargo, no es de esperarse que las normas protectoras de los derechos humanos contenidas en los pactos resulten efectivas si, en un momento dado, no hay manera de controlar el cumplimiento de las obligaciones contraídas por un Estado. Por consiguiente, muchos Estados consideran esencial que las obligaciones materiales de los pactos sean complementadas con un instrumento eficaz que permite vigilar la observancia de las normas. Muchos Estados se han mostrado renuentes ante esta idea, argumentando que un sistema de control internacional implicaría una injerencia indebida en sus asuntos internos. Por lo tanto, las disposiciones de ejecución que, según la Comisión de los Derechos Humanos, constituirían la tercera parte de una carta internacional de derechos humanos han resultado bastante imperfectas, ya que constituyen una transigencia entre las actitudes sumamente divergentes asumidas por los Esta

16) C. Arellano G., ob.cit., pág. 312

17) Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, E/CN.4/1983/29, 7 de enero de 1983

dos en cuanto al control internacional de sus actos.<sup>18</sup>

Como se puede deducir de esta breve exposición histórica, la condición jurídica de los extranjeros ha mejorado considerablemente a lo largo de los siglos. Hoy en día el extranjero goza, en la mayoría de los casos, de todos los derechos civiles. Sin embargo, los derechos políticos le siguen siendo vedados con unas pocas excepciones que serán estudiados en otro capítulo.

---

18) Hans Danelius, *ob.cit.*, pág. 8

## CAPITULO II      CONCEPTOS

Para el mejor entendimiento de cualquier tema resulta muy conveniente establecer los conceptos relativos al mismo. En este caso se trata de identificar al "extranjero" y "los derechos-políticos".

11.1 Significación gramatical

Al consultar diferentes diccionarios encontramos, entre otras, las siguientes significaciones:

a) Extranjero

- Extranjero, ra adj. y s. De otro país o nación.<sup>1</sup>
- Extranjero adj. y s. Natural de una nación con respecto a los naturales de cualquier otra.<sup>2</sup>
- Extranjero, ra (Del ant. fr. y prov. 'estrangier', y éste del lat. 'extranearius', de 'extraneus', extraño) adj. Que es o viene de país de otra soberanía. /m. Toda nación que no es la propia.<sup>3</sup>

b) Derechos políticos

- Derecho m. = Facultad natural del hombre para hacer legítimamente lo que conduce a los fines de su vida. /Facultad de hacer o exigir todo aquello que la ley o la autoridad establece en nuestro favor, o que el dueño de una-

---

1) Pequeño Larousse, Editorial Noguer, Barcelona 1974, pág. - 394

2) Enciclopedia Salvat Diccionario, tomo 5, Salvat Editores, - S.A., Barcelona 1976, pág. 1353

3) Diccionario de la Lengua Española, XIX edición, tomo 3, -- Real Academia Española, Editorial Espasa Calpe, S.A., Madrid 1970, pág. 604<sup>1</sup>

cosa nos permite en ella.<sup>4</sup>

- Derechos. Conjunto de las facultades otorgadas o reconocidas por las normas del derecho objetivo.<sup>5</sup>
- Político adj. = perteneciente o relativo a la política.<sup>6</sup>
- Política s.f. = Conjunto de instituciones (ideas, creencias, usos y prácticas sociales) relacionadas con la administración de los asuntos públicos y con el poder; se refiere a los gobernantes y su autoridad y a las relaciones de éstos con los gobernados.<sup>6</sup>

En base a las significaciones citadas de cada una de las palabras (derechos, político), se podría establecer la siguiente significación gramatical de "derechos políticos":

- conjunto de las facultades en el campo político otorgadas o reconocidas por las normas del derecho objetivo.

## 11.2 Conceptos doctrinales de extranjero

### a) Autores nacionales

La mayoría de los tratadistas nacionales ofrecen conceptos de extranjero apegándose a los artículos 33 y 30 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El artículo 33 establece que "son extranjeros los que no posean las calidades determinadas en el artículo 30". Por su parte, el artículo 30 determina quienes adquieren la nacionalidad mexicana por nacimiento o naturalización. De esta manera logran un concepto netamente mexicano de extranjero.

5) Rafael de Pina, Diccionario de Derecho, 9ª edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1980, pág. 228

6) Enciclopedia Salvat Diccionario, tomo 10, pág. 2680

Por ejemplo, en su Diccionario de Derecho, Rafael de Pina <sup>7</sup> - dice: "Extranjero. En relación con una nación determinada, la persona que no pertenece a ella ni por nacimiento ni por naturalización (art. 33 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos)".

Carlos Arellano García elabora un concepto mucho más internacional en su obra Derecho Internacional Privado.<sup>8</sup> Opina que - "tiene el carácter de extranjero la persona física o moral -- que no reúne los requisitos establecidos por el sistema jurídico de un Estado determinado para ser considerado como nacional". Además hace las siguientes reflexiones en torno a su -- concepto de extranjero:

No son elementos de la definición de extranjero:

- el sometimiento simultáneo a más de una soberanía
- que sea nacional de otro Estado
- que se encuentre en el territorio de un Estado del que no es nacional.

Finalmente, admite la posibilidad de una subclasificación de extranjero bajo diversas perspectivas, pero, en todos los casos, el común denominador debe consistir en que la persona física o moral calificada de extranjera no cumpla los requisitos establecidos por el Derecho de un cierto Estado para ser considerada como nacional. Así, puede hablarse de extranjeros domiciliados y no domiciliados, de extranjeros con nacionalidad y de apátridas, de extranjeros comunes y de extranjeros con privilegios especiales, de extranjeros con limitaciones espe-

7) Ob.cit., pág. 263

8) Ob.cit., pág. 278

ciales y extranjeros comunes, etc.

#### b) Autores extranjeros

Adolfo Miaja de la Muela <sup>9</sup> opina que el concepto de extranjería es puramente negativo: "Es extranjero en un país el individuo o la persona jurídica al que sus leyes no le confieren la cualidad de nacional, séalo en otro Estado o se encuentre en situación de apatridia".

Orué y Arregui <sup>10</sup> dice que en un sentido vulgar se entiende por extranjero el individuo que no es nacional, mientras que en un orden general lo define como "un individuo sometido simultáneamente a más de una soberanía". Como vimos en el apartado anterior, Carlos Arellano <sup>11</sup> no está de acuerdo al respecto ya que, según él, los extranjeros pueden o no estar sometidos simultáneamente a más de una soberanía. No lo estarán si no existe al mismo tiempo un punto de conexión que lo ligue con otro Estado. Lo estará un extranjero si, por su domicilio, por su nacionalidad, por la realización de una conducta, por la tenencia de bienes, etc. está vinculado con más de un Estado.

Según Niboyet <sup>12</sup>, los individuos se dividen en dos categorías: los nacionales y los no nacionales o extranjeros. En su con--

9) Derecho Internacional Privado, Tomo II, Gráficas Yagües, S.L., Madrid 1970, pág. 115

10) José Ramón de Orué y Arregui, Manual de Derecho Internacional Privado, 3ª edición, Instituto Editorial Reus, Madrid 1952, pág. 222

11) Ob.cit., pág. 278

12) Principios de Derecho Internacional Privado, Editora Nacional, S.A., México 1951, pág. 2

cepto, el objeto de la nacionalidad es, precisamente, el de establecer esta separación.

Un autor sueco <sup>13</sup> es muy conciso en su concepto de extranjero, ya que dice que "es extranjera toda persona que no sea ciudadano sueco". En este contexto es conveniente observar que en Suecia no se hace distinción entre los términos de "nacional" y "ciudadano".\*

Charles G. Fenwick <sup>14</sup> hace notar que el Derecho Internacional "reconoce la diferencia existente entre los extranjeros, visitantes transitorios en un país extraño, y aquellos que han establecido allí una residencia permanente, y que manifiestan la intención de prolongar su permanencia indefinidamente". En México, por ejemplo, se hace esa distinción denominando a los primeros "no inmigrantes" y a los segundos "inmigrantes" o "inmigrados", según sea el caso.

---

13) Bergström et.al., Juridikens termer, Norstedts Tryckeri, Estocolmo 1970, pág. 240

\* Francisco Zavala, en su "Elementos de Derecho Internacional Privado" /Oficina Tipográfica de la Secretaría de Fomento, México 1889, pág. 76/, aclara la diferencia entre "nacional" y "ciudadano" diciendo que: "Nacionalidad es la cualidad que hace a una persona súbdito de un país con obligación de respetar sus leyes donde quiera que se halle, como miembro de él. La ciudadanía es la cualidad que atribuye a los nacionales de un Estado, el goce de los derechos políticos".

14) Citado por C. Arellano G., ob.cit., pág. 278

### 11.3 Conceptos doctrinales de derechos políticos

#### a) Autores nacionales

Dice Daniel Moreno <sup>15</sup> que los derechos políticos "son los que otorgan o reconocen las constituciones u otras normas fundamentales de los Estados, en relación con las funciones públicas o con las actividades que se ejercitan fuera del ámbito privado. Se les considera inherentes e inseparables de la calidad de ciudadano. Con frecuencia se les niega a los extranjeros, pero en muchos casos se les otorga en forma parcial".

Antonio Carrillo Flores <sup>16</sup> dice brevemente que "entre los derechos políticos se reconoce el del individuo a tomar parte en el gobierno de su país, así como el de tener acceso en condiciones de igualdad a las dignidades públicas".

Pedro Pablo Camargo <sup>17</sup> opina que debemos entender por derechos políticos "los derechos fundamentales, inherentes a su condición de ente político (el zoon politikón aristotélico), que tiene cada ser humano de participar en la dirección de los asuntos públicos del Estado, directamente o por medio de representantes libremente elegidos". Sigue diciendo que "en términos generales las constituciones políticas reconocen al ciudadano los siguientes derechos políticos fundamentales: el derecho a elegir y ser electo; el derecho a desempeñar cargos públicos; el derecho de dirigir, individual o colectivamente,

15) Daniel Moreno, Diccionario de Política, Editorial Porrúa, S.A., México 1980, pág. 82

16) Antonio Carrillo Flores, La Constitución, la Suprema Corte y los Derechos Humanos, Editorial Porrúa, S.A., México 1981, pág. 197

17) Pedro Pablo Camargo, La Protección Jurídica de los Derechos Humanos y de la Democracia en América, Cfa. Editorial Excelsior, México 1960, pág. 286

peticiones a las autoridades; el derecho de formar y funcionar partidos políticos".

Hace, además, referencia al artículo 23 del Proyecto del Pacto de Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas (actualmente el artículo 25 del Pacto en cuestión), que estipula que todos los ciudadanos gozarán del derecho:

- a) de participar en la dirección de los asuntos públicos - directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
- b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual, y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;
- c) de acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

#### b) Autores extranjeros

En los años veinte, el tratadista francés Maurice Hauriou<sup>18</sup> escribió su obra Derecho Público y Constitucional, en la que hace distinción entre los derechos cívicos y políticos. Según este autor, "se llaman derechos cívicos a aquéllos que permiten la participación en la autoridad pública, en la función pública, en la cosa pública, y no en el poder de dominación política. Tales son: el acceso a las funciones, cargos y empleos públicos, el derecho de ser jurado y testigo, el derecho de ser soldado y el de pagar el impuesto. Estos derechos-

18) Derecho Público y Constitucional, Editorial Reus (S.A.), Madrid 1927, pág. 109

cívicos pertenecen a todo ciudadano francés, aunque no sea elector y mientras no esté privado de ellos en virtud de condena. Los derechos políticos permiten la participación en el poder de dominación político, o, dicho de otra manera, en la soberanía nacional, y sólo pertenecen al ciudadano elector. Son las diversas modalidades del derecho de sufragio: derecho de voto en las elecciones, derecho de elegibilidad, derecho en el referéndum en aquellos países en que está organizada esta forma de sufragio".

Otro autor francés, Leon Duguit <sup>19</sup>, define los derechos políticos como aquellos reconocidos a los individuos de participar en el ejercicio del poder público ("les droits politiques reconnus aux individus de participer a l'exercice de la puissance publique").

El autor sueco Hans Danelius <sup>20</sup> sostiene que los derechos políticos son los derechos reconocidos a los propios ciudadanos de cada Estado de participar, sin discriminación y restricciones excesivas, en el gobierno de su país, directamente o a través de representantes libremente elegidos. Dice, además, que los derechos del hombre deben, en principio, otorgarse a todos independientemente de su nacionalidad, mientras que los derechos políticos deben, en principio, reservarse a los ciudadanos de cada Estado.

---

19) Traité de Droit Constitutionnel, tomo III, 3ª edición, - Ancienne Librairie Fontemoing & Cie. Editeurs, Paris 1930, pág. 625

20) Mänskliga rättigheter (Derechos Humanos), P.A. Norstedt & Söners förlag, Estocolmo 1975, pág. 142

#### 11.4 Conceptos que se proponen de extranjero y derechos políticos

##### a) Extranjero

Basándome en todos los conceptos de extranjero expuestos en los puntos 11.1 y 11.2, quisiera proponer el siguiente concepto de extranjero:

Es extranjero el individuo o la persona jurídica en relación con cualquier país que no le confiere la calidad de nacional por no reunir los requisitos establecidos por sus leyes.

Aquí cabe hacer una pequeña observación en cuanto a los requisitos que, en mi opinión, pueden ser "materiales" y "formales". Por ejemplo, el artículo 30 Constitucional establece que son mexicanos por naturalización: .... 11. La mujer o el varón -- extranjeros que contraigan matrimonio con varón o mujer mexicanos y tengan o establezcan su domicilio dentro del territorio nacional.

Esta disposición contiene requisitos "materiales". Sin embargo, para que tales personas sean consideradas como nacionales, es menester que cumplan, además, con el requisito "formal" -- contenido en el artículo 2º, fracción 11, de la Ley de Nacionalidad y Naturalización, que establece que son mexicanos por naturalización las personas mencionadas "previa solicitud del interesado en la que haga constar las renunciaciones y protestas a que se refieren los artículos 17 y 18 de esta Ley".

## b) Derechos políticos

Los derechos políticos son aquellos derechos, reconocidos u otorgados por las constituciones u otras normas fundamentales de los Estados a sus ciudadanos y, excepcionalmente, a los -- extranjeros, de participar, directamente o por medio de repre-- sentantes libremente elegidos, en el gobierno del país.

### 11.5 Concepto que se propone de derechos políticos de extran-- jeros

Los derechos políticos de extranjeros son aquellos derechos - que los Estados, a través de sus leyes fundamentales o secun-- darias, pueden otorgar, discrecionalmente, a los no naciona-- les residentes en esos Estados, permitiéndoles participar, -- plena o parcialmente, en los asuntos públicos y el gobierno - del país.

### 11.6 Elementos del concepto propuesto

Alrededor del concepto anteriormente expuesto pueden hacerse-- las siguientes reflexiones:

- a) los derechos políticos de los extranjeros deben, al igual-- que los de los ciudadanos nacionales, otorgarse por las -- leyes fundamentales, ya que estos derechos son trascenden-- tales para la forma de gobierno de un Estado. Ahora, si -- los derechos políticos se otorgan a los extranjeros en for-- ma parcial, es suficiente que ese otorgamiento se haga por una ley secundaria, siempre y cuando esta ley no contraven-- ga las normas fundamentales.

- b) Los derechos políticos sólo se otorgan a los extranjeros - residentes en el país que concede tales derechos. Por razones obvias, el extranjero debe cumplir ciertos requisitos para poder gozar de los derechos políticos, y un requisito fundamental es el de haber residido en el país cierto tiempo. En el caso de México, debería tratarse de un extranjero con la calidad de inmigrado (tiempo mínimo de cinco - - años). Las leyes suecas establecen un tiempo mínimo de tres años para que el extranjero pueda gozar del derecho de voto municipal.
- c) Los derechos políticos no entran en el mínimo de derechos de los que deben gozar los extranjeros. Los puede otorgar, discrecionalmente, en forma total o parcial, el Estado que así lo crea conveniente.

## CAPITULO III GENERALIDADES

### III.1 Clasificación de los derechos políticos

Es común dividir los derechos políticos en activos y pasivos. Se llama activo al derecho político de votar y pasivo al derecho de ser votado.

Sin embargo, los derechos políticos no incluyen solamente los derechos de votar y ser votado. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, proclamado el 16 de diciembre de 1966 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, establece en su artículo 25 que todos los ciudadanos, sin discriminación y restricciones excesivas, tendrán derecho:

- "a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
- b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual, y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;
- c) de acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país".

Pedro Pablo Camargo <sup>1</sup> agrega a esos derechos los de dirigir, individual y colectivamente, peticiones a las autoridades y de formar y hacer funcionar partidos políticos.

Aun cuando se pueda objetar que son derechos cívicos, creo

---

1) La Protección Jurídica de los Derechos Humanos y de la Democracia en América, Cfa. Editorial Excelsior, México 1960, pág. 286

que es conveniente incluir también el derecho a las libertades de expresión e imprenta así como el derecho a la información, para que los derechos políticos sean completos y les brinden a los ciudadanos la posibilidad de participar plenamente en la dirección de los asuntos públicos y políticos de su país.

En vista de lo anterior quisiera proponer la siguiente clasificación de los derechos políticos:

- 1) el derecho de elegir y de ser elegido
- 2) el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas
- 3) el derecho de petición ante las autoridades
- 4) el derecho de formar y hacer funcionar partidos políticos
- 5) el derecho a las libertades de expresión e imprenta
- 6) el derecho a la información

Otra clasificación fundamental es la que divide los derechos políticos a nivel local y a nivel nacional respectivamente. Esta clasificación sirvió de base al otorgamiento de derechos políticos a los extranjeros en Suecia. Los derechos políticos a nivel local permiten la participación en las elecciones municipales, mientras que los derechos políticos a nivel nacional se refieren a la participación en las elecciones parlamentarias.

### III.2 Ventajas del otorgamiento de derechos políticos a los extranjeros

Al hablar de las ventajas del otorgamiento de los derechos políticos a los extranjeros, lo hago, principalmente, desde el -

punto de vista de estos individuos.

Cuando una persona emigra de su país de origen trasladándose a otro país con el fin de radicar en él por un tiempo largo, de inmediato entra en contacto con las condiciones políticas del nuevo país. Tiene que observar las leyes de ese país, debe pagar impuestos destinados a cubrir los gastos públicos determinados por los órganos públicos nacionales, está sujeto a las condiciones laborales y de vivienda así como del sistema de educación, etc., imperantes en el país en que radicará. El inmigrante que trabaja y paga impuestos contribuye al desarrollo del país. Con excepción de la obligación de prestar servicio militar, los inmigrantes tienen que cumplir las mismas obligaciones que los nacionales. Muchos inmigrantes - también aquellos que renuncian a la naturalización - se quedan permanentemente en el nuevo país, por lo que adquieren muchos conocimientos de las condiciones sociales del mismo. En base a estos conocimientos tienen, las más de las veces, las cualidades necesarias para influir en los asuntos políticos del lugar en donde viven y trabajan. Tienen el mismo interés por la política y sienten la misma necesidad de influir en ella que los nacionales.

Siempre se ha dicho que el extranjero que quiera tener influencia en los asuntos políticos, podrá naturalizarse. Sin embargo, no siempre le es concedida la naturalización. Además, hay que tener en cuenta que el cambio de nacionalidad es una decisión personal de gran trascendencia. Generalmente implica que se pierde la nacionalidad original y no todos están dispuestos a ello.

El extranjero, al que se le otorgan derechos políticos, demostrará más solidaridad con la sociedad en que vive y trabaja. Al participar en las elecciones políticas tendrá una sensación -- más profunda de pertenencia al país de adopción, al mismo tiempo que podrá crear mejores condiciones para seguir viviendo en él definitivamente. Por un lado, el derecho al voto le permite influir en las decisiones políticas y, por otro, incrementa -- sus posibilidades de participar activamente en el trabajo social, sindical y político.

### III.3 Inconvenientes del otorgamiento de derechos políticos a los extranjeros

La primera objeción al otorgamiento de derechos políticos a -- los extranjeros que podría hacerse es que el derecho de voto y el derecho a ser votado no deben atribuirse a la persona que -- no sienta la suficiente solidaridad con un país como para adquirir la nacionalidad de ese país, ya que esto llevaría a que el vínculo natural entre la ciudadanía y los derechos políticos se rompiera.

También podría cuestionarse la conveniencia de otorgar derechos políticos a personas que tal vez no tengan la intención de permanecer en el país que les otorga tales derechos. Pues, muchos de los asuntos políticos son tan importantes y tienen efectos de tal alcance que deben resolverse por electores y delegados -- que conozcan los problemas del pasado, de la actualidad y del futuro y no por personas que difícilmente puedan sentir el mismo grado de responsabilidad que los nacionales. Es muy probable que muchos extranjeros sólo quieran un cambio político que

les favorezca a ellos mientras estén en el país que les otorga derechos políticos, sin importarles los intereses de los nacionales.

Otro inconveniente está en que un ciudadano extranjero pudiera ser elegible en dos países a la vez, y no resulta aceptable -- que una persona ocupe cargos políticos en dos países al mismo tiempo. Puede que esta situación parezca muy teórica, pero en la actualidad hay personas con doble nacionalidad que, según las leyes de ambos países de los que son nacionales, son elegibles en las elecciones parlamentarias.<sup>2</sup>

Precisamente por esto, Suecia sólo otorga derechos políticos parciales a los extranjeros, o sea, sólo les permite participar en las elecciones locales. En las elecciones de 1976, al limitar el voto de los extranjeros a las elecciones municipales, se razonaba así: Que cada cual vote en las elecciones parlamentarias de su país, los alemanes en las del Bundestag, los turcos en las de su parlamento, etc., pero que se les dé el derecho al sufragio en las elecciones de sus respectivos municipios de residencia. O sea, que los alemanes, turcos y otros -- extranjeros radicados en Suecia participen en los comicios de sus municipalidades de residencia. La participación electoral a nivel local significa que se tiene la posibilidad de influir en cuestiones relacionadas con el medio ambiente, el trabajo, la vivienda, la educación, etc., y es importante que todos tengan esa posibilidad. El derecho al voto en las elecciones par-

---

2) Tomas Hammar, Estudio sobre los derechos políticos de los inmigrantes en Suecia, Actualidades de Suecia, Instituto -- Sueco, febrero de 1979, pág. 4

lamentarias presupone ciertos convenios internacionales, de manera que nadie pueda votar o ser elegible a los parlamentos de dos países diferentes. La participación en las elecciones municipales, en cambio, no presenta ese problema.

#### III.4 Efectos del otorgamiento de derechos políticos a los extranjeros

Los efectos del otorgamiento de derechos políticos a los extranjeros dependen, desde luego, de la amplitud de tal otorgamiento.

Si los derechos políticos se conceden en su totalidad, es de suponerse que el extranjero se colocaría en una situación de completa igualdad con los ciudadanos nacionales. Tendría acceso a todos los cargos públicos y estaría obligado a hacer el servicio militar. El otorgamiento total, sin reservas, de los derechos políticos, casi equivaldría a concederle al extranjero la nacionalidad, sin extender una carta de naturalización. Por otra parte, el Estado que otorga los derechos políticos -- tiene, en la mayoría de los casos, la facultad de expulsar al extranjero que resulte pernicioso para el país.

Si los derechos políticos se otorgan en forma parcial, los efectos no serán tan trascendentales. El derecho de voto municipal, por ejemplo, sirve más bien de estímulo tanto para el extranjero como para el país en que reside. Al contar con los extranjeros como electores, los partidos políticos los tomarán en cuenta esforzándose por mejorar la situación de los mismos. Desde luego, puede darse el caso de que la política de un muni

cipio, cuya población está constituida en su mayor parte por extranjeros, sería manejada por no nacionales. Sin embargo, hay que tener presente que los extranjeros tienen que cumplir bastantes requisitos antes de que se les otorguen los derechos políticos. Por lo tanto, si el Estado otorgante les permite a los extranjeros residir y trabajar en el país aceptando sus aportaciones al bienestar del país en la forma de trabajo y pago de impuestos, también debe permitir que colaboren en los asuntos públicos a nivel local.

El análisis de las ventajas, los inconvenientes y los efectos del otorgamiento de derechos políticos a los extranjeros debe hacerse en base a la situación cultural, económica y política del Estado otorgante. En términos generales, se puede afirmar que, a condición de que los extranjeros constituyan una minoría de la población y los derechos políticos otorgados sean parciales, un país económica y políticamente estable o independiente no corre mayores riesgos de intervenciones extranjeras indeseables por el otorgamiento de derechos políticos a los extranjeros.

### III.5 Referencia particular a los derechos políticos en México y en Suecia

#### a) México

La Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales tiene por objeto garantizar el ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos, la organización, funciones y prerrogativas de partidos políticos y asociaciones políticas nacionales y regula la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales ordinarios y extraordinarios que se -

celebren para elegir a los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo (artículo 1°).

El Capítulo II de esta ley trata del voto. El artículo 11 dice:

"Votar constituye una prerrogativa y una obligación del ciudadano. El voto es universal, libre, secreto y directo para todos los cargos de elección popular".

El artículo 12, a su vez, establece quienes podrán ejercer el voto activo:

"De conformidad con las disposiciones constitucionales, ejercerán el voto activo los ciudadanos mexicanos, varones y mujeres, que hayan cumplido dieciocho años de edad, se encuentren en ejercicio de sus derechos políticos, estén inscritos en el padrón electoral y no se encuentren bajo impedimento legal".

El artículo 13 establece las obligaciones de los ciudadanos:

- I. Inscribirse en el padrón electoral;
- II. Desempeñar en forma obligatoria y gratuita las funciones electorales para las que sean requeridos. Sólo podrá admitirse excusa cuando se funde en causa justificada o de fuerza mayor, que comprobará el interesado ante el organismo que haya hecho la designación;
- III. Votar en las elecciones en la casilla que corresponda a su domicilio, salvo las excepciones que establece esta ley, y
- IV. Desempeñar los cargos de elección popular para los que sean electos.

En cuanto a los impedimentos para ser elector, éstos están contenidos en el artículo 14:

- I. Estar sujeto a proceso criminal por delito que merezca -pena corporal, desde que se dicte auto de formal prisión;
- II. Estar extinguiendo pena corporal;
- III. Estar sujeto a interdicción judicial, o asilado en establecimiento público o privado para toxicómanos o enfermos --mentales;
- IV. Ser declarado vago o ebrio consuetudinario, en los términos de la ley, en tanto no haya rehabilitación;
- V. Estar prófugo de la justicia, desde que se dicte la or--den de aprehensión hasta la prescripción de la acción penal;
- VI. Estar condenado por sentencia ejecutoria a la suspensión o pérdida de los derechos políticos, en tanto no haya rehabilitación, y
- VII. Los demás que señala esta ley.

Según el artículo 15, son elegibles para cargos de diputados y senadores al Congreso de la Unión los ciudadanos que reúnan --los requisitos contenidos en los artículos 55 y 58 constitucionales respectivamente y para el cargo de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos los ciudadanos que reúnan los requisi--tos que establece el artículo 82 constitucional.

En cuanto al derecho de formar y hacer funcionar partidos políticos, el artículo 19 establece:

"En los términos de la presente ley, los ciudadanos podrán--organizarse libremente en partidos políticos nacionales y--agruparse en asociaciones políticas nacionales".

Los derechos de los partidos políticos están contenidos en el artículo 36 y son los siguientes:

- I. Postular candidatos en las elecciones federales;
- II. Participar en las elecciones estatales y municipales, - en los términos del último párrafo del artículo 41 de la Constitución General de la República y el artículo 40 de esta ley;
- III. Formar parte de los organismos electorales en los términos que establece el artículo siguiente;
- IV. Nombrar representantes ante las mesas directivas de casillas como lo establece el artículo 38 de esta ley, y
- V. Los demás que esta ley les otorga.

Según el artículo 122 están obligados a inscribirse en el Registro Nacional de Electores, todos los ciudadanos dentro de lo establecido en el artículo 34 constitucional.

El artículo 128 dispone que todo ciudadano inscrito en el Registro Nacional de Electores, tiene derecho a que se le entregue su credencial, de carácter permanente, que acredita su calidad de elector, su derecho a votar en los términos de la - - Constitución y la Ley Electoral.

Según el artículo 132, "los ciudadanos a quienes les sea negado el registro, podrán solicitar por escrito ante la Delegación Distrital del Registro Nacional de Electores correspondiente, la aclaración de la negativa, insistiendo en ser inscritos y que se les entregue su credencial. En estas gestiones podrá ser asesorado por el partido político o la asociación política a la que pertenezca el elector.

En caso de que se deseche la aclaración solicitada, insistiendo en la negativa del registro, el ciudadano podrá hacer valer su inconformidad en los términos previstos en esta ley”.

b) Suecia

De acuerdo con el 2º artículo del tercer capítulo de la Ley sobre la Forma de Gobierno, tienen derecho de voto en las elecciones parlamentarias los ciudadanos suecos residentes en el reino. Sin embargo, los que no hayan cumplido dieciocho años de edad o que estén sujetos a interdicción judicial, no pueden ejercer el derecho de voto. Estos son los únicos impedimentos de los ciudadanos suecos para ser electores. La pena de prisión, por ejemplo, no implica la pérdida del voto.

En cuanto a los ciudadanos suecos residentes en el extranjero, se les exige, aparte de los requisitos anteriormente citados, que en alguna ocasión hayan tenido su domicilio en Suecia y que soliciten su inscripción en el padrón electoral, para que puedan votar en las elecciones parlamentarias.

Con arreglo al cuarto capítulo de la Ley Electoral (Vallagen), el padrón electoral será formulado cada año por las autoridades fiscales locales en base al registro civil de la administración provincial. También serán incluidos en el padrón electoral los extranjeros que hayan residido al menos tres años en el reino. Sin embargo, los extranjeros sólo podrán votar en las elecciones municipales y provinciales, no en las parlamentarias. Deben cumplir los mismos requisitos que los ciudadanos suecos, es decir, haber cumplido dieciocho años de edad y no estar su-

jetos a interdicción judicial.

El padrón electoral será exhibido para fines de revisión pública durante cierto tiempo. Toda persona que considere que el padrón electoral está defectuoso, por no haber sido incluido en el mismo o porque incluye a personas que no tienen derecho a votar, podrá, dentro de cierto plazo, solicitar que se corrija el error. Todas las reclamaciones serán examinadas por la administración provincial, después de lo cual esta administración y la autoridad fiscal local corregirán, en su caso, el padrón electoral.

En cuanto a la elegibilidad, el artículo 10 del capítulo 3 de la Ley sobre la Forma de Gobierno establece que sólo la persona que cumpla los requisitos para votar en las elecciones parlamentarias (ciudadanía sueca, mayoría de edad y no estar sujeto a interdicción judicial) puede ser miembro o suplente del Parlamento. La Ley Municipal (Kommunallagen) establece en su capítulo 2, artículo 4, que es elegible para los cargos de miembro o suplente del concejo municipal toda persona que cumpla los requisitos para votar en las elecciones municipales y provinciales, por lo que también resultan elegibles los extranjeros.

En lo que se refiere a los partidos políticos, éstos pueden -- ser registrados para participación en las elecciones parlamentarias, si la solicitud de registro tiene el apoyo de por lo menos 1,500 electores y en las elecciones municipales y provinciales de por lo menos 100 y 50 electores respectivamente (Ley Electoral 5:3).

### III.6 El mínimo de derechos del extranjero internacionalmente reconocidos

Los Estados regulan, dentro de su ámbito territorial, la condición jurídica de los extranjeros y, para no incurrir en responsabilidad internacional, tal regulación está subordinada al -- respeto de un mínimo de derechos que el Derecho Internacional -- establece en favor de los extranjeros.<sup>3</sup>

Hay un cierto mínimo de derechos que los Estados deben reconocer a los extranjeros y la pregunta es cuál es ese mínimo, si ha de ser inferior, igual o superior al mínimo de derechos que deben concederse a los nacionales. La respuesta correcta parece ser que el mínimo de derechos no ha de establecerse por comparación con los derechos de los nacionales. Dice Niboyet <sup>4</sup> -- que "sería erróneo suponer que un Estado cumple como debe sus obligaciones por el hecho de asegurar a los extranjeros el mismo trato que a sus nacionales. En efecto, es una regla generalmente admitida, la de que el trato otorgado al extranjero debe ser superior al del nacional cuando el otorgado a este último -- se considere insuficiente y no puede, por lo tanto, servir de norma para fijar el límite de las obligaciones internacionales del Estado".

Hans Kelsen <sup>5</sup> sigue desarrollando esta idea diciendo: "En lo -- que se refiere a los derechos, cada Estado está obligado por -- el derecho internacional general a otorgar a los extranjeros, -- por lo menos la igualdad ante la ley con sus nacionales en --

3) Carlos Arellano G., ob.cit., pág. 286

4) Citado por C. Arellano G. en ob.cit., pág. 287

5) Principios de Derecho Internacional Público, Librería el -- Ateneo, Buenos Aires 1965, pág. 210

cuanto a la seguridad de las personas y la propiedad. Sin embargo, esto no significa que el Derecho del Estado deba conferir a los extranjeros los mismos derechos que a sus nacionales. Los extranjeros pueden estar excluidos de los derechos políticos, de ciertas profesiones y aún de adquirir la propiedad de la tierra. No obstante, la situación jurídica que se otorgue a los extranjeros no debe estar por debajo de un nivel mínimo de civilización; sin que constituya una excusa el hecho de que la situación jurídica otorgada a los ciudadanos por el derecho nacional no corresponde a este nivel".

Por su parte, Alfred Verdross <sup>6</sup> ha hecho un estudio de los derechos de los extranjeros fundados en el Derecho Internacional. Indica que "todos los derechos de los extranjeros que se fundan en el Derecho Internacional común parten de la idea de que los Estados están obligados entre sí a respetar en la persona de los extranjeros la dignidad humana. Y a ello se debe el que hayan de concederles los derechos inherentes a una existencia humana digna de tal nombre". Sigue apuntando: "En el sentir de los pueblos civilizados, los derechos que dimanar de esta idea pueden reducirse a cinco grupos:

- 1) Todo extranjero ha de ser reconocido como sujeto de derecho.
- 2) Los derechos privados adquiridos por los extranjeros han de respetarse en principio.
- 3) Han de concederse a los extranjeros los derechos esenciales relativos a la libertad.
- 4) Han de quedar abiertos al extranjero los procedimientos judiciales.

---

6) Derecho Internacional Público, Editorial Aguilar, Madrid -- 1957, pág. 262

- 5) Los extranjeros han de ser protegidos contra delitos que amenacen su vida, libertad, propiedad y honor".

Como se desprende de lo anterior, los derechos políticos no están incluidos en el mínimo de derechos internacionalmente reconocidos. Ejemplo de ello lo constituye la Convención sobre Condición de los Extranjeros firmada el 20 de febrero de 1928 en La Habana (ratificada por México el 20 de febrero de 1931). El artículo 7º de esta Convención establece: "El extranjero no debe inmiscuirse en las actividades políticas privativas de los ciudadanos del país en que se encuentre; si lo hiciera, quedará sujeto a las sanciones previstas en la legislación local".

El Estado más generoso en cuanto a la concesión de derechos a los extranjeros, al menos en el campo político, parece ser la Unión Soviética. El artículo 20 de la Constitución soviética - dispone: "Teniendo en cuenta la solidaridad de los trabajadores de todas las naciones, la R.S.F.S.R. concede la totalidad de los derechos políticos de los ciudadanos rusos a los extranjeros que permanezcan en el territorio de la República Rusa -- para dedicarse al trabajo y pertenezcan a la clase obrera o a la de los trabajadores agrícolas que no exploten el trabajo -- del prójimo....." <sup>7</sup>

Suecia no es tan radical como Rusia. Hasta ahora sólo se ha -- atrevido a otorgarles a los extranjeros derechos políticos a -- nivel municipal, pero como una compensación, los extranjeros -- pueden entrar y salir libremente al país...

---

7) Citado por V. Romero del Prado, Tratado de Derecho Internacional Privado, Tomo I, Editorial Assandri, Córdoba (Argentina) 1942, pág. 320

En cuanto a México, resulta muy comprensible que no pueda conceder ningún derecho político a los extranjeros, ya que no existe ningún dato acerca del número de extranjeros residentes en el país...

### III.7 Opinión personal

Conociendo la realidad de dos países muy distintos entre sí - México y Suecia - me he dado cuenta, a lo largo del desarrollo del presente trabajo que, precisamente por esas diferencias - tan grandes, resulta muy difícil establecer comparaciones justas al tratar el tema de los derechos políticos de los extranjeros.

En mi opinión, las actitudes tan diferentes adoptadas por México y Suecia, en cuanto al otorgamiento de derechos políticos a los extranjeros, se explican por sus disímiles experiencias - históricas y contemporáneas.

México ha sido víctima de muchas intervenciones extranjeras, - por lo que necesita protegerse con una legislación restrictiva en materia de extranjería. En lo que se refiere a la inmigración de extranjeros a México, ésta no siempre merece ser denominada "inmigración" sino más bien "invasión", una invasión que fue iniciada por los españoles. Sin embargo, los tiempos han - cambiado y los movimientos migratorios hacia México ya no pueden llamarse invasiones, ya que la inmigración está regulada y sometida a un control estricto. La Ley General de Población establece las bases para la admisión de extranjeros y regula la estancia en el país de los mismos.

Puesto que no dispongo de datos referentes a la composición actual de la población extranjera en México, no puedo hacer ningún análisis correcto de la misma, pero no creo estar equivocada al afirmar que la inmigración de extranjeros a México no es resultado de una necesidad de pobladores o de mano de obra, si no más bien la consecuencia de un acto de benevolencia por parte del Estado mexicano, que ha dado asilo a miles de refugiados y, desgraciadamente, también a muchas personas que han venido en busca de negocios muy lucrativos.

El caso de Suecia es muy diferente, ya que no ha sido objeto de intervenciones extranjeras de mayor importancia. El Estado-sueco ha venido alentando la inmigración por necesidad de mano de obra, por lo que siente que está en deuda con los inmigrantes que han contribuido a su desarrollo económico y social, y esta deuda se ha traducido en el otorgamiento de derechos políticos a nivel local a los extranjeros.

Pienso que las actitudes adoptadas por "mis" dos países son -- muy comprensibles. Sin embargo, en mi calidad de extranjera - sueca residente en México - mi situación no resulta del todo - satisfactorio. Al igual que muchos extranjeros deseo conservar mi nacionalidad al mismo tiempo que quisiera participar en las decisiones políticas que me afectan. Estoy consciente de que - ésto es mucho pedir y que se debe escoger una u otra cosa. Si mi nacionalidad sueca no me hubiera ofrecido tantas ventajas y si los nexos con mi país natal no fueran de índole sentimental tan fuerte, la elección no resultaría tan difícil.

Creo que la decisión sueca de otorgar derechos políticos a nivel local a los extranjeros es una medida muy acertada que será copiada por muchos otros países en un futuro no muy lejano.

## CAPITULO IV    LOS DERECHOS POLITICOS DE LOS EXTRANJEROS EN LA DOCTRINA

### IV.1 Autores nacionales

En general, los autores mexicanos apoyan decididamente las normas que prohíben a los extranjeros inmiscuirse en los asuntos políticos del país. Esto resulta bastante natural en vista de las experiencias históricas y actuales de México, una nación - que ha sufrido incontables intervenciones políticas de otros - Estados a lo largo de los siglos. México necesita proteger su independencia política - al menos hasta lograr su independencia económica, el sine qua non de la independencia política.

La mayoría de los autores nacionales se limitan a enumerar las prohibiciones en materia política impuestas a los extranjeros. Por ejemplo, Alberto G. Arce apunta en su libro Derecho Internacional Privado <sup>1</sup> que "en general puede decirse que actualmente se restringen en todos los países los derechos de los extranjeros para la adquisición de propiedades y para el ejercicio - de derechos políticos" y hace constar que en México "no tienen ningún derecho político, pues según el artículo 8º Constitucional, en esta materia sólo pueden hacer uso de esos derechos -- los ciudadanos de la República". <sup>2</sup>

José Luis Siqueiros <sup>3</sup> dice que "los extranjeros tampoco pueden inmiscuirse en los asuntos políticos del país. En esa virtud, - las garantías que la Constitución concede (8 y 9) a los ciuda-

1) Ob.cit, pág. 71

2) Idem, pág. 75

3) Síntesis del Derecho Internacional Privado, UNAM, México - 1971, pág. 37

danos de la República para ejercitar libremente los derechos - de petición y de asociación, son garantías que no se reconocen en favor de los extranjeros en materia política. Dos instrumentos internacionales coinciden en esta abstención de los extranjeros en materia política. Tanto la Convención de la Habana de 1928 como la Declaración Americana de Derechos y Deberes del - Hombre suscrita en Bogotá en 1948, establecen el deber de toda persona de abstenerse de actividades políticas privativas de - los ciudadanos del Estado en que sea extranjero".

Pedro Pablo Camargo, que ha hecho un estudio extenso sobre la protección jurídica de los derechos humanos y de la democracia en América <sup>4</sup>, parece reaccionar ante la severidad de las restricciones legales impuestas a los extranjeros en América. Dice que "las legislaciones de los países americanos, en términos generales, consagran la igualdad jurídica de los nacionales y extranjeros en lo que se refiere a los derechos civiles; pero, en cuanto a los derechos políticos, existen serias restricciones, algunas de las cuales llegan al extremo de impedir al extranjero - ¿qué no decir de cualquier americano? - el derecho de emitir opiniones políticas".

Ignacio Burgoa defiende, con gran convicción, la actitud asumida por México y la mayoría de los Estados frente a los derechos políticos como prerrogativas de los nacionales. En su obra Derecho Constitucional Mexicano <sup>5</sup>, en la parte dedicada a las prerrogativas de los mexicanos, dice: "En las estructuras políticas y económicas de cada Estado los nacionales tienen que es

4) Ob.cit., pág. 273

5) Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, S.A., México 1973, págs. 122 y 123

tar colocados en una situación de hegemonía y exclusividad en relación con los extranjeros a efecto de garantizar la continuidad vital de la entidad estatal y de asegurar su autarquía frente a cualquier especie de imperialismo. Esa desigual situación política y económica la prevé y demarca la Constitución, en cuya virtud lo que hemos denominado "prerrogativas de los mexicanos" no significa sino el conjunto de derechos subjetivos que exclusivamente a ellos corresponden y de cuya titularidad, por ende, están excluidos los extranjeros. Debemos hacer notar que esta exclusividad, dentro del orden constitucional de México, es muy reducida, pues sólo opera por modo absoluto en la esfera política y parcialmente en el ámbito económico, registrándose en las demás órbitas del Estado mexicano una casi puntual igualdad jurídica entre nacionales y extranjeros (inmigrados)....

En materia política los mexicanos tienen la prerrogativa exclusiva de formular peticiones ante cualquier funcionario público u órgano del Estado, así como el derecho también exclusivo y excluyente de asociarse y reunirse, según lo determinan los artículos 8 y 9 de la Constitución. Es obvio, además, que en la misma materia sólo los mexicanos gozan de lo que se llama "voto activo" y "voto pasivo" dentro del proceso electoral para la integración humana de los órganos del Estado cuyos titulares sean de elección popular. Esta exclusividad se justifica plenamente, ya que sin ella, es decir, si en materia política los extranjeros tuviesen las mismas prerrogativas que los nacionales, la independencia del Estado mexicano se colocaría en grave riesgo de desaparecer al abrirse la posibilidad de que -

su gobierno se entregara a individuos pertenecientes a otra nacionalidad".

#### IV.2 Autores extranjeros

El internacionalista francés, J.P. Niboyet, considera en su obra Principios de Derecho Internacional Privado<sup>6</sup> que los derechos políticos son inherentes a la nacionalidad al decir que "el extranjero no puede reclamar el goce de los derechos políticos, ya que éstos son inherentes a la calidad de ciudadano. Si los extranjeros en países lejanos han gozado a veces de determinados derechos políticos, ha sido exclusivamente por concesión del Estado, medida cuya oportunidad pudiera discutirse, y que solamente puede justificarse cuando concurren determinadas circunstancias particulares o de carácter político. En efecto, la concesión de derechos políticos al extranjero tiene el inconveniente de exponer a éste a situaciones que quizás pudieran crearle conflictos con su propia patria.

Si el extranjero no debe gozar de los derechos políticos, no debe tampoco estar sujeto a las diversas cargas que son la contrapartida de los mismos. Así, no se le debe imponer el servicio militar, pues de lo contrario, podría darse el caso de que tuviese que empuñar las armas contra su propio país. En la actualidad, esta regla está admitida en casi todos los países".

El tratadista argentino, V. Romero del Prado<sup>7</sup>, al hablar del mínimum de derechos establecidos por el ius gentium en favor -

6) Principios de Derecho Internacional Privado, Editora Nacional, México 1965, págs. 127 y 128

7) Tratado de Derecho Internacional Privado, Tomo I, Editorial Assandri, Córdoba 1942, pág. 320

de los extranjeros en su Tratado de Derecho Internacional Privado, dice que "en cuanto a los derechos políticos, en todas partes se les niega a los extranjeros. Ellos no entran en ese mínimum de derechos que deben serles reconocidos a los extranjeros, y se explica que así sea: es a los nacionales a quienes compete la elección de sus autoridades por exigirlo así los intereses del Estado. Por otra parte, la concesión de tales derechos a los extranjeros comprometería el cumplimiento de sus deberes hacia el Estado del que a su vez son súbditos, y esa concesión reservada sólo a los nacionales importa, se dice, una compensación de los sacrificios que se exigen solamente de ellos, como es el servicio militar, fuera de que no es absolutamente necesario atribuir a los extranjeros derechos políticos para que sean considerados como sujetos de derecho".

En realidad, son pocos los autores que tocan el tema de los derechos políticos de los extranjeros, lo que me lleva a pensar que dan por sentado que los extranjeros no deben gozar de tales derechos.

Sin embargo, en los países Escandinavos se ha venido tratando este tema con gran interés en los últimos años dándole un enfoque nuevo. Uno de los representantes de esta nueva tendencia es Jonas Widgren. En su libro "Política de Inmigración Sueca"<sup>8</sup> presenta una perspectiva de la situación política de los extranjeros en Europa.

Widgren dice que hay alrededor de 10 millones de inmigrantes aadultos de ciudadanía extranjera en Europa Occidental. Estas a

8) Svensk invandrapolitik, Liber Förlag, Lund 1982, págs. 90 y 91

personas no tienen posibilidades de ejercer el derecho político más obvio, a saber el derecho de participar en las elecciones en el lugar donde radican, por lo que no pueden influir en la formación de la sociedad en donde viven ni en el destino de los impuestos y derechos que ellos están pagando. Además, hay que tener en cuenta que las más de las veces tampoco pueden -- participar en las elecciones en su país de origen por razones legales o prácticas. Son cada vez más los políticos europeos -- que empiezan a considerar que esta circunstancia resulta inaceptable e indignante desde el punto de vista democrático y, en la actualidad, tanto la Comunidad Europea como el Consejo de Europa están estudiando diferentes medidas para poder ampliar la influencia política de los inmigrantes, en primer lugar por medio del derecho de voto municipal.

Hoy en día son muy pocos los países europeos que permiten votar a los extranjeros. En la Gran Bretaña muchos inmigrantes -- tienen derecho de voto en las elecciones nacionales y locales, pero ello se debe a que la mayoría de sus inmigrantes son ciudadanos de la Mancomunidad Británica y de Irlanda, y estos ciudadanos gozan del derecho de voto en la Gran Bretaña desde hace mucho tiempo. Islandia concede a los extranjeros el derecho de votar en ciertas elecciones locales. Desde 1948 los ciudadanos extranjeros que viven en el cantón de Neuchâtel de Suiza -- tienen derecho a participar en las elecciones locales y, en la actualidad, se están introduciendo tales derechos también en -- los cantones de Argau y Jura. Los países nórdicos (Dinamarca, Finlandia, Islandia, Noruega y Suecia) han decidido otorgar el derecho de voto municipal a los ciudadanos nórdicos después de

tres años de residencia en otro país nórdico que no sea el propio. Sin embargo, en 1975 el Parlamento sueco aprobó una reforma que concedió el derecho de voto municipal a todos los extranjeros. Con esta reforma Suecia es el primer país de Europa (y del mundo) en introducir el derecho general para todos los ciudadanos extranjeros a participar en elecciones locales.

Por otra parte, en varios países europeos se han desarrollado otras formas de influencia política para los inmigrantes. En muchos países han legislado sobre el establecimiento de consejos locales de inmigrantes de los cuales forman parte ciudadanos extranjeros residentes en el municipio. A la consideración de estos consejos se someten todo tipo de asuntos relacionados con la administración municipal. Encontramos consejos de este tipo en Bélgica, Luxemburgo y los Países Bajos. Además, en varios estados de la República Federal de Alemania y en muchos lugares en Francia así como en otros países europeos se han tomado medidas para que los inmigrantes y sus organizaciones tengan posibilidades de influir en la política local.

Otro autor sueco, Tomas Hammar, ha dedicado muchos años al estudio de la condición política de los extranjeros. Hammar es catedrático de ciencias políticas y secretario del grupo de expertos en asuntos de inmigración (EIFO). En la Universidad de Estocolmo dirige un proyecto de investigación llamado "Resocialización Política de los Inmigrantes". En su libro "La Primera Elección de los Inmigrantes"<sup>9</sup> habla de los objetivos de la reforma sueca del derecho de voto de los extranjeros.

---

9) Det första invandrarvalet, Liber Tryck, Estocolmo 1979, - - págs. 38 - 44

Dice Hammar que la reforma implicó un desvío del principio universalmente aceptado y aplicado: el derecho de voto es inherente a la calidad de ciudadanía. En casi todos los Estados el sufragio es universal, es decir todos los mayores de edad tienen derecho a participar en las elecciones políticas independientemente de los factores de educación, ingresos, grupo social, etc., pero existe un requisito incondicional: la nacionalidad. Las grandes corrientes migratorias han implicado que este principio democrático de que todos tendrán derecho a influir y participar en la vida política de la sociedad está en oposición a otro principio, el de la nacionalidad: solamente los nacionales tienen derecho al voto.

Esta situación no habría surgido, si los inmigrantes hubieran adquirido la nueva nacionalidad después de algunos años. Pero resulta que muchos inmigrantes optan por conservar su vieja nacionalidad, aún después de decenas de años en el nuevo país. De esta manera también optan por renunciar a sus derechos políticos. La reforma sueca es un intento de encontrar una manera de satisfacer las justas exigencias democráticas sin anular el principio de nacionalidad.

Ahora, ¿cuáles son los objetivos de esta reforma? Pues, desde el punto de vista de los inmigrantes en Suecia se quiere lograr una mayor influencia política para este grupo. Indirectamente, los inmigrantes ya han podido ejercer cierta influencia a través de su calidad de miembros de organizaciones sindicales o sus propias organizaciones de inmigrantes. Además, los inmigrantes han venido gozando de las libertades de expresión

y de asociación de la misma manera que los suecos. Sin embargo, únicamente mediante el derecho de votar y ser votado podrán -- llegar a tener influencia política directa. Otro objetivo es -- el de lograr un mayor interés por la política entre los inmigrantes. Pues, es de suponer que estarán más interesados en estudiar las ideas y los programas de los partidos políticos así como los asuntos públicos, si tienen posibilidad de participar en las elecciones. Además, esta reforma tiene por fin reforzar la confianza en sí mismos de los extranjeros, quienes sentirán que su nuevo país los necesita y cuenta con ellos. Esto, a su vez, llevará a una mayor solidaridad con la sociedad en que viven y trabajan. Tal solidaridad significa, normalmente, que el elector está dispuesto a brindar su apoyo a la sociedad aun -- cuando las decisiones políticas en ocasiones sean contrarias a sus propios deseos y convicciones. Este tipo de solidaridad no está necesariamente ligada a una determinada nacionalidad, sino que es de suponerse que los ciudadanos extranjeros estén -- dispuestos a apoyar a Suecia (en este caso) únicamente, o a -- Suecia y a su propio país al mismo tiempo. Estas lealtades no necesitan ponerse en conflicto. Lo más probable es que el derecho de voto refuerce la actitud positiva frente a Suecia, opina el autor.

En cuanto a los objetos cívicos, se propone lograr una mayor democracia. La influencia política popular puede considerarse como la mejor garantía de la sociedad democrática para unas relaciones justas y armoniosas entre la sociedad y el individuo. Unida a la democracia está la justicia. Este argumento de jus-

ticia implica que a cada obligación corresponde un derecho y vice versa. Los inmigrantes son indispensables en varios campos dentro del mercado de trabajo y pagan impuestos al igual que todos los demás. Así, pues, tienen el derecho de participar en la toma de decisiones referentes al destino de los impuestos y a la distribución de la riqueza. El derecho de voto de los extranjeros implicaría, además, que los partidos políticos se interesarían más por los problemas de los extranjeros - aportando soluciones a los mismos, con lo que se beneficiaría la política de inmigración.

Sin embargo, hay que avanzar paso por paso. Por ello, la reforma sólo incluye el derecho de votar y de ser votado en las elecciones municipales y provinciales.

CAPITULO V LOS DERECHOS POLITICOS DE LOS EXTRANJEROS EN EL -  
DERECHO MEXICANO VIGENTE

V.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

El artículo 1º Constitucional dice textualmente:

"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".

De este artículo se desprende que el goce de las garantías in-  
dividuales se concede a "todo individuo". Esta expresión tan -  
general permite incluir a nacionales y extranjeros y a personas  
físicas y morales. Por otra parte, este mismo artículo dispone,  
a contrario sensu, que las garantías otorgadas pueden restrin-  
girse o suspenderse en los casos y con las condiciones que ella  
misma establece, o sea todas las restricciones o suspensiones-  
de las garantías individuales deben ser impuestas por la misma  
Constitución. Consecuentemente, si una ley secundaria impone -  
restricciones a las garantías individuales, tales restriccio-  
nes tendrán el vicio de inconstitucionalidad. Ejemplo de tal -  
restricción inconstitucional lo constituye el artículo 15 de -  
la Ley Reglamentaria del artículo 5º Constitucional relativo -  
al ejercicio de las profesiones en el Distrito Federal, el cual,  
contraviniendo el mismo artículo 5º Constitucional, establece-  
que "ningún extranjero podrá ejercer en el Distrito Federal --  
las profesiones técnico-científicas que son objeto de esta Ley".  
Las restricciones constitucionales de las garantías individua-

les en materia política impuesta a los extranjeros se establecen en los artículos 33, 8° y 9°.

El artículo 33 dice textualmente:

"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.

Los extranjeros no podrán, de ninguna manera, inmiscuirse en los asuntos políticos del país".

El artículo 30, a su vez, establece que "la nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o por naturalización.

A) Son mexicanos por nacimiento:

- I. Los que nazcan en territorio de la República, sea cual fuere la nacionalidad de sus padres;
- II. Los que nazcan en el extranjero de padres mexicanos; de padre mexicano o de madre mexicana.
- III. Los que nazcan a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas, sean de guerra o mercantes.

B) Son mexicanos por naturalización:

- I. Los extranjeros que obtengan de la Secretaría de Relaciones carta de naturalización, y
- II. La mujer o el varón extranjeros que contraigan matrimonio con varón o con mujer mexicanos y tengan o establezcan su domicilio dentro del territorio nacional".

Con arreglo al artículo 33, los extranjeros tienen derecho a las garantías otorgadas por la Constitución en el Capítulo I, título primero, pero el Ejecutivo de la Unión tiene la facultad exclusiva de hacer abandonar el territorio nacional, inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente. Esto implica que, cuando el Presidente de la República hace uso de esa facultad exclusiva, los extranjeros no gozan de la garantía individual de audiencia contenida en el artículo 14 Constitucional. Así lo ha establecido la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su tesis jurisprudencial 473 (Compilación Jurisprudencial 1917 - 1955, pág. 908).

El segundo párrafo del mismo artículo Constitucional impone una obligación de abstención disponiendo que los extranjeros no podrán, de ninguna manera, inmiscuirse en los asuntos políticos del país. No sólo excluye a los extranjeros del goce de los derechos políticos, lo que es congruente con lo dispuesto por la gran mayoría de las legislaciones del mundo, sino también les prohíbe tomar injerencia en los asuntos políticos.

Hasta la fecha la facultad exclusiva otorgada al Ejecutivo de la Unión por el artículo 33 no ha sido reglamentada. Sin embargo, la expulsión debe motivarse objetivamente y no ser arbitraria. Rafael de Pina<sup>1</sup> indica que "los internacionalistas entienden que los motivos de expulsión de un extranjero, utilizados en la práctica, son los siguientes:

---

1) Diccionario de Derecho, 9ª edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1980, pág. 262

- 1) Poner en peligro la seguridad y el orden del Estado de residencia, por ejemplo, mediante la agitación política, enfermedades infecciosas, actos inmorales;
- 2) Ofensa inferida al Estado de residencia;
- 3) Amenaza u ofensa a otros Estados;
- 4) Delitos cometidos dentro o fuera del país;
- 5) Perjuicios económicos ocasionados al Estado de residencia, - por ejemplo, mendicidad, vagancia, o incluso simple falta - de medios; y
- 6) Residencia en el país sin autorización.

Puesto que el mismo artículo 33 Constitucional dispone que los extranjeros podrán ser expulsados sin necesidad de previo juicio, el juicio de amparo no procede en contra de la expulsión, decretada con arreglo a este artículo, por no haberse satisfecho la garantía de audiencia. Esto no quiere decir que no se tenga que cumplir con otras garantías como la garantía de legalidad consagrada en el artículo 16 Constitucional. Dice Carlos Arellano <sup>2</sup> que "el hecho de que se suprima la garantía de audiencia como previa a la expulsión, no convierte en arbitraria la expulsión, siempre y cuando se cumpla con la garantía de legalidad que elimina la arbitrariedad, en el entendido de que el Presidente de la República es la única autoridad facultada para ejercer la expulsión a que se refiere el artículo 33 Constitucional". En su obra Derecho Internacional Privado <sup>3</sup>, Carlos Arellano cita el caso del amparo 8000/46/2<sup>a</sup>, interpuesto por -

2) Derecho Internacional Privado, 3<sup>a</sup> edición, Editorial Porrúa S.A., México 1979, pág. 409

3) Idem, págs. 407 y 408

Walter Diederichsen Trier (28 de enero de 1948), en el cual se estableció lo siguiente:

"Son fundados los anteriores agravios por los siguientes conceptos: 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 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 inhibe a dicho alto funcionario de la obligación que tiene, como toda autoridad en el país, de fundar y motivar la causa legal de su procedimiento, por la molestia que causa con la deportación, ya que esa garantía está establecida por el artículo 16 de la propia Constitución. En consecuencia, sus actos no pueden ser arbitrarios, sino que deben estar sujetos a las normas que la misma Carta Fundamental y las leyes establecen. Siendo así, procede el juicio de garantías contra sus determinaciones conforme al artículo 103 fracción I expresado para lo cual debe seguirse el procedimiento establecido por la Ley Reglamentaria respectiva..." - - Esta fue una sentencia que resolvió la revisión interpuesta --

contra un auto del Juez de Distrito en que revocaba su auto ad misorio de la demanda.

El Juez de Distrito falló este asunto el 30 de septiembre de - 1948 y dijo: "El artículo 33 Constitucional no puede aplicarse sin la propia limitación que el mismo impone, por lo que si no existen pruebas de las que se desprenda que sea inconveniente- la permanencia de tal persona en el país, no puede el Presiden- te de la República decretar su expulsión en aplicación de este precepto, ya que faltaría el requisito básico que lo fundamen- ta. Lo contrario sería una aplicación dictatorial de esa facul tad concedida al Ejecutivo, lo que no existe, pues contrasta - con el Régimen Constitucional imperante, ya que el artículo 1º y el mismo artículo 33 Constitucional protege tanto a naciona- les como extranjeros con todas las garantías que en ellos se - contienen..."

De lo anteriormente expuesto puede deducirse que la expulsión- no puede ser un acto arbitrario, sino que debe siempre ser fun- damentada y motivada. La facultad exclusiva del Presidente de- la República de hacer abandonar el territorio nacional a todo- extranjero, cuando juzgue inconveniente su permanencia en él, - es una facultad discrecional, no arbitraria, por lo que el ti- tular de la misma, al juzgar como inconveniente a la permanen- cia del extranjero, debe basarse en razones objetivamente vál*l* das.

Cabe preguntarse, si la expulsión es la sanción aplicable a -- los extranjeros que se inmiscuyan en los asuntos políticos del país. Carlos Arellano <sup>4</sup> menciona "la circunstancia de que la -

4) Ob.cit., pág. 332

prohibición contenida en el segundo párrafo transcrito del artículo 33 Constitucional no tiene asignada una sanción y, por tanto, independientemente de que sea justificada la prohibición a los extranjeros de inmiscuirse en asuntos de índole política, sería conveniente fijar la sanción correspondiente -- pues la sanción no es necesariamente la expulsión del país ya que para que ésta proceda debe juzgarse inconveniente la permanencia del extranjero en el país, en el entendido de que inmiscuirse un extranjero en asuntos políticos no siempre hace inconveniente su permanencia en el país". Sigue apuntando que -- "por otra parte, sería recomendable que la Ley secundaria que reglamenta el artículo 33 Constitucional además de indicar la sanción de asuntos políticos del país, fijara la autoridad encargada de tipificar la conducta del extranjero como violatoria de prohibición y de sancionar al extranjero".

La Ley General de Población, que reglamenta la expulsión, no hace mención de la injerencia por parte de los extranjeros en los asuntos políticos del país, pero en su artículo 101 habla de "actividades ilícitas y deshonestas". La única ley que establece como sanción la expulsión del territorio nacional en caso de tal injerencia indebida, es la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales en su artículo 246.

En vista de lo anterior, se puede concluir que la sanción aplicable a los extranjeros que se inmiscuyan en los asuntos políticos del país es la expulsión.

En mi opinión personal, la facultad exclusiva de expulsión contenida en el artículo 33 Constitucional resulta muy drástica y

me adhiero a la observación expuesta por Carlos Arellano <sup>5</sup>: --  
 "Dada la importancia que en los derechos humanos tiene la garantía de audiencia se nos ocurre dejar planteada la posibilidad de que se otorgara la garantía de audiencia mediante un --  
 procedimiento debidamente planeado para el verdadero logro de una rapidez indiscutible, o bien la expulsión inmediata pero --  
 con posibilidad de que el extranjero fuese oído a través de un representante que designase en la República".

El artículo 8° Constitucional, que consagra la garantía del derecho de petición, dispone:

"Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule --  
 por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República.

A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene la obligación de hacerlo conocer en breve tiempo al peticionario".

En vista de esta limitación constitucional, dice Ignacio Burgoa <sup>6</sup>, todo extranjero (o mexicano no ciudadano) que eleve a cualquier autoridad una solicitud en materia política, debe --  
 ser desatendido, sin esperar que a su instancia recaiga un --  
 acuerdo escrito en los términos del segundo párrafo del artículo 8°.

---

5) Ob. cit., pág. 410

6) Las Garantías Individuales, Editorial Porrúa, S.A., México-1980, pág. 403

En cuanto al derecho de asociación, el artículo 9º Constitucional establece:

"No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente -- los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar -- parte en los asuntos políticos del país ...."

En cuanto a esta limitación constitucional, Ignacio Burgoa <sup>7</sup> opina que se justifica plenamente, diciendo que "en efecto, las reuniones o asociaciones políticas (que pueden o no ser partidos políticos) tienden a integrar el gobierno nacional con personas, que sean miembros de ellas, que sustenten determinada ideología y que propugnen la realización de cierto programa. Pues bien, en vista de que el porvenir de la patria depende en gran parte de la conducta pública de dichas personas, es evidente que éstas deben ser electas y sostenidas por mexicanos, ya que de lo contrario, surgiría el peligro de poner la formación del gobierno en manos extranjeras con menoscabo de la soberanía nacional y con posible pérdida de la independencia. Es por esto por lo que los derechos políticos en sus aspectos pasivo y activo se reservan a los ciudadanos de la República, calidad que presupone la nacionalidad mexicana".

La anterior es otra prerrogativa del ciudadano vedada a los extranjeros. Sin embargo, a contrario sensu, se puede concluir -- que los extranjeros podrán asociarse o reunirse para tratar -- asuntos políticos de otro país.

7) Ob.cit., págs. 409 y 410

Las limitaciones de los artículos 8° y 9° están incluidas en la restricción general en materia política impuesta a los extranjeros por el segundo párrafo del artículo 33 Constitucional.

Sin embargo, cabe preguntarse si las garantías de libertad de expresión y libertad de prensa, contenidas en los artículos 6° y 7° Constitucionales respectivamente, de un modo implícito, también están restringidas a los extranjeros en materia política nacional. Puesto que el segundo párrafo del artículo 33 Constitucional dispone que los extranjeros no podrán, de ninguna manera, inmiscuirse en los asuntos políticos del país, no resulta ilógico sacar tal conclusión. Sin embargo, refiriéndose a la garantía de libertad de imprenta, Ignacio Burgoa<sup>8</sup> dice: "Como declaración general inserta en el artículo 7° de la Constitución, se contiene la prevención de que todos los individuos que habiten el territorio nacional, independientemente de su condición particular, pueden escribir y publicar escritos sobre cualquier materia".

En cuanto al derecho político del ciudadano al acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas, los artículos Constitucionales 55, 58, 82, 91, 95, 102 y 115 fracción III, inciso b, excluyen terminantemente a los extranjeros. Para ser diputado (artículo 55), senador (artículo 58), secretario de Estado (artículo 91), ministro de la Suprema Corte de Justicia (artículo 95), Procurador General (artículo 102) y gobernador de Estado (artículo 115, III, b) se necesita ser ciudadano me-

8) Ob.cit., pág. 385

xicano por nacimiento, y para ser Presidente de la República, - este requisito se extiende también a los padres del Primer Mandatario (artículo 82). Esto significa que los mexicanos por naturalización nunca podrán gozar de la totalidad de los derechos políticos. Siempre serán ciudadanos "de segunda".

Otro precepto constitucional importante referente a los extranjeros, es el contenido en el artículo 73, fracción XVI:

"El Congreso tiene facultad: ....

XVI. Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República...."

Apunta Carlos Arellano <sup>9</sup>: "La parte transcrita del texto del precepto constitucional marca un principio general muy importante en nuestro sistema federal, en relación con lo que dispone el artículo 124 de la misma Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El artículo 124 Constitucional determina que las facultades -- que no estén expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.

Por tanto, es facultad federal, de la que están excluidas las legislaturas de los Estados, legislar en materia de condición-jurídica de los extranjeros. Lógicamente, y como consecuencia de que sea una facultad federal regular jurídicamente la condi

9) Ob.cit., pág. 328

ción jurídica de extranjeros, es de concluirse que las entidades federativas no pueden regular la condición jurídica de extranjeros.

En su segundo aspecto, derivamos del artículo 73 fracción XVI, que el Poder Ejecutivo carece de facultades para restringir o ampliar los deberes y derechos de los extranjeros pues lo único que puede hacer es reglamentar lo legislado por el Poder Legislativo en materia de extranjería". Concluye diciendo que -- "los derechos y obligaciones de los extranjeros deberán ser localizados en tratados internacionales, disposiciones constitucionales federales y leyes ordinarias federales, y, en todo caso, el desarrollo de derechos y obligaciones previstos en leyes federales podrá encontrarse en reglamentos federales".

## V.2 Ley de Nacionalidad y Naturalización

La Ley de Nacionalidad y Naturalización fue publicada en el -- Diario Oficial de la Federación el 20 de enero de 1934. Esta ley incluye un capítulo sobre la condición jurídica de los extranjeros, el Capítulo IV sobre los derechos y obligaciones de los extranjeros, en el cual encontramos algunas disposiciones relativas a la materia del presente trabajo.

El artículo 30 dispone que los extranjeros tienen derecho a -- las garantías que otorga el Capítulo I, Título I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con las restricciones que la misma impone. Estas restricciones fueron estu--

diadas en el punto V.1.

El artículo 31 contiene una de las contrapartidas de los derechos políticos - el servicio militar. Según este artículo, los extranjeros están exentos del servicio militar, pero los domiciliados están obligados a hacer el de vigilancia, cuando se trate de la seguridad de las propiedades y de la conservación del orden de la misma población en que estén radicados.

El artículo 32 establece la subordinación de los extranjeros a las instituciones, leyes y autoridades del país: "... también están obligados a obedecer y respetar las instituciones, leyes y autoridades del país, sujetándose a los fallos y sentencias de los tribunales, sin poder intentar otros recursos que los que las leyes conceden a los mexicanos".

Este mismo artículo establece una excepción a la obligación anterior: "Sólo pueden apelar a la vía diplomática en los casos de denegación de justicia o retardo voluntario y notoriamente malicioso en su administración". La expresión "denegación de justicia" ha sido materia de muchas discusiones y su alcance y significación en el Derecho Internacional Público no están perfectamente delineados, por lo que se presta a interpretaciones subjetivas y puede dar lugar a abusos de interposición diplomática <sup>10</sup>.

En su obra Derecho Internacional, César Sepúlveda ha dedicado un capítulo especial <sup>11</sup> a la interpretación del término "dene-

---

10) C. Arellano, ob.cit., pág. 342

11) César Sepúlveda, Derecho Internacional, 10ª edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1979, págs. 238 - 242

gación de justicia". Opina que "habrá responsabilidad de un Estado por denegación de justicia, cuando falle en proporcionar a un extranjero todos los beneficios que su organización judicial, considerada como un todo, concede a sus propios ciudadanos. Y más claramente: "como norma invariable, un extranjero debe conocer como aplicable a él la clase de justicia establecida en el país que escoge como residencia, incluyendo todas las deficiencias de tal jurisdicción, imperfecta como es, como cualquiera otra obra humana". (Caso Salem, U.S. vs. Egypt, Department of State Arbitrations Series Núm.4(6) 1933)". Resumiendo: "En suma, la denegación de justicia es una falta en la administración de justicia doméstica hacia un extranjero; - el fracaso en proporcionar al extranjero el mismo remedio que se proporciona al nacional, cuando tal recurso está a su disposición. Esto es, la falla en impartirle la justicia sustancial propia de cada Estado, una vez que la haya invocado previamente".

### V.3 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

En esta ley, publicada en el Diario Oficial el 29 de diciembre de 1976, el artículo 27 enumera los asuntos que corresponden a la Secretaría de Gobernación y, entre ellos, la fracción VI -- asigna: "Aplicar el artículo 33 de la Constitución". La aplicación de este artículo constitucional - la expulsión de extranjeros - se encuentra reglamentada en la Ley General de Población y su Reglamento, los cuales serán estudiados a continuación.

#### V.4 Ley General de Población

La Ley General de Población se publicó en el Diario Oficial el 7 de enero de 1974 y 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" (artículo 1°).

El artículo 3 establece que "para los fines de esta Ley, la -- Secretaría de Gobernación dictará o en su caso promoverá ante las dependencias competentes, las medidas necesarias para: ...

VII.- 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".

En cuanto a la expulsión consignada en el artículo 33 Constitucional, ésta se establece por el artículo 105 (Capítulo VII intitulado Sanciones) que dice textualmente:

"Al extranjero que incurra en las hipótesis previstas en -- los artículos 95, 97, 98, 100, 101, 102, 103, 104, 106, -- 107 y 118 de esta Ley, se le cancelará la calidad migratoria y será expulsado del país sin perjuicio de que se le -- apliquen las penas establecidas en dichos preceptos".

Ninguno de los artículos enumerados en el artículo 105, que ordena la expulsión, se refiere a la injerencia por parte de extranjeros en los asuntos políticos del país. Sin embargo, tal injerencia podría estar incluida en las actividades menciona--

das por el artículo 101:

"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 y deshonestas, viola los supuestos a que está condicionada su estancia en el país".

El artículo 108 dispone que "son de orden público, para todos los efectos legales, la expulsión 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 del país".

Finalmente conviene citar el artículo 121 que establece las autoridades por las que serán impuestas las sanciones anteriormente citadas:

"Las sanciones administrativas a que esta Ley se refiere, se impondrán por acuerdo del Secretario, Subsecretario o del Oficial Mayor de la Secretaría de Gobernación, así como por los Directores Generales, Subdirectores Generales, Jefes y Subjefes de Departamento de la propia Secretaría, que tengan a su cargo o bajo sus órdenes servicios relacionados con las materias de la presente Ley",

así como el artículo 123 referente al ejercicio de la acción penal por parte del Ministerio Público, en los casos de delito a que esta Ley se refiere, el cual estará sujeto a la querrela que en cada caso formule la Secretaría de Gobernación.

## V.5 Reglamento de la Ley General de Población

Este Reglamento se publicó en el Diario Oficial de 17 de noviembre de 1976. Según el artículo 1º, "las disposiciones de este Reglamento son de orden público y tiene por objeto regular de acuerdo con la Ley General de Población, los principios de la política de población, las actividades del Consejo Nacional de Población, la entrada y salida de personas al país, las actividades de los extranjeros durante su estancia, la responsabilidad migratoria en materia de transporte y la emigración y repatriación de los nacionales".

Bajo el Capítulo XII sobre Sanciones, el artículo 150 establece:

"La facultad de imponer las sanciones establecidas en la Ley corresponde al Secretario, Subsecretario o al Oficial Mayor. Se requiere acuerdo expreso de cualquiera de dichos funcionarios para la imposición de las sanciones administrativas señaladas en los artículos 93, 94, 95, 96, 104, 105, 108, 115 y 120 de la Ley".

El siguiente artículo 151 establece quienes tienen facultad para imponer las sanciones fuera de los casos señalados en el artículo anterior.

El artículo 154, que trata de las expulsiones, establece:

"Para la ejecución de las órdenes de expulsión que la Secretaría acuerde, se tomarán las medidas adecuadas, entre ellas el separo o aseguramiento de los extranjeros en estaciones migratorias o, en su defecto, en sitios habilitados para tal fin.

Las autoridades federales o locales, así como las empresas de transportes, darán toda clase de facilidades a las autoridades de población para que se cumpla con las órdenes -- que al respecto dicte la Secretaría".

Finalmente, el artículo 155 establece el recurso de revisión - de las sanciones administrativas impuestas por las autoridades enumeradas en el artículo 121 de la Ley:

"Las sanciones que impongan los funcionarios a que se refiere el artículo 121 de la Ley, podrán ser revisadas si el - recurso se interpone por la parte interesada dentro de los quince días siguientes a la fecha de su notificación.

En estos casos el funcionario de la Secretaría que conozca del recurso, recabará cuando lo estime conveniente, la opinión de la Dirección General de Asuntos Jurídicos.

El recurso solamente suspenderá el procedimiento cuando se trate de sanción pecuniaria y siempre que el afectado garantice previamente el interés fiscal".

## V.6 Ley Electoral

La Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, publicada en el Diario Oficial de 30 de diciembre de -- 1977, ya ha sido comentada, en sus partes conducentes, en el punto III.6, Referencia particular a los derechos políticos en México y en Suecia, del presente trabajo. Por lo tanto, me limitaré a hacer mención de su artículo 246, que se encuentra bajo el Título Quinto de lo Contencioso Electoral, Capítulo III-

de las Sanciones. Dispone este artículo:

"El extranjero que se inmiscuya en los asuntos políticos -- del país, será expulsado del territorio nacional".

#### V.7 Código Civil para el Distrito Federal

En cuanto a Derecho Común, los extranjeros son regidos por el artículo 12 del Código Civil para el Distrito Federal, aplicable en toda la República en materia federal. Establece este artículo:

"Las leyes mexicanas, incluyendo los que se refieren al estado y capacidad de las personas, se aplican a todos los habitantes de la República, ya sean nacionales o extranjeros, estén domiciliados en ella o sean transeúntes".

Por esta disposición, todos los extranjeros que se encuentran en el territorio nacional, están sometidos a la legislación mexicana.

#### V.8 Código Penal

Puesto que la legislación penal tiene una aplicación primordialmente territorial, las disposiciones penales se aplican a todos los individuos dentro del territorio nacional.

En cuanto a los distinguos entre nacionales y extranjeros, éstos se encuentran en los artículos 123, 124, 126 y 128 del Código Penal. El delito de traición a la patria tiene como ele--

mento imprescindible que el sujeto activo del delito sea mexicano (artículo 123 y 124), pero pueden ser coautores del delito los extranjeros (artículo 126). Por otra parte, el delito de espionaje, tipificado y sancionado por el artículo 127, sólo puede cometerse por los extranjeros y, a su vez, el artículo 128 establece otro delito de espionaje comisible solamente por los mexicanos.

En lo que se refiere a los derechos políticos, el Código Penal no contiene ninguna disposición que tipifique como delito la injerencia de los extranjeros en los asuntos políticos del país. Sin embargo, el artículo 6º dispone: "Cuando se cometa un delito no previsto en este código, pero sí en una ley especial, se aplicará ésta, observando las disposiciones conducentes de este código".

#### V.9 Ley Federal del Trabajo

Dada la importancia que tiene en la vida política del país el sindicalismo, la Ley Federal del Trabajo, en su Título Séptimo, Relaciones colectivas de trabajo, Capítulo II sobre Sindicatos, federaciones y confederaciones, prohíbe en el artículo 372 a los extranjeros formar parte de la directiva de los sindicatos.

Sin embargo, la misma ley les concede el derecho a la sindicalización. Dispone el artículo 357: "Los trabajadores y los patrones tienen el derecho de constituir sindicatos, sin necesidad de autorización previa".

## V.10 Tratados internacionales

El artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece:

"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 vista de este precepto Constitucional resulta pertinente -- analizar el tratado internacional más importante que obliga a México en materia de extranjería. Se trata de la Convención sobre Condiciones de los Extranjeros, firmada en La Habana el 20 de febrero de 1928 por los veinte países americanos que asistieron a la VI Conferencia Panamericana. Esta convención reitera el principio de igualdad entre nacionales y extranjeros -- en casi todos los aspectos. Sin embargo, los artículos 6º y 7º de esta convención contienen limitaciones a los derechos de extranjeros relacionados con la materia de este trabajo.

El artículo 6º consagra el derecho de expulsión de extranjeros:

"Los Estados pueden, por motivo de orden o de seguridad pública, expulsar al extranjero domiciliado, residente o simplemente de paso por su territorio.

Los Estados están obligados a recibir a los nacionales que,

expulsados del extranjero, se dirijan a su territorio".

Por su parte, el artículo 7º establece:

"El extranjero no debe inmiscuirse en las actividades políticas privativas de los ciudadanos del país en que se encuentre; si lo hiciere, quedará sujeto a las sanciones previstas en la legislación local".

Esta convención fue aprobada por la Cámara de Senadores de los Estados Unidos Mexicanos el 2 de diciembre de 1930. En cuanto al derecho de expulsión, se hizo la siguiente reserva:

"2. El Gobierno Mexicano hace la reserva de que por lo que concierne al derecho de expulsión de los extranjeros, instituido por el artículo 6º de la Convención, dicho derecho será siempre ejercido por México en la forma y con la extensión establecida por su Ley Constitucional".

## CAPITULO VI    LOS DERECHOS POLITICOS DE LOS EXTRANJEROS EN EL DERECHO SUECO VIGENTE

### VI.1 Características generales del derecho sueco

La legislación sueca se basa en una sólida tradición nacional de derecho germánico, pero también han influido en ella otros sistemas jurídicos extranjeros. El Derecho Romano ha dejado -- huella menos marcada en la evolución legal de Suecia que en la de la mayoría de los países europeos. Sin embargo, en muchos - campos se nota una clara influencia del Derecho Romano, mien-- tras que en otros se observan características provenientes de los sistemas jurídicos alemán, francés y - en época más recien-- te - también del anglo-norteamericano. Una diferencia importan-- te entre el sistema jurídico sueco y la mayoría de los del con-- tinente europeo radica en que Suecia no ha recurrido a codifi-- caciones de gran magnitud como el Code Civil francés o el Bür-- gerliches Gesetzbuch alemán. Con relación al derecho anglo-nor-- teamericano, el sueco guarda una diferencia importante: el sis-- tema jurídico sueco se basa, en gran medida, en la ley escrita y la práctica judicial desempeña un papel menor, aunque impor-- tante. Así pues, el sistema jurídico sueco, tanto en virtud de su estructura sistemática como por su contenido, puede decirse que es un término medio entre el derecho europeo continental y el anglo-norteamericano<sup>1</sup>.

Con respecto al derecho constitucional cabe hacer las siguien-- tes observaciones:

---

1) Información sobre Suecia, Instituto Sueco; marzo 1981, Pu-- blicación DI 9 e 0e, El Derecho y la Justicia en Suecia

La Constitución sueca se compone de tres leyes fundamentales:

- 1) Ley sobre la Forma de Gobierno,  
que contiene las normas fundamentales sobre la forma de Estado así como un capítulo especial (el segundo) sobre los derechos y libertades fundamentales del individuo;
- 2) Ley de Sucesión,  
en la que se regula el orden hereditario al trono; y
- 3) Ley de Libertad de Imprenta,  
que garantiza la libertad de imprenta y el derecho de acceso a los documentos públicos.

Además, hay una Ley del Parlamento que ocupa un lugar intermedio entre el derecho constitucional y el reglamentario.

En cuanto al Poder Legislativo, éste se deposita en el Riksdag (el Parlamento). Sin embargo, el Gabinete (formado por el Primer Ministro y demás ministros) tiene facultad para promulgar decretos de menor importancia relativos a la administración pública y la política económica.<sup>2</sup>

La facultad de iniciar leyes o decretos compete al Gobierno -- (el Gabinete) y las dependencias gubernamentales así como también a las organizaciones profesionales y sindicales o de otra índole. Otro procedimiento común consiste en que el Riksdag, basándose en mociones presentadas por miembros individuales, pide que se hagan las investigaciones pertinentes a la legislación en determinada materia.

Una característica significativa de la legislación sueca es la

- 2) Información sobre Suecia, Instituto Sueco, marzo 1981, Publicación DI 9 e Oe, El Derecho y la Justicia en Suecia

de haber sido elaborada, en buena parte, en colaboración con - los demás países nórdicos desde fines del siglo XIX. De aquí - el alto grado de uniformidad jurídica en Escandinavia, y parti- cularmente en el campo del derecho civil.

## VI.2 Suecia como país de inmigrantes

Desde los primeros años de posguerra, la inmigración ha venido cambiando radicalmente la composición de la población sueca. - Hoy, casi un millón de los 8.3 millones de habitantes del país son inmigrantes de posguerra o hijos suyos. La inmigración con- stituyó casi el 45% del aumento total de la población entre -- 1944 y 1980, y uno de cada cuatro niños que nacen actualmente - en Suecia es de ascendencia extranjera. En sólo unas pocas dé- cadas, el país ha pasado de sociedad lingüística y étnicamente homogénea a comunidad multilingüe con varias minorías étnicas.

Durante la segunda guerra mundial la mayoría de los inmigran- tes eran judíos y otros refugiados de Dinamarca y Noruega. En- estos casos, al igual que en el caso de los 70,000 niños fin-- landeses que fueron acogidos en hogares suecos durante la gue- rra, generalmente se trataba de una permanencia más o menos -- breve. Distinto era el caso de los bálticos, en primer lugar - los estonios, que en la etapa final de la guerra huyeron a - Suecia ante la amenaza soviética. La mayoría de ellos se queda- ron en Suecia. Los bálticos que en gran parte provienen de ca- pas sociales académicas, constituyen un ejemplo de los grupos- de inmigrantes que no han tenido mayores dificultades para in-

tegrarse en la sociedad sueca al mismo tiempo que han logrado conservar su origen étnico y cultural.

Los años 50 y 60 hicieron época en la historia de la inmigración a Suecia. Por primera vez la inmigración hizo cambiar, de modo notable, la composición de la población. La razón de la inmigración fue, en primer lugar, la rápida expansión de la industria sueca que necesitaba mano de obra importada. La actitud anteriormente reservada a la inmigración extranjera se convirtió en un interés activo. La industria sueca reclutaba a trabajadores sobre todo en Finlandia y también en Noruega y Dinamarca. La importación de mano de obra de los países vecinos nórdicos se facilitaba por el hecho de que se suprimió el pasaporte obligatorio y se creó un mercado de trabajo nórdico común. También inmigraron muchos trabajadores de Yugoslavia, Grecia, Alemania Occidental, Turquía, Gran Bretaña, Polonia e Italia.

La inmigración de los años 50 y 60 fue, por lo tanto, una migración laboral. Sin embargo, a principios de los años 70 la situación económica cambió en Suecia al igual que en los demás países europeos. Ya no había necesidad de mano de obra importada. La política de inmigración se volvió restrictiva. En general, sólo se permitía inmigrar a los refugiados políticos y a sus familias. En 1972 arribó un grupo de hindúes expulsados de Uganda. El golpe de estado en Chile en 1973 y la opresión política en otros Estados latinoamericanos originaron una nueva oleada de refugiados. Los adversarios iraníes al régimen del Cha, turcos cristianos y vietnamitas son otros grupos que han-

pedido asilo en Suecia.

La actitud sueca oficial frente a la inmigración ha sido positiva. Se sabe que los inmigrantes han contribuido, de manera decisiva, a crear el bienestar sueco y que son necesarios en el mercado de trabajo. Durante mucho tiempo predominaba una ideología de asimilación: era importante convertir a los inmigrantes en "suecos". Consecuentemente, a los inmigrantes se les concedían el derecho a que se les dieran clases de sueco (240 horas) durante las horas de trabajo con goce de sueldo. Hoy en día se da más importancia al derecho del inmigrante de conservar su propia identidad: los niños inmigrantes reciben enseñanza en sus diferentes idiomas maternos en las escuelas primarias y secundarias. Con el fin de poder prestar mejor atención a los asuntos relativos a los inmigrantes se creó en 1969 la Administración Nacional de Inmigración (Statens Invandrarverk).

La actitud del pueblo sueco frente a la inmigración ha variado. Por un lado, se dan muestras de gran solidaridad, especialmente en cuanto a los refugiados políticos perseguidos. Por otro, no se han podido evitar las confrontaciones entre los suecos y los inmigrantes del mismo tipo que se dan en otros países con una fuerte inmigración.<sup>3</sup>

---

3) Lars-Arne Norborg, 170 år i Sverige (170 años en Suecia), - Esselte Studium AB, Estocolmo 1982, págs. 36 - 39

### VI.3 Breve resumen de la condición jurídica del extranjero en Suecia

---

En cuanto a la internación y la estancia en el país, los extranjeros pueden permanecer en Suecia por tres meses sin permiso especial (en algunos casos se exige visa). El extranjero que quiera quedarse más de tres meses debe contar con un permiso de residencia. Tal permiso debe solicitarse y concederse antes de la internación en el país, a no ser que se trate de refugiados o algún familiar cercano de un extranjero con domicilio en Suecia. El permiso de residencia sólo concede el derecho de permanecer en Suecia por el tiempo en que sea vigente tal permiso. Para poder trabajar se requiere, además, un permiso de trabajo. También este permiso debe solicitarse y otorgarse antes de que el extranjero se interne en el país. Sin embargo, hay tres excepciones a estas disposiciones. El menor de 16 años, cuyo padre o madre o tutor resida en Suecia, no necesita permiso de residencia ni de trabajo. El extranjero casado con ciudadano sueco no necesita permiso de trabajo pero sí de residencia. Finalmente, los refugiados y los familiares cercanos de los extranjeros con residencia permanente en Suecia pueden obtener permisos después de su internación en el país.

El extranjero que haya residido por lo menos un año en Suecia puede solicitar un permiso de residencia permanente que sustituye a los permisos de residencia y de trabajo anteriormente mencionados. Este permiso permanente no necesita renovarse mientras el extranjero viva en Suecia. El titular del mismo puede, sin limitación de tiempo, residir y trabajar en Suecia y salir y entrar al país sin un permiso especial.

Al extranjero se le puede negar la entrada o prohibirle que permanezca en el país. Las causas legales más comunes de tal negación o prohibición son la falta de pasaporte, permiso de residencia o, en su caso, de trabajo así como la falta de medios para su subsistencia. Tal negación o prohibición debe hacerse dentro de los tres meses contados a partir del momento en que el extranjero se internó en el país; si ha pasado más tiempo, el caso debe ser examinado con más detención.

En caso de que la Administración Nacional de Inmigración o el Gobierno resuelva no otorgarle al extranjero permiso de residencia, el extranjero será expulsado. También puede ser expulsado a consecuencia de una sentencia definitiva en relación con un delito que merezca pena corporal por más de un año. Sin embargo, el extranjero sentenciado a prisión que haya residido en Suecia por más de tres años, sólo puede ser expulsado por delitos muy graves.

Los decretos de expulsión son apelables al igual que cualquier otra sentencia.

En cuanto a las reglas sobre la nacionalidad, las leyes suecas se basan en el principio del jus sanguinis. Con arreglo al artículo primero de la Ley sobre la Nacionalidad Sueca (Lag om svenskt medborgarskap - SFS 1979:139) un niño adquiere la nacionalidad sueca, siempre y cuando:

- la madre sea sueca
- el padre sea sueco y esté casado con la madre (extranjera) del niño

- el padre fallecido fuera sueco al morir y estuviera casado con la madre (extranjera) del niño.

En lo que se refiere a la naturalización, la Ley sobre la Nacionalidad Sueca establece que el extranjero que haya cumplido dieciocho años y que haya residido cinco años en Suecia y, además, haya observado buena conducta durante su estancia en el país, podrá naturalizarse sueco. Los apátridas y los refugiados políticos podrán naturalizarse ya después de cuatro años.- En cuanto al extranjero que esté casado o que viva en concubinato con un ciudadano sueco, el tiempo de espera es todavía más corto, ya que de él se exige que haya residido en el país por lo menos tres años y que el matrimonio o concubinato haya durado al menos dos años. Los más privilegiados son los ciudadanos de los demás países escandinavos quienes podrán solicitar su naturalización ya después de dos años de residencia en Suecia.

En la práctica, los extranjeros que tienen en regla sus permisos de residencia y de trabajo son equiparables con los ciudadanos suecos en lo que se refiere a derechos y obligaciones. - Por las reformas de la Ley sobre la Forma de Gobierno acordadas por el Riksdag en 1976, los derechos y libertades fundamentales de los extranjeros se establecen en el artículo 20 del capítulo de las garantías individuales.

Según la Ley Fundamental, los extranjeros en Suecia gozan de las garantías de libertad de expresión e imprenta, de culto y de reunión y asociación de la misma manera que los ciudadanos suecos. Al igual que los nacionales tienen derecho de acceso a

los documentos públicos. Cuentan con la misma protección en -- cuanto a su persona y sus bienes. En todos los casos gozan de las garantías de audiencia y legalidad.

También en el aspecto social tienen los mismos derechos y obligaciones que los nacionales. Aparte de los servicios de salud y asistencia médica (hospitalización, medicinas, asistencia dental, etc.) que son gratuitos, también gozan de las demás prestaciones sociales: seguros de enfermedad, de accidentes de trabajo y de desempleo, subsidios infantil y de vivienda, pensiones básica y suplementaria.

En cuanto a las diferencias en la condición jurídica entre extranjeros y suecos, éstas se encuentran, principalmente, en -- las disposiciones relativas a la internación y estancia en el país y en el campo de los derechos políticos. Las restricciones impuestas a los extranjeros en cuanto a estos derechos tienen que ver con el derecho de voto en las elecciones parlamentarias y el desempeño de ciertos cargos públicos.

Ahora, uno de los objetivos más importantes de la política de inmigración aprobada en 1975, es mejorar las oportunidades de los extranjeros de influir en la vida política del país. De -- gran significación es la reforma que otorga a todos los extranjeros que hayan residido en el país por lo menos tres años el derecho de voto y a la candidatura en las elecciones municipales y provinciales. Suecia es el primer país del mundo en adoptar una medida semejante. Además, los extranjeros también tuvieron derecho de voto en el referéndum sobre energía nuclear en 1980. <sup>4</sup>

---

4) Jonas Widgren, Svensk invandrapolitik (Política de Inmigración Sueca), Liber Förlag, Lund, Suecia 1982, págs. 40 - 43

#### VI.4 La reforma del derecho de voto de los extranjeros en Suecia

La primera moción en el Riksdag referente a la introducción -- del derecho de voto municipal y provincial para los extranje-- ros en Suecia fue presentada en 1968 por miembros socialdemó-- cratas del Parlamento. Pero no fue sino hasta en 1974 que se -- nombró una comisión de encuesta para estudiar el asunto. En -- 1975 se presentó una proposición unánime en el sentido de que-- se otorgara el derecho de votar y ser votado en las elecciones municipales y provinciales a todos los extranjeros con más de tres años de residencia en el país. La proposición fue aproba-- da por el Parlamento a fines de 1975 y en las elecciones del -- 19 de septiembre de 1976 los extranjeros votaron por vez prime-- ra en Suecia.

A través de esta reforma se incluyó en el padrón electoral de-- 1976 a unos 218,000 ciudadanos extranjeros. La participación -- electoral fue más alta de lo esperado: aproximadamente 130,000 o el 60% de los extranjeros con derecho a votar participaron -- en las elecciones.

La participación relativamente alta se debía, en gran parte, a que la radio, la televisión y la prensa prestaron mucha aten-- ción a la reforma. La campaña de información aprobada por el -- Parlamento incluía, por una parte, información sobre técnica -- electoral y, por otra, información sobre los diferentes parti-- dos políticos y sus programas.

Después de las elecciones, la institución de ciencias políti-- cas de la Universidad de Estocolmo llevó a cabo una investiga--

ción <sup>5</sup> entre los inmigrantes residentes en Estocolmo para saber cómo habían votado. Los resultados indican, someramente, - qué partidos políticos gozan de la simpatía de los nuevos electores. La investigación se basaba en entrevistas con 900 inmigrantes de Finlandia, Polonia y Turquía así como un grupo de control sueco. Los resultados no causaron sorpresa; pues, parece ser que los inmigrantes votan como los suecos, es decir según su clase social, su educación y sus condiciones de trabajo en Suecia. Por lo tanto, en virtud de que la mayor parte de -- los inmigrantes son obreros, la mayoría de ellos votaron por los partidos socialdemócrata y comunista. Entre los grupos de profesionistas, por ejemplo los polacos, se votó más bien por los partidos conservadores.

Por encargo de la Administración Nacional de Inmigración se investigó cuántos de los candidatos, nombrados por los diferentes partidos políticos, eran inmigrantes. Los resultados demostraron que las organizaciones locales de los partidos políticos habían nombrado a un total de 968 candidatos inmigrantes - para las elecciones municipales y 168 para las elecciones provinciales. De éstos 186 fueron elegidos consejeros propietarios y 190 consejeros suplentes en las elecciones municipales y, en las elecciones provinciales, 8 fueron nombrados consejeros propietarios y 44 consejeros suplentes.

El derecho de voto otorgado a los extranjeros no incluye el derecho de votar en las elecciones parlamentarias. Sin embargo, - los naturalizados tienen, desde luego, derecho a votar y a ser votados en las elecciones parlamentarias. Después de la intro-

---

5) Tomas Hammar, Det första invandrarvalet (Las primeras elecciones de inmigrantes), citado por Jonas Widgren en ob.cit. pág. 92

ducción del derecho de votar en las elecciones municipales y provinciales, comenzó un debate en Suecia referente a las posibilidades de conceder a los extranjeros también el derecho de voto en las elecciones parlamentarias. LO (la Organización Nacional de Sindicatos de Trabajadores) ha presentado varias proposiciones en este sentido y el Partido Socialdemócrata ha solicitado al Parlamento que se nombre una comisión de encuesta para estudiar el asunto. En 1978 el Parlamento consideró que no debería nombrarse ninguna comisión de encuesta sino que recomendó que los extranjeros que quieran participar en las elecciones parlamentarias adquieran la nacionalidad sueca. Sin embargo, el 20 de enero de 1983, el Gobierno autorizó al Ministro de Justicia para que nombrara una comisión de encuesta con el fin de estudiar las posibilidades de otorgarles a los extranjeros el derecho de voto en las elecciones parlamentarias. La comisión examinará también la cuestión relativa a la elegibilidad de los ciudadanos extranjeros para el cargo de parlamentario y ciertos cargos públicos hasta la fecha reservados para los ciudadanos suecos.<sup>6</sup>

#### VI.5 Constitución de Suecia

Como ya se ha dicho, la Constitución sueca está formada por tres leyes fundamentales (véase VI.1). La primera de ellas, la Ley sobre la Forma de Gobierno, contiene un capítulo especial,

6) Betänkande X av kommunaldemokratiska kommittén (Décimo Informe del Comité de Democracia Municipal), Ministerio de Asuntos Civiles (DsC 1983:4), Departementens Reprocentral, Estocolmo 1983, pág. 74

el segundo, sobre "derechos y libertades fundamentales". Algunos de estos derechos y libertades fundamentales son "absolutos" en el sentido de que no pueden limitarse sino por la modificación previa de la Ley Fundamental. Otros pueden ser limitados por una ley secundaria aprobada por el Parlamento. La misma Ley Fundamental establece en qué casos pueden restringirse las garantías por las leyes secundarias.

Al estudiar el segundo capítulo de la Ley sobre la Forma de Gobierno vemos que los derechos y libertades fundamentales se otorgan a todo "ciudadano", o sea todo ciudadano sueco, con lo que se excluye a los extranjeros. Sin embargo, el artículo 20 del mismo capítulo establece que "el extranjero que se encuentre en el territorio nacional está equiparado a los ciudadanos suecos en lo que se refiere a ....", después de lo cual enumera todos los derechos y libertades fundamentales que corresponden a los extranjeros.

En cuanto a los derechos políticos amparados por este capítulo, el extranjero goza de las garantías de libertad de expresión, derecho a la información, libertad de reunión, libertad de asociación y libertad de manifestación, de la misma manera que los suecos. Estos derechos y libertades no son absolutos, por lo que es posible limitarlos por una ley secundaria. Otra garantía de este tipo, lo constituye la protección contra los cacheos, los registros domiciliarios e intrusiones similares (artículo 20, segundo párrafo, fracción 3).

En lo que se refiere a los derechos y libertades fundamentales absolutos, los extranjeros gozan de la garantía de audiencia -

de la misma manera que los suecos (artículo 20, primer párrafo, fracción 3).

En principio todos los cargos públicos están abiertos a los extranjeros. Sin embargo, el tercer párrafo del artículo 9 del capítulo 11 de la Ley sobre la Forma de Gobierno establece, a contrario sensu, varias restricciones impuestas a los extranjeros en lo que se refiere a los cargos públicos. Según este artículo, sólo los ciudadanos suecos pueden ser jueces, desempeñar los cargos que dependen directamente del Gobierno (autoridades "uninominales", o sea el Procurador General, el Fiscal Superior, el General en Jefe y los demás Generales de la Defensa Nacional), desempeñar los cargos de jefe de las autoridades que dependen directamente del Gobierno (entre otros, los jefes de las dependencias de la administración pública y los gobernadores provinciales), ser miembros de la dirección de tales autoridades, desempeñar los cargos que corresponden a subsecretario, oficial mayor y jefe jurídico de los ministerios, ser embajadores y desempeñar los cargos designados por el Parlamento (por ejemplo, el cargo de "ombudsman").

Este artículo establece, además, que el requisito de ciudadanía sueca siempre debe constar en una ley. De acuerdo con la Ley de Empleos Públicos (Lagen om offentlig anställning) en su artículo 2, capítulo 4, únicamente los ciudadanos suecos podrán desempeñar los cargos militares y el cargo de fiscal (Ministerio Público de Suecia) o de policía.

Otra prohibición impuesta a los extranjeros, relativa a los cargos públicos, está contenida en el artículo 9, capítulo 6,-

que establece que sólo puede desempeñar el cargo de Ministro - la persona que tenga más de diez años de ser ciudadano sueco.-

La tercera ley fundamental - la Ley de Libertad de Imprenta - establece en el artículo primero, capítulo 1, que todos los -- ciudadanos suecos podrán libremente "expresar en escritos im-- presos sus pensamientos y opiniones, dar a conocer documentos-- públicos así como comunicar datos e información sobre cualquier materia". En su último capítulo (14), artículo 5, dispone, ade más, que los extranjeros están equiparados a los ciudadanos -- suecos en lo que se refiere a esta Ley.

En su segundo capítulo sobre la publicidad de los documentos - públicos dispone que tanto los suecos como los extranjeros tie nen derecho de acceso a los documentos públicos, lo cual es de gran significación para los derechos políticos.

La Ley de Libertad de Imprenta contiene una serie de normas so bre el alcance del concepto de "documentos públicos". Dicho de forma sencilla, un documento es público si es guardado en un - organismo público, ya sea por haber llegado al organismo en -- cuestión o por haber sido "elaborado" allí. El término documen to incluye también las grabaciones en cinta y para el procesa- miento de datos. Sin embargo, no todos los documentos pueden - estar a la disposición del público. Por ello, la Ley de Liber- tad de Imprenta especifica en el artículo 2, segundo capítulo, qué documentos públicos pueden mantenerse en secreto, con el - fin de proteger distintos intereses como, por ejemplo, la segu ridad del país y las condiciones personales y económicas del - individuo. Este mismo capítulo contiene, además, las normas re

ferentes al procedimiento a seguir para tener acceso a un documento público. Un documento de este tipo puede o bien leerse - "in situ", o bien obtenerse en forma de copia fotostática mediante el pago de los derechos correspondientes.

#### VI.6 Ley de Municipios (Kommunallagen - SFS 1877:179)

En Suecia hay tres tipos de municipios: 1) municipios primarios 2) municipios provinciales y 3) municipios eclesiásticos. El país está dividido en 278 municipios primarios y 23 municipios provinciales. Los municipios se encargan de una parte importante de la administración pública y en cuanto a los asuntos locales son más o menos independientes.

Los municipios tienen facultades amplias pero de ninguna manera ilimitadas. Se suele distinguir entre competencia general y competencia especial. La competencia general regulada por la legislación municipal, se refiere a un sector de actividades libres dentro del cual los municipios pueden tomar iniciativas propias basándose en las necesidades sociales especiales de su municipio. Dentro de estas actividades están incluidos los servicios de gas, electricidad, transporte, las instalaciones de parques, campos deportivos, centros culturales, bibliotecas, teatros, etc. La competencia especial se refiere a las actividades reguladas por leyes distintas a las leyes municipales. Las actividades "especiales" son las relativas a salubridad, asistencia médica, educación, viviendas, etc. <sup>7</sup>

7) Kommunal rösträtt för invandrare (Derecho de voto municipal para inmigrantes), SOU 1975:15, Kommundepartementet, págs. - 57 y 62

En cuanto a la materia del presente trabajo - los derechos políticos de los extranjeros - la Ley de Municipios establece en el artículo 3, segundo capítulo, que "tiene derecho de voto en las elecciones de miembros y suplentes del concejo municipal - todo aquel que esté domiciliado en el municipio y que haya cumplido dieciocho años a más tardar el día de las elecciones. No tienen derecho a votar las personas declaradas en estado de interdicción. Las personas que no son ciudadanos suecos (o sea, - los extranjeros) tienen derecho de voto sólo si el 1º de noviembre de cada uno de los tres años anteriores al año de los comicios estuvo registrado en el país".

El mismo artículo, en su segundo párrafo, sigue estableciendo: "Tiene derecho de voto en las elecciones de miembros y suplentes de la diputación provincial todo aquel que tenga derecho - de voto en las elecciones de miembros y suplentes del Concejo Municipal de los municipios dentro del municipio provincial".

En cuanto al derecho de ser votado, el artículo 4 del mismo capítulo dispone que "los miembros y los suplentes de los concejos municipales y las diputaciones provinciales serán elegidos entre aquellas personas que llenen los requisitos para votar - conforme al artículo 3, primer y segundo párrafos".

Por lo tanto, todo extranjero que haya cumplido dieciocho años, que no haya sido declarado en estado de interdicción y que haya residido en Suecia por lo menos tres años, tiene derecho a votar y ser votado en las elecciones municipales y provinciales.

### VI.7 Ley Electoral (Vallagen - SFS 1979:456)

Esta ley contiene las disposiciones relativas a las elecciones parlamentarias así como las elecciones municipales y provinciales (artículo 1º, primer capítulo).

En su cuarto capítulo establece las disposiciones referentes a la formulación de los padrones electorales. El artículo 1º de este capítulo dispone que la autoridad fiscal local formulará los padrones electorales correspondientes a los diferentes distritos electorales cada año, a más tardar el 20 de junio.

El primer párrafo del artículo 2 del mismo capítulo establece que los ciudadanos suecos que el 1º de junio estén inscritos en el registro parroquial correspondiente al distrito electoral y que hayan cumplido o que antes del 1º de septiembre cumplan diecisiete años, serán incluidos en el padrón electoral.- El segundo párrafo del mismo artículo dispone:

"A condición de que cumplan los requisitos establecidos para los ciudadanos suecos en el primer párrafo, también los extranjeros que según el censo de la administración provincial estuvieren registrados en el país el 1º de noviembre de cada uno de los tres años anteriores al año de los comicios, serán incluidos en el padrón electoral".

El último párrafo de este mismo artículo establece que los extranjeros no tienen derecho de voto en las elecciones parlamentarias.

## VI.8 Ley de Extranjeros (Utlänningslagen - SFS 1980:376)

Esta ley tiene por objeto regular las condiciones en que los - extranjeros pueden entrar y salir a Suecia, permanecer en el - país y trabajar en el mismo.

En cuanto a los derechos políticos de los extranjeros es de im- portancia el artículo 103. Con arreglo a este artículo, el Go- bierno podrá expedir reglamentos especiales restringiendo el - derecho de los extranjeros de desempeñar cargos públicos de -- confianza, en el caso de que Suecia esté en guerra o en peligro de guerra, o si prevalecen condiciones excepcionales ocasiona- das por una guerra o peligro de guerra anteriores.

## CONCLUSIONES

- I. La condición jurídica de los extranjeros ha experimentado una gran evolución de la antigüedad a la época actual. Juzgo que el saldo es favorable a los extranjeros.
- II. Antes de Roma la situación de los extranjeros era deplorable y es en Roma donde se obtienen las primeras mejoras como consecuencia de su política expansionista. El enorme territorio que logró obtener el Imperio Romano albergó a gran número de extranjeros y fue necesario otorgarles mayores derechos.
- III. La Edad Media representó para los extranjeros una etapa de retroceso, ya que la condición jurídica de los extranjeros se sujetó al subjetivismo del señor feudal o el monarca.
- IV. La Revolución Francesa, en materia de extranjería, representa un acontecimiento histórico que favorece la condición jurídica de los extranjeros, principalmente a través de los Derechos del Hombre y del Ciudadano.
- V. Los grandes movimientos migratorios de los siglos XIX y XX suavizan la situación de los extranjeros, a los que se les otorgan derechos similares a los de los nacionales y tales derechos se plasman en las leyes civiles y mercantiles.
- VI. La humanidad documenta, en un elevado instrumento: "Declaración Universal de Derechos Humanos" de 1948, las --

prerrogativas del ser humano, sin distinguir entre nacionales y extranjeros, por lo que hay una consagración universal de derechos esenciales de los extranjeros.

VII. El Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos, aprobado por la ONU en 1966, plasma los derechos políticos de los que todo ser humano podrá gozar, siempre y cuando cumpla los requisitos de ciudadanía y nacionalidad.

VIII. Es extranjero el individuo o persona jurídica en relación con cualquier país que no le confiere la cualidad de nacional por no reunir los requisitos establecidos por sus leyes.

IX. Los derechos políticos se definen como aquellos derechos reconocidos u otorgados por las Constituciones u otras normas fundamentales de los Estados a sus ciudadanos y, excepcionalmente, a los extranjeros, de participar, directamente o por medio de representantes libremente elegidos, en el gobierno del país.

X. Los derechos políticos de los extranjeros son aquellos derechos que los Estados, a través de sus leyes fundamentales o secundarias, pueden otorgar, discrecionalmente, a los no nacionales residentes en esos Estados, permitiéndoles participar, plena o parcialmente, en los asuntos públicos y el gobierno del país.

XI. Son elementos del concepto propuesto de los derechos políticos de los extranjeros:

- son derechos excepcional y discrecionalmente otorgados a los extranjeros por un Estado que así lo crea conveniente,
- pueden otorgarse en forma total o parcial,
- deben constar en leyes fundamentales o secundarias—según sean totales o parciales,
- sólo pueden concederse a los extranjeros que residan en el Estado que otorga tales derechos.

- XII. Es ventajoso otorgar derechos políticos a los extranjeros, dado que se obtiene una mayor solidaridad de éstos hacia el país en que radican.
- XIII. El hecho de otorgar prerrogativas políticas a los extranjeros, para que funjan como electores, repercute en una mejoría de su condición jurídica.
- XIV. Los partidos políticos toman en cuenta a los extranjeros cuando ellos son poseedores de derechos políticos.
- XV. La relevancia de los extranjeros con participación política depende de su proporción en el seno de cada sociedad.
- XVI. Se considera adverso a los derechos políticos de los extranjeros que ellos no sienten, en el mismo grado que los nacionales, la debida responsabilidad respecto al destino económico y político del país.
- XVII. También como factor adverso se ha considerado que los extranjeros pudieran encauzar su actividad política en su propio beneficio y en detrimento de los intereses del

pais que les ha otorgado prerrogativas políticas.

- XVIII. El equilibrio de ventajas e inconvenientes derivados -- del otorgamiento de derechos políticos a los extranje-- ros se obtendrá del análisis de la situación cultural, -- política y económica del Estado otorgante.
- XIX. Un país debidamente evolucionado no corre riesgos de in-- tervención extranjera por el otorgamiento de derechos -- políticos a no nacionales.
- XX. La tendencia que apoya el otorgamiento de derechos polí-- ticos a los extranjeros debe entenderse en el sentido -- de otorgamiento de derechos políticos a nivel local.
- XXI. Los derechos políticos de los extranjeros pertenecen al -- ámbito del Derecho Constitucional y del Derecho Interna-- cional Privado.
- XXII. La legislación mexicana vigente prohíbe toda injerencia -- por parte de los extranjeros en los asuntos políticos -- del país, sancionando tal infracción con la expulsión.
- XXIII. Con arreglo al artículo 33 de la Constitución Política-- de los Estados Unidos Mexicanos, la facultad de expul-- sión es exclusiva del Ejecutivo de la Unión. Contra su-- resolución que ordena la expulsión no procede el amparo, -- ya que el mismo artículo 33 Constitucional les priva a-- los extranjeros del goce de la garantía de audiencia.
- XXIV. Las leyes secundarias suecas vigentes permiten a los ex-- tranjeros, que hayan residido en el país por lo menos -- tres años, votar y ser votados en las elecciones munici-- pales en las mismas condiciones que los nacionales.

## BIBLIOGRAFIA

- ARCE G., ALBERTO, Derecho Internacional Privado, Universidad - de Guadalajara 1969
- ARELLANO GARCIA, CARLOS, Derecho Internacional Privado, 3ª edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1979
- BERGSTROM et al., Juridikens termer (Terminologfa legal), Norstedts Tryckeri, Estocolmo 1970
- BURGOA, IGNACIO, Derecho Constitucional Mexicano, Editorial -- Porrúa, S.A., México 1973
- BURGOA, IGNACIO, Las Garantfas Individuales, Editorial Porrúa, S.A., México 1980
- CAMARGO, PEDRO PABLO, La Protección Jurídica de los Derechos - Humanos y de la Democracia en América, Cfa. Editorial Excel sior, México 1960
- CARRILLO FLORES, ANTONIO, La Constitución, la Suprema Corte y - los Derechos Humanos, Editorial Porrúa, S.A., México 1981
- Civildepartementet (Ministerio de Asuntos Civiles), Décimo Informe del Comité de Democracia Municipal, Departementens Re procentral, Estocolmo 1983
- DANELIUS, HANS, Mänskliga rättigheter (Derechos Humanos), P.A. Norstedt & Söners Förlag, Estocolmo 1975
- DE ORUE Y ARREGUI , JOSE RAMON, Manual de Derecho Internacio-- nal Privado, 3ª edición, Instituto Editorial Reus, Madrid - 1952

DE PINA, RAFAEL, Diccionario de Derecho, 9ª edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1980

Diccionario de la Lengua Española, XIX edición, Real Academia Española, Editorial Espasa-Calpe, S.A., Madrid 1970

DUGUIT, LEON, Traité de Droit Constitutionnel, 3ª edición, Ancienne Librairie Fontemoing & Cie. Editeurs, Parfs 1930

Enciclopedia Salvat Diccionario, Salvat Editores, S.A., Barcelona 1976

HAMMAR, TOMAS, Det första invandrarvalet (La primera elección de los inmigrantes), Liber Tryck, Estocolmo 1979

HAURIOU, MAURICE, Derecho Público y Constitucional, Editorial-Reus (S.A.), Madrid 1927

Instituto Sueco, Información sobre Suecia, El Derecho y la Justicia en Suecia, marzo de 1981

Kommundepartementet (Ministerio de Asuntos Municipales), Kommunal rösträtt för invandrare (Derecho de voto municipal para los inmigrantes), SOU 1975:15

KELSEN, HANS, Principios de Derecho Internacional Público, Librería el Ateneo, Buenos Aires 1965

MARGADANT, GUILLERMO F., El Derecho Privado Romano, 7ª edición, Editorial Esfinge, S.A., México 1977

MIAJA DE LA MUELA, ADOLFO, Derecho Internacional Privado, Gráficas Yagües, S.L., Madrid 1970

MORENO, DANIEL, Diccionario de Política, Editorial Porrúa, S.A., México 1980

- NIBOYET, J.P., Principios de Derecho Internacional Privado, --  
Editora Nacional, S.A., México 1951
- NORBORG, LARS-ARNE, 170 år i Sverige (170 años en Suecia), Es-  
selte Studium AB, Estocolmo 1982
- Organización de Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, -  
E/CN.4/1983/29
- Pequeño Larousse Diccionario, Editorial Noguer, Barcelona 1974
- RODRIGUEZ, RICARDO, La Condición Jurídica de los Extranjeros -  
en México, Oficina Tipográfica de la Secretaría de Fomento,  
México 1903
- ROMERO DEL PRADO, V., Tratado de Derecho Internacional Privado,  
Editorial Assandri, Córdoba (Argentina) 1942
- SEPULVEDA, CESAR, Derecho Internacional, 10ª edición, Editorial  
Porruá, S.A., México 1979
- SIQUEIROS, JOSE LUIS, Síntesis del Derecho Internacional Privado,  
do, UNAM, México 1971
- VERDROSS, ALFRED, Derecho Internacional Público, Editorial Agui-  
lar, Madrid 1957
- WIDGREN, JONAS, Svensk invandrapolitik (Política de inmigra-  
ción sueca), Liber Förlag, Lund 1982
- ZAVALA, FRANCISCO, Elementos de Derecho Internacional Privado,  
Oficina Tipográfica de la Secretaría de Fomento, México 1889

<u>INDICE</u>	Pág.
INTRODUCCION .....	1
CAPITULO I ANTECEDENTES HISTORICOS .....	4
I.1 Antes de Roma .....	4
I.2 Roma .....	5
I.3 Edad Media .....	9
I.4 Revolución Francesa .....	10
I.5 Epoca contemporánea .....	11
CAPITULO II CONCEPTOS .....	15
II.1 Significación gramatical .....	15
a) Extranjero .....	15
b) Derechos políticos .....	15
II.2 Conceptos doctrinales de extranjero .....	16
a) Autores nacionales .....	16
b) Autores extranjeros .....	18
II.3 Conceptos doctrinales de derechos políticos .....	20
a) Autores nacionales .....	20
b) Autores extranjeros .....	21
II.4 Conceptos que se proponen de extranjero y derechos políticos .....	23
a) Extranjero .....	23
b) Derechos políticos .....	24
II.5 Concepto que se propone de derechos políticos de extranjeros .....	24
II.6 Elementos del concepto propuesto .....	24
CAPITULO III GENERALIDADES .....	26
III.1 Clasificación de los derechos políticos .....	26
III.2 Ventajas del otorgamiento de derechos políticos a los extranjeros .....	27

	102
	Pág.
III.3 Inconvenientes del otorgamiento de derechos políticos a los extranjeros .....	29
III.4 Efectos del otorgamiento de derechos políticos a los extranjeros .....	31
III.5 Referencia particular a los derechos políticos en México y en Suecia .....	32
a) México .....	32
b) Suecia .....	36
III.6 El mínimo de derechos del extranjero internacionalmente reconocidos .....	38
III.7 Opinión personal .....	41
CAPITULO IV    LOS DERECHOS POLITICOS DE LOS EXTRANJEROS EN LA DOCTRINA .....	43
IV.1 Autores nacionales .....	43
IV.2 Autores extranjeros .....	46
CAPITULO V    LOS DERECHOS POLITICOS DE LOS EXTRANJEROS EN EL DERECHO MEXICANO VIGENTE .....	53
V.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos .....	53
V.2 Ley de Nacionalidad y Naturalización .....	64
V.3 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal .....	66
V.4 Ley General de Población .....	67
V.5 Reglamento de la Ley General de Población .....	69
V.6 Ley Electoral .....	70
V.7 Código Civil para el Distrito Federal .....	71
V.8 Código Penal .....	71
V.9 Ley Federal del Trabajo .....	72
V.10 Tratados internacionales .....	73
CAPITULO VI    LOS DERECHOS POLITICOS DE LOS EXTRANJEROS EN EL DERECHO SUECO VIGENTE .....	75

	103
	Pág.
VI.1 Características generales del derecho sueco .....	75
VI.2 Suecia como país de inmigrantes .....	77
VI.3 Breve resumen de la condición jurídica del extranjero en Suecia .....	80
VI.4 La reforma del derecho de voto de los extranjeros en Suecia .....	84
VI.5 Constitución de Suecia .....	86
VI.6 Ley de Municipios (Kommunallagen - SFS 1977:179)..	90
VI.7 Ley Electoral (Vallagen - SFS 1979:456) .....	92
VI.8 Ley de Extranjeros (Utlänningslagen - SFS 1980:376) .....	93
CONCLUSIONES .....	94
BIBLIOGRAFIA .....	98