

Delito Político

Generalmente, los estados se reservan el derecho de rehusar la extradición para aquellos autores de los llamados *delitos políticos*, a pesar de las dificultades que existen para definir esta noción. El delito político, de acuerdo con Cuello Calón, es “*aquel cometido contra el orden político del estado, así como todo delito de cualquiera otra clase determinada por móviles políticos*”.⁹⁸

En el delito político debe de analizarse y destacarse el móvil por el que se cometen, que es principalmente el atentar contra la administración, el funcionamiento, o bases de la organización social del estado. El aspecto de mayor importancia en la problemática inherente de este tipo de delitos para el presente trabajo, es el principio generalizado, a nivel internacional, de la *prohibición de la extradición* por tales infracciones, principio aceptado en forma general a partir del siglo pasado. Max Sorensen⁹⁹ nos señala que, antiguamente, la entrega de las personas se hacía precisamente por ofensas políticas, y que el concepto de la no extradición de los delincuentes políticos fue adoptado, por primera vez, en el Tratado de Extradición celebrado entre Bélgica y Francia en 1834.

La no extradición por delitos políticos tiene una doble fundamentación: a) la no injerencia en los conflictos polí-

98 MÁRQUEZ PIÑERO, Rafael. *Derecho Penal, Parte General*. México, 1991. Trillas, 2a. ed., p. 140.

99 *Op. cit.*, p. 499.

ticos internos de otros países; y, b) la circunstancia de que, con mucha frecuencia, hechos que en algunos estados de corte “totalitarios” son estimados como delitos políticos, en estados “democráticos” son considerados, en ciertas condiciones, como legítimo ejercicio de derechos humanos. La consecuencia de esta falta de concepto ha sido que el estado requerido sea el que califique si el delito es o no político. Puede ocurrir que el reclamado alegue un motivo político, siendo el hecho por el cual ha sido demandado un delito común, y hay casos en que es solicitada su extradición por delitos comunes, pero con el verdadero objeto de castigar un delito político. En estos casos, la resolución sobre la extradición es difícil de resolver mediante un ordenamiento general, por lo que en cada caso debe hacerse un estudio apreciativo de las circunstancias, para determinar si puede calificarse o no como delito político el acto.

Otros argumentos que existen con relación al principio de la no extradición de delincuentes políticos, de acuerdo con Steven Lubet,¹⁰⁰ son los argumentos de tipo humanitario, que sostienen que las personas solicitadas por delitos políticos no deben de ser extraditadas porque **no recibirían un trato justo** en las manos de sus adversarios. También está presente el argumento, de tipo político, que se basa en la **neutralidad** que deben de observar los estados y la **no intervención en los asuntos inter-**

100 LUBET, Steven. *The Political Offence Exception*. Revue Internationale de Droit Penal. Association Internationale de Droit Penal. 62^o année – nouvelle série. 1^o. et 2^o. trimestres 1991.

nos de otro. Finalmente, hay un argumento moral que señala que los crímenes políticos se justifican como una expresión de resistencia a la opresión interna, que se vive en un determinado estado.

En cuanto al argumento de tipo humanitario, existe el problema de comprobar, además del carácter político del delito, el trato humanitario que puede considerarse para la persona que se pretende ser extraditada. Podríamos basarnos en los Derechos Humanos (con la complejidad que también existe en este sentido), para formarnos un criterio o parámetro sobre el tratamiento que se le espera al delincuente político, para ver si se concede o no su extradición.

Analizando el argumento de tipo político, destaca el aspecto de la soberanía de los estados. Se debe de respetar el principio de no intervención en los asuntos internos de otro país, pero en cuanto a la neutralidad, de alguna manera el país que está otorgando el asilo de una persona que es requerida por otro estado o que le permite entrar en él, lo está protegiendo, y no está siendo del todo neutral sobre todo si concede el asilo en su territorio de esta persona. Es como una ayuda a la oposición al régimen existente del país requirente. El argumento moral es muy importante para las relaciones internacionales. El principio de la no extradición por delitos políticos, se funda fuertemente en este principio, al concebirse el derecho a la resistencia (aún la resistencia violenta) en

contra de un régimen opresivo. Pero este argumento tiene únicamente sustento en la existencia de un régimen opresivo, y hay la dificultad para definir a un estado de este tipo. Pero al permitirse la resistencia violenta, ésta no sería del todo aceptable al legitimar actos violentos que pueden dañar a personas inocentes. Torsten Stein¹⁰¹ es de los que se encuentran en contra del argumento moral de la no extradición de delincuentes políticos, precisamente por los actos violentos. Señala que actos violentos, como por ejemplo los cometidos por terroristas, tienen un sustento político, y a pesar de que mueren muchas vidas inocentes, no se concede su extradición. Menciona que existe el problema de que en muchos tratados de extradición aun no se regulan estas situaciones, originándose así una impunidad a este tipo de actos. A este respecto, Francisco Bueno-Arus explica la posición que ha tomado España en los últimos años,¹⁰² quien tiene una nueva Ley de Extradición en la que se excluye de no extradición las actividades de terrorismo, así como a los crímenes en contra de la humanidad, incluyendo la cláusula *attentat*.

Aunque el principio de la no extradición de los ofensores políticos ha sido generalmente aprobado, es difícil el establecer una clara distinción entre las ofensas políticas y las comunes. Se han adoptado criterios diferentes para tales efectos: el motivo de la ofensa, el propósito de ella,

101 *Idem* p. 105.

102 *Ibidem*.

las circunstancias de su comisión, o el carácter de ésta como traición o sedición, de acuerdo con la ley local. No han tenido éxito los intentos de formular un concepto satisfactorio del delito político, y parece que una definición acerca de cuál acto en particular constituye un delito político, es circunstancial. De hecho, se ha mantenido el criterio de que el acto sea hecho *“en busca de o con la intención de ayudar, como una especie de acto manifiesto en el curso de una actuación en materia política, de un levantamiento político o de una disputa entre dos partidos en el estado”*.¹⁰³

En nuestro país, no existe una tipicidad concreta de un principio rector en el que se adecue una conducta o hecho considerado como delito político, social o político-social; pero existen *“subtipos”* que técnicamente se agrupan dentro de los llamados delitos políticos (conspiración, espionaje, traición a la patria), porque afectan o pueden afectar la organización del estado, independientemente de que el artículo 144 del Código Penal federal, señale: *“Se consideran delitos de carácter político los de rebelión, sedición, motín y el de conspiración para cometerlos”*.¹⁰⁴

103 *Idem* p. 499.

104 *Op. cit.*, p. 50. **Delito Político.** *Semanario Judicial de la Federación.* Primera Sala, Quinta Época, tomo XXV, página 553. Precedente: León Toral José de. 6 de febrero de 1929. **Delitos Políticos, punibilidad de los.** *Semanario Judicial de la Federación.* Primera Sala, Séptima Época, tomo 48 segunda parte, página 49. Precedente: Amparo directo 622/70. Adán Nieto Castillo. 1 de marzo de 1972. 5 votos. Ponente Ezequiel Burguete Farrera.

Colín Sánchez¹⁰⁵ explica que, a pesar de que nuestro Código Penal contenga bajo el rubro de *delitos contra la seguridad de la nación*, incluyendo entre otros: sedición, rebelión, motín y conspiración para cometerlos; en estos tipos penales, no es sólo la seguridad de la Nación el bien jurídico tutelado, sino la organización misma del estado, en sus diversas formas y manifestaciones, razón por la cual, seguramente, se les agrupó para considerarlos de tipo político. Asimismo, aplaude el hecho de que conductas tan graves como el terrorismo, el secuestro de aeronaves y agentes diplomáticos u otra clase de sujetos, la toma de rehenes, etc., queden excluidas del calificativo de político, porque en otras condiciones de no ser objeto de extradición serían un motivo más de impunidad.¹⁰⁶

De acuerdo con Alonso Gómez-Robledo,¹⁰⁷ las tendencias más recientes en la sociedad internacional están en vías de restringir la libre elección de los medios que posee un estado para mantener su orden interno, manifestándose principalmente en dos direcciones: la protección en contra de las violaciones masivas y sistemáticas de los derechos humanos, y el de la protección de las víctimas de los conflictos armados.

Gómez-Robledo cita a Antonio Carrillo Flores,¹⁰⁸ quien señala que cuando una persona es perseguida por sus

105 *Op. cit.*, p. 85.

106 **Estado, delito contra su seguridad.** *Semanario Judicial de la Federación*. Primera Sala, Quinta Época, tomo LXXXIX, página 2220. Iduarte Sala Efraín. 28 de agosto de 1946. Tres votos.

107 *Op. cit.*, p. 111.

108 *Idem p.* 116.

ideas o actividades políticas **sin que medie acusación ante la autoridad judicial competente** por ningún hecho delictuoso, sin duda se trata de un perseguido político.

Tenemos entonces que hasta ahora no puede decirse que exista alguna definición de lo que debe de entenderse como delito político que haya sido objeto de consenso dentro de la comunidad internacional, y tal parece que la cualidad de político del delito seguirá siendo, en la mayoría de los casos, un asunto del contexto propio en que se realizó, y de las circunstancias de la época. Tenemos por ejemplo el caso del Tratado de Extradición entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos,¹⁰⁹ en cuyo artículo 5o. se contempla el supuesto de la no extradición por delitos políticos.

Artículo 5o. Delitos Políticos y Militares.

- 1.- No se concederá la extradición si el delito por el cual fue solicitada es político o de carácter político.

En caso de surgir cualquier cuestión respecto de la aplicación del párrafo anterior, corresponderá decidir al Poder Ejecutivo de la parte requerida.

109 *Op. cit.*, p. 40.

- 2.— Para los efectos de este Tratado, los siguientes delitos no se considerarán incluidos en el párrafo 1o:
- a. El homicidio u otro delito intencional contra la vida o la integridad física de un jefe de estado o de Gobierno o de un miembro de su familia, incluyendo la tentativa de cometer un delito de esa índole;
 - b. Un delito que las partes contratantes tengan la obligación de perseguir en virtud de un convenio internacional o multilateral.
- 3.— No se concederá la extradición cuando el delito por el cual fue solicitada sea un delito puramente militar.

En el Tratado de Extradición entre los Estados Unidos Mexicanos con los Estados Unidos se incluye la llamada *Cláusula Attentat* o *Cláusula Belga*, conforme a la cual no se considera delito político el atentado en contra de un jefe de estado o de Gobierno. Esta cláusula fue introducida por Bélgica en 1856 cuando este país, después de haber recibido una solicitud de Francia para la extradición de la persona que había intentado asesinar a Napoleón III, su tribunal negó la extradición del ofensor. Esta

cláusula fue preparada para disponer que el asesinato del jefe de un estado extranjero, o el de un miembro de su familia, no debía considerarse como delito político y que, por lo tanto, en esos casos podía accederse a la extradición del ofensor.¹¹⁰

El artículo 15 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹¹¹ establece lo siguiente:

Artículo 15.— No se autoriza la celebración de tratados para la extradición de reos políticos, ni para la de aquellos delincuentes del orden común que hayan tenido, en el país donde cometieron el delito, la condición de esclavos; ni de convenios o tratados en virtud de los que se alteren las garantías y derechos establecidos por esta Constitución para el hombre y el ciudadano.

El doctor Rafael Márquez Piñero¹¹² señala una subdivisión de los delitos políticos: puros, que son exclusivamente lesionadores o vulneradores del orden político; y relativos, si además constituyen eventos delictivos comunes junto a su afectación del orden político. Asimismo, Gómez-Robledo¹¹³ realiza una categorización del concepto, clasificando a una ofensa política como pura o relati-

110 SORENSEN, Max. *Op. cit.*, p. 500.

111 *Op. cit.*, p. 9.

112 *Op. cit.*, p. 140.

113 *Op. cit.*, p. 117.

va, pudiendo ser una ofensa relativa un delito complejo o un delito conexo.

Una ofensa o delito puramente político será aquél que se haya dirigido únicamente en contra del orden político, como pueden ser la traición, sedición o el espionaje. El delito complejo viene a ser una categoría de las ofensas políticas relativas, cubriendo aquellos actos que son dirigidos tanto en contra del orden político como de los derechos privados. Es en esta categoría en donde se presenta con mayor detalle la cuestión de saber cómo poder hacer el balance entre aquello que es lo político, y aquello que es mera actividad criminal. En teoría, la extradición requerida, en estos casos, puede ser por un delito común, como por ejemplo un homicidio, cuando en verdad el delito puede ser político en función de su objetivo, y del motivo de la persona delincuente.

El delito conexo se trata en realidad de un acto que, en sí mismo, no está dirigido en contra del orden político, pero el cual está estrechamente vinculado con otro acto del orden político. Por ejemplo, en el caso del robo de armamento con el objeto de preparar una rebelión armada, y el robo de bancos con el objeto de proveer fondos para actividades políticas subversivas, son ejemplos de delitos conexos. Todos estos casos nos hacen preguntar si el objeto de la demanda de extradición es o no de carácter político. Aquí los tribunales se preguntarán cuál de los dos componentes del delito es más grave: si el elemento político o el elemento de ilícito común.

Pero regresemos a la fundamentación de la no extradición por delito político. Mencionábamos que su sustento estaba en la no injerencia en los conflictos políticos internos de otros países, y la circunstancia de que en algunos estados de corte totalitarios hay conductas que son estimadas como delitos políticos, en otros estados son consideradas como el legítimo ejercicio de un derecho. Pero volvamos a repetir, todo esto queda al margen de una valoración subjetiva hecha por cada uno de los estados, quienes a final de cuentas, con base en sus propias leyes, considerarán si el acto por el que se solicita la extradición constituye o no un delito político.

Los delincuentes políticos son tratados con una severidad represiva menor que a la de los delincuentes comunes, y son objeto del llamado derecho de asilo. “En el caso en que el estado está decidiendo otorgar el asilo, en esa misma medida está rechazando la extradición”.¹¹⁴

A falta de acuerdo o convención en contrario entre el estado territorial y el estado nacional del sujeto que lo solicita, nadie posee un derecho propio a la admisión dentro de un territorio determinado. El régimen de derecho común es el de una libertad total en materia de admisión, con la única limitación que impone el derecho consuetudinario, que obliga al reconocimiento de una igualdad de tratamiento entre los estados. De aquí entonces que el

114 *Ibidem* p. 111.

estado territorial pueda subordinar la admisión al cumplimiento de ciertas condiciones generales que juzgue necesarias (como las sanitarias), o rechazar individualmente la admisión a personas juzgadas como indeseables, o bien no otorgar mas que un derecho de residencia temporal y únicamente para ciertos fines (como admisión de personas en tránsito, pero no de inmigración).

Por el hecho de ejercer el estado su supremacía territorial sobre toda persona que se encuentre en su territorio, sean nacionales o extranjeros, esto excluye la posibilidad de que la jurisdicción de estados extranjeros sobre sus nacionales pueda llevarse efectivamente a cabo en el territorio de otro país. Por consiguiente, el estado extranjero va a constituir un asilo, al menos provisionalmente, para toda persona que siendo perseguida en el país de origen, cruce sus fronteras y se interne en su territorio. A menos que exista un tratado de extradición que estipule lo contrario, el Derecho Internacional no obliga a los estados a negar a los fugitivos la admisión en su territorio, o en el supuesto de haber sido ya admitidos, a expulsarlos o entregarlos al estado reclamante. La actitud del estado que otorga el asilo no debe interpretarse como interferencia o posible intervención en los asuntos domésticos del otro estado en donde se presume la persecución.

La extradición y el asilo se relacionan, en la medida en que la negativa de extraditar a una persona puede llegar a implicar otorgar el asilo, y por otra parte, la extradición significa un rechazo a la concesión del asilo.

El derecho de asilo se compone de diversas facetas:

- 1.- Derecho a admitir a una persona en su territorio;
- 2.- Derecho a permitirle permanecer en dicho territorio;
- 3.- Derecho a negarse a extraditarlo hacia otro estado; y
- 4.- Derecho a no perseguir a la persona, castigarla o de alguna otra manera restringir su libertad.

La competencia para conceder el asilo se infiere directamente del principio de la soberanía territorial de los estados, y la práctica internacional en materia de extradición refuerza esta tesis, ya que es generalmente reconocido que en ausencia de un tratado de extradición con el estado requirente, no existe obligación jurídica de entregar al individuo acusado del acto delictivo. La extradición, por regla general, va a concederse por actos practicados fuera del estado requerido y dentro de la jurisdicción territorial del requirente, y esto como consecuencia del principio de territorialidad, será base de la competencia jurisdiccional de los estados.

En los Estados Unidos Mexicanos, la Ley General de Población y su Ley Reglamentaria, definen al asilado

político como aquel extranjero que para proteger su libertad o su vida de persecuciones políticas en su país de origen, es autorizado a residir en territorio nacional, por el tiempo que la Secretaría de Gobernación juzgue conveniente, atendiendo a las circunstancias que en cada caso concurren; si el asilado político se ausenta del país, perderá todo derecho a regresar, y se cancelará definitivamente su documentación migratoria, salvo que haya salido con permiso expreso de la Secretaría (artículo 42, fracción V de la Ley y artículo 88 del Reglamento de la Ley General de Población).

Hoy en día, de acuerdo con el Dr. Rafael Márquez Piñero,¹¹⁵ se detecta una tendencia creciente a la limitación de los privilegios de que disfrutaban los delincuentes políticos. Se pone de manifiesto que es necesario el combatir las modernas formas de la delincuencia política y los enormes crímenes cometidos por y en nombre de algunas fuerzas políticas. El Convenio de Ginebra de 1937 para la represión del terrorismo, y el castigo por el apresamiento de aeronaves de las Convenciones de la Haya en 1970 y de Montreal en 1971 son muestra de ello.

En nuestro país, el artículo 15 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ya transcrito, nos señala la no autorización de la celebración de tratados para la extradición de reos políticos. Por su parte, el artículo 144 del Código Penal Federal¹¹⁶ dispone lo siguiente:

115 *Op. cit.*, p. 141.

116 *Op. cit.*, p. 50.

Artículo 144.— Se consideran delitos de carácter político los de rebelión, sedición, motín y el de conspiración para cometerlos.

El artículo 80. de la Ley de Extradición¹¹⁷ señala lo siguiente:

Artículo 80.— En ningún caso se concederá la extradición de personas que puedan ser objeto de persecución política del estado solicitante, o cuando el reclamado haya tenido la condición de esclavo en el país en donde se cometió el delito.

Señalados ya los problemas que existen en definir lo que se entiende por delito político, mencionaremos que el principio que nos importa para nuestro tema es la no extradición de delincuentes por delitos políticos, y de ahí la necesidad de que los estados acepten en la redacción de sus tratados internacionales, una concepción del delito político que sea lo más clara y específica posible, a fin de permitir la mayor seguridad y certeza jurídicas en el tratamiento de este tipo de conductas.

Delitos Militares

Son aquellos delitos “que afectan a la disciplina militar, porque supongan una efectiva violación de la misma o porque por determinadas circunstancias (de tiempo, lugar,

117 *Op. cit.*, p. 22.

personas y ocasión) vulneren los deberes o las especiales prerrogativas y necesidades del Instituto Militar".¹¹⁸

Se distinguen entre los delitos militares dos categorías: los delitos propiamente militares, que no pueden cometerse sino por gente del oficio, ya que consisten en deberes u obligaciones puramente militares; y los delitos de derecho común agravados, que por el hecho de ser perpetrados por militares merecen pena más severa de la que para ellos establece el Código Penal.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos subsiste el fuero de guerra, únicamente como garantía para circunscribir la competencia de los tribunales castrenses a los militares en servicio; es decir, significa la prohibición para que se haga extensiva a los civiles implicados en delitos considerados del "fuero de guerra".

Artículo 13.— Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales. Ninguna persona o corporación puede tener fuero, ni gozar más emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos y estén fijados por la ley. Subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar, pero los tribunales militares en ningún caso y por ningún motivo, podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al ejérci-

118 MÁRQUEZ PIÑERO, Rafael. *Op. cit.*, p. 141.

to. Cuando en un delito o falta del orden militar estuviese complicado un paisano, conocerá del caso la autoridad civil que corresponda.¹¹⁹

De acuerdo con Guillermo Colín Sánchez,¹²⁰ el fuero de guerra se trata de una garantía justificada por diversas razones de orden social en países democráticos, por ser el ejército el sostén de las instituciones gubernamentales. Es por ello que los delitos y otras infracciones cometidos por los miembros del ejército en servicio, requieren de sanciones y procedimientos que, atendiendo a la naturaleza de la institución, produzcan ejemplaridad.

“La disciplina, muy estricta, es base de sustentación de las fuerzas armadas, razón, entre otras, que justifica la existencia de tribunales especiales, con potestad circunscrita al logro de la finalidad mencionada y cuyos efectos son de orden meramente internos, lo que explica por qué no se concede la extradición por delitos de ese fuero”.¹²¹

Uno de los criterios utilizados para saber si se está frente a un delito militar, consiste en conocer lo que especifican como tales las leyes y reglamentos castrenses, sin embargo, no siempre ello es útil, porque en muchos países éstos se incluyen en sus ordenamientos represivos comunes, como en el caso de países socialistas.

119 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *Op. cit.*, p. 8.

120 *Op. cit.*, p. 88.

121 *Ibidem.*

En los Estados Unidos Mexicanos el Código Mexicano de Justicia Militar publicado en la Segunda Sección del Diario Oficial de la Federación de jueves 31 de agosto de 1993, última reforma del Diario Oficial de la Federación de 18 de mayo de 1999, señala los supuestos de los delitos militares, que son: traición a la patria, espionaje, delitos contra el derecho de gentes, violación de neutralidad o de inmunidad diplomática, rebelión, sedición, falsificación de documento militar, fraude y malversación de haberes en materia militar, deserción, falsa alarma, abandono de servicio, delitos cometidos en la administración de la justicia militar, entre otros.¹²²

La extradición por estos delitos sería preferible en virtud de Tratado, especialmente entre países de una misma región y ligados por Tratados Militares o intereses internacionales comunes. En los tratados celebrados entre México y los Estados Unidos y España, no se concede la extradición por delitos militares. La Ley de Extradición en su artículo 9o. señala:¹²³

122 **Penas y beneficios que deben aplicarse por los tribunales militares.** *Semanario Judicial de la Federación*. Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, Octava Época, tomo I Segunda Parte-2, página 471. Amparo directo 734/87. Saúl Vergara Rodríguez. 28 de enero de 1988.

123 *Op. cit.*, p. 22. **Extradición derecho militar.** *Semanario Judicial de la Federación*. Primera Sala, Quinta Época, tomo XC, página 2298. Gurrrola Gutiérrez Juan, página 2298. 2 de diciembre de 1946. **Proceso Penal. Basta que uno de los delitos se cometa en el recinto naval para que el tribunal de justicia militar conozca del.** *Semanario Judicial de la Federación*. Primera Sala, Octava Época, tomo VII-junio, página 76. 4 de marzo de 1991.

Artículo 9o.— No se concede la extradición si el delito por el cual se pide es del fuero militar.

Delitos Religiosos

Aquellos actos que se consideran como ataques a alguna divinidad, al culto o a la fe de una determinada religión, son objeto de una gran subjetividad que impide la extradición de quien hubiere incurrido en delitos de dicha especie, además, en sí mismos, dichos actos no pueden ser considerados como delitos, salvo que impliquen un hecho típico.

En la Convención sobre Extradición firmada en la ciudad de Montevideo, Uruguay, el 26 de diciembre de 1933, en la Séptima Conferencia Internacional Americana,¹²⁴ nuestro país dejó constancia de que suscribía dicha Convención con la reserva de que la legislación interna de los Estados Unidos Mexicanos no reconocía los delitos contra la religión, y en dicha convención se señalaba que no estaría obligado el estado requerido a conceder la extradición cuando se trate de delitos militares o contra la religión.

124 Diario Oficial de la Federación 25/abril/1936.