

**AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 6489/2016
QUEJOSO: ELVIA LETICIA ZAMUDIO
PALACIOS**

**PONENTE: MINISTRO JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ
SECRETARIO: HORACIO VITE TORRES**

En atención a lo dispuesto por el artículo 73, segundo párrafo, de la Ley de Amparo, así como la jurisprudencia de rubro: **“PROYECTOS DE RESOLUCIÓN DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN Y DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. SÓLO DEBEN PUBLICARSE AQUELLOS EN LOS QUE SE ANALICE LA CONSTITUCIONALIDAD O LA CONVENCIONALIDAD DE UNA NORMA GENERAL, O BIEN, SE REALICE LA INTERPRETACIÓN DIRECTA DE UN PRECEPTO CONSTITUCIONAL O DE UN TRATADO INTERNACIONAL EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS”**¹, a continuación se hace público el fragmento del proyecto de sentencia del amparo directo en revisión 6489/2016, en el cual se realiza el estudio de constitucionalidad respectivo:

- **¿El artículo 220, fracción I del Código Penal Federal vulnera el principio de taxatividad, establecido en el artículo 14, párrafo tercero de la Constitución Federal?**
- **¿El artículo 212, párrafo primero, viola el principio de taxatividad, establecido en el artículo 14, tercer párrafo de la Constitución Federal?**

34. En relación con el primero de los cuestionamientos que rigen esta ejecutoria, la respuesta debe ser en sentido **negativo**, tal y como enseguida se demostrará.
35. En primer lugar, como cuestión previa y fijación del objeto de análisis en estudio, debe señalarse que esta Suprema Corte de Justicia de la

¹ Época: Décima Época; Registro: 2007922; Instancia: Pleno; Tipo de Tesis: Jurisprudencia; Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación; Libro 12, Noviembre de 2014, Tomo I; Materia(s): Común; Tesis: P./J. 53/2014 (10a.); Página: 61

Nación², en jurisprudencia ha establecido que la garantía de exacta aplicación de la ley en materia penal, a que se refiere el artículo 14, párrafo tercero, de la Constitución Federal³, no se circunscribe a meros actos de aplicación, sino que abarca también a la propia ley que se aplica, la cual debe quedar redactada de tal forma que los términos mediante los que se especifiquen los elementos respectivos sean claros, precisos y exactos.

36. De ahí que la autoridad legislativa no puede sustraerse al deber de consignar leyes con expresiones y conceptos claros, precisos y exactos, al prever las penas y describir las conductas que señala como típicas. Por tanto, las leyes deben incluir todos sus elementos, características, condiciones, términos y plazos, para evitar confusiones en su aplicación o demérito en la defensa del gobernado⁴.
37. **Principio de legalidad.** El principio de legalidad es el principal límite impuesto por las exigencias del estado de Derecho al ejercicio de la potestad punitiva e incluye una serie de garantías para los ciudadanos que genéricamente pueden reconducirse a la imposibilidad de que el estado intervenga penalmente más allá de lo que le permite la ley.

² Marco jurídico definido por esta Primera Sala al resolver el amparo directo en revisión 1060/2013, en sesión de veintinueve de mayo de dos mil trece, por unanimidad de cinco votos. Ponente: Ministro José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Roberto Lara Chagoyan.

³ Artículo 14. [...]

[...]

En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.

[...].

⁴ El análisis anterior se encuentra en la tesis aislada P. IX/95, del Tribunal Pleno, publicada en la página 82, del tomo I, correspondiente a mayo de 1995, Materias Penal y Constitucional, Novena Época, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, que dice: "EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY EN MATERIA PENAL, GARANTÍA DE. SU CONTENIDO Y ALCANCE ABARCA TAMBIÉN A LA LEY MISMA."

Asimismo, la jurisprudencia 1a./J.10/2006, dictada por esta Primera Sala, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la hoja 84, del tomo XXIII, correspondiente a marzo de 2006, Materias Constitucional y Penal, Novena Época, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, que dice: "EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY PENAL. LA GARANTÍA, CONTENIDA EN

38. De esta forma, el contenido esencial del principio de legalidad en materia penal, radica en que no puede sancionarse ninguna conducta ni imponerse pena alguna que no se encuentre establecida en la ley, lo que coincide propiamente con el denominado *principio de legalidad de los delitos y las penas*, frecuentemente expresado mediante el aforismo "*nullum crimen, nulla poena, sine lege*".
39. En efecto, el principio constitucional referido prescribe que sólo se puede castigar un hecho si su punibilidad se encuentra prevista en una ley antes de su comisión. Es decir, por más que una conducta resulte nociva para la sociedad y, por ende, revele la necesidad de ser penada, el Estado sólo podrá tomarla como razón para la aplicación de sanciones jurídico-penales si advirtió antes y de manera expresa tal circunstancia a los gobernados a través de la ley.
40. Una de las consecuencias lógicas del principio de legalidad es que las leyes penales no pueden ser indeterminadas *nullum crimen, sine lege certa*. El tipo penal debe describir de manera precisa y exhaustiva todas las características que ha de tener la conducta punible, puesto que una ley indeterminada o imprecisa no puede proteger a los ciudadanos contra las arbitrariedades, porque permite al juzgador interpretarla prácticamente de la manera que quiera, lo cual evita que el individuo conozca de antemano la conducta que se quiere prohibir.
41. Se trata, por tanto, de que el estado actúe con total sometimiento al imperio de la ley y dentro de sus límites, pero también de que los ciudadanos conozcan en todo momento cuáles serán las consecuencias de su conducta y el modo en que dichas consecuencias les van a ser aplicadas, con la absoluta seguridad de que si la ley no las establece, nunca podrán afectarles.

EL TERCER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 14 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, TAMBIÉN OBLIGA AL LEGISLADOR."

42. Como se mencionó, para que realmente la ley cumpla con la función de establecer cuáles son las conductas punibles, debe hacerlo de forma clara y concreta, sin acudir a términos excesivamente vagos que dejen de hecho en la indefinición el ámbito de lo punible. La vaguedad de las definiciones penales, además de privar de contenido material al principio de legalidad, disminuye o elimina la seguridad jurídica exigida por el orden constitucional.

43. La exigencia de clara determinación de las conductas punibles se expresa en el denominado *principio de taxatividad* o mandato de certeza, cuyo cumplimiento plantea uno de los problemas más arduos del manejo correcto de la técnica legislativa. Efectivamente, el Legislador penal no puede pretender recoger absolutamente todos los matices con que se expresa la realidad y debe acudir frecuentemente a términos amplios que deben ser concretados por los jueces en su función interpretativa de las normas, porque es imposible que la ley enumere todas las posibles formas de aparición de una situación. Cuando ello se intenta, se cae en la utilización de enumeraciones casuísticas que generalmente no agotan todas las posibilidades fácticas y obligan a interpretaciones forzadas para evitar lagunas de punibilidad.

44. Una técnica legislativa correcta debe huir tanto de los conceptos excesivamente vagos en los que no es posible establecer una interpretación segura, como de las enumeraciones excesivamente casuísticas que no permiten abarcar todos los matices de la realidad. Así, los conceptos valorativos utilizados en ocasiones por la ley penal no necesariamente violan el principio de legalidad, si su significado puede ser concretado por la interpretación en cada momento histórico.

45. En esa posibilidad de concreción se encuentra uno de los aspectos esenciales de la cuestión y permite establecer diferentes grados de taxatividad; por un lado, el legislador puede acudir en ocasiones a conceptos que necesiten de la concreción jurisdiccional pero cuyo significado genérico se desprende de la propia ley o es deducible de la interpretación armónica misma. Tales conceptos jurídicos indeterminados tienen un significado atribuible a grupos de casos, que el juez debe concretar, pero que no depende exclusivamente de su personal valoración y, pese a ser amplios, tienen límites cognoscibles. Sin embargo, ello no ocurre cuando el legislador establece lo que se denominan *tipos abiertos* en los que las fronteras de la conducta punible son absolutamente difusas, con el consiguiente perjuicio de la seguridad jurídica.
46. **Principio de reserva de ley.** De igual modo, esta Primera Sala advierte que los denominados tipos penales de remisión son supuestos hipotéticos en los que la conducta que se califica como delictiva está precisada en términos abstractos, pues se requiere de un complemento para quedar plenamente integrada. Así, pudiera hablarse en sentido impropio de una norma penal en blanco en aquéllos casos en donde se requiera la declaratoria de otra ley para tener como ilícita la conducta reglada en el dispositivo penal, toda vez que el supuesto de hecho no aparece descrito en su totalidad, debiendo acudir, para su complemento, a otra norma o conjunto de ellas de naturaleza extrapenal.
47. En este sentido, si bien la ley especifica la penalidad aplicable y describe en términos abstractos la figura típica de la infracción, ésta realmente se integra con un elemento que es determinado *a posteriori* mediante la aplicación de otra norma.

48. Ordinariamente, la disposición complementaria se encuentra comprendida dentro de las normas que integran el mismo ordenamiento legal o en sus leyes conexas, pero que de cualquier manera han sido dictadas por el Congreso de la Unión, con apoyo en las facultades expresamente concedidas a dicho cuerpo legislativo en la fracción XVI del artículo 73 constitucional, pues como se ha dicho, la función legislativa en materia penal ha sido reservada constitucionalmente al Poder Legislativo.
49. En efecto, esta Primera Sala advierte que los elementos esenciales de toda norma penal son, a saber: (i) la conducta, esto es, la acción u omisión prevista en el supuesto hipotético, y (ii) la pena o sanción criminal, que constituye la consecuencia de la actualización de la conducta.
50. Por lo tanto, en respeto al principio de reserva de ley, es indispensable que tanto la conducta como la sanción, se encuentren descritas en una ley en sentido formal y material, producto de la discusión de una asamblea democrática, por las razones que han quedado expresadas con antelación.
51. Una vez señalado lo anterior, conviene recordar que el artículo tildado de inconstitucional en su fracción I, establece textualmente lo siguiente:

“Artículo 220.- Comete el delito de ejercicio abusivo de funciones:

I.- El servidor público que en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, ilícitamente otorgue por sí o por interpósita persona, contratos, concesiones, permisos, licencias, autorizaciones, franquicias, exenciones o efectúe compras o ventas o realice cualquier acto jurídico que produzca beneficios económicos al propio servidor público, a su cónyuge, descendiente o ascendiente, parientes por consanguinidad o afinidad hasta el cuarto grado, a cualquier

tercero con el que tenga vínculos afectivos, económicos o de dependencia administrativa directa, socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen parte”.

52. Ahora bien, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que es inexacto que el artículo 220, fracción I del Código Penal Federal viole el tercer párrafo, del artículo 14 de la Ley Fundamental, por las siguientes razones.
53. Los argumentos que la revisionista reitera en esta instancia son que la locución “autorizar” comprendida en la norma penal, como uno de los verbos rectores del tipo penal es amplio, lo que permite la analogía o la aplicación de la mayoría de razón. Además, en dicho precepto no se aclara cuál es el objeto material de la acción.
54. En ese sentido, la primera parte del cuestionamiento de la quejosa implica resolver si de acuerdo al significado conceptual que puede asignarse al vocablo “autorizar” ¿es correcto sostener que su empleo, para definir una de las hipótesis alternativas de comisión del delito de ejercicio abusivo de funciones, vulnera el principio de taxatividad previsto en el párrafo tercero del artículo 14 de la Constitución Federal?
55. Al respecto, este órgano colegiado resolutor considera que la interrogante planteada debe responderse en sentido negativo. En efecto, como se destaca en la sentencia impugnada, el empleo de vocablos a los que puede asignarse significaciones diversas, no siempre determinan la ambigüedad de la norma penal, de tal manera que provoque inseguridad jurídica respecto a la actualización del supuesto normativo que describe.

56. Si bien es cierto que el legislador tiene que elaborar disposiciones normativas penales utilizando expresiones o conceptos, esta Primera Sala⁵ también ha reconocido que no necesariamente una disposición normativa es inconstitucional si el legislador no define cada vocablo o locución que utiliza, ya que ello tornaría imposible la función legislativa⁶.
57. En este sentido, se puede esclarecer una cierta tensión estructural en el mandato de la taxatividad: alcanzar el punto adecuado entre precisión (claridad) y flexibilidad de una disposición normativa para que, en una sana colaboración con las autoridades judiciales, dichas disposiciones puedan ser interpretados para adquirir mejores contornos de determinación: como la legislación penal no puede renunciar a la utilización de expresiones, conceptos jurídicos, términos técnicos, vocablos propios de un sector o profesión (y por ello necesitados de concreción) entonces el legislador y las autoridades judiciales se reparten el trabajo para alcanzar, de inicio, una suficiente determinación y, posteriormente, una mayor concreción.
58. Precisamente, los denominados elementos normativos de tipo cultural (o legal) son un caso en el que se puede contemplar una participación conjunta para no sólo tener suficientemente determinada una expresión, sino para posteriormente buscar alcanzar una mayor concreción, pues a partir de la presunción de que el legislador es racional puede entender que si no se estableció una definición cuyos límites materiales estuvieran definidos por la ley, es porque se consideró que los gobernados podían adecuar su conducta a las

⁵ Tal como se indicó en la resolución del amparo directo en revisión 3266/2012, resuelto por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (Ponente), José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Jorge Mario Pardo Rebolledo, en sesión correspondiente al seis de febrero de dos mil trece.

⁶ Criterio jurisprudencial número 83/2004, cuyo rubro es: "LEYES. SU INCONSTITUCIONALIDAD NO PUEDE DERIVAR EXCLUSIVAMENTE DE LA FALTA DE DEFINICIÓN DE LOS VOCABLOS O LOCUCIONES UTILIZADOS POR EL LEGISLADOR". Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XX, octubre de dos mil cuatro, p. 170.

normas aplicables, sin necesidad de acudir a una definición legal previamente establecida⁷.

59. Bajo esa concepción, la norma penal analizada está integrada por diversos vocablos rectores que actualizan la realización de la conducta típica. En otras palabras, el ilícito de ejercicio abusivo de funciones admite diversas formas de comisión, ya sea que, el servidor público otorgue ilícitamente contratos, concesiones, permisos, licencias, autorizaciones, franquicias, exenciones o realice compras o ventas; a lo cual se concluye que la disposición legal, describe un tipo penal basado en diversas hipótesis, actualizables de manera independiente, por tratarse de circunstancias diferentes.
60. Bajo esta concepción, no está a discusión en este asunto si la expresión “autorizar” (como elemento normativo de valoración cultural) es inconstitucional porque el legislador no estableció una definición para estos conceptos lingüísticos, ya que puede ser perfeccionada en cuanto a su determinación por una autoridad judicial en su carácter de elemento normativo de valoración cultural, sino únicamente, si alcanza un grado de suficiente determinación para concluir que no desatiende el derecho de exacta aplicación de la ley penal en su vertiente de mandato de taxatividad.
61. Para determinar el grado de suficiencia en la claridad y precisión de una expresión, no debe efectuarse su análisis con base en el texto de la ley, sino que se puede acudir (i) tanto a la gramática, (ii) como en contraste (u observando) dicha expresión en relación con otras

⁷ En este sentido se pronunció la Primera Sala en sesión del veintinueve de octubre de dos mil ocho en la contradicción de tesis 57/2008, bajo la ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz, aprobado por mayoría de votos de los señores Ministros: José de Jesús Gudiño Pelayo, José Ramón Cossío Díaz y Olga Sánchez Cordero de García Villegas, en contra de los emitidos por los señores Ministros Juan N. Silva Meza y Sergio A. Valls Hernández. Véase, de igual forma, el criterio jurisprudencial 1a./J. 122/2008 de rubro: “VIOLENCIA FÍSICA COMO MEDIO ESPECÍFICO DE COMISIÓN EN EL DELITO DE VIOLACIÓN”. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIX, Marzo de 2009, jurisprudencia, materia penal, p. 366.

expresiones contenidas en la misma (u otra) disposición normativa. Incluso, esta Primera Sala ha ido más allá al considerar imprescindible atender (iii) al contexto en el cual se desenvuelve las normas, (iv) y a sus posibles destinatarios⁸.

62. Atendiendo a lo anterior, y a diferencia de lo que sostiene la recurrente, el concepto de “autorizar” no es amplio ni indeterminado. La palabra autorizar sí cuenta con una definición o connotación específica, puesto que desde un punto de vista gramatical, autorizar consiste en dar facultad a alguien para realizar algo⁹. De ahí que “autorizar” como medio de comisión del delito de uso abusivo de funciones, se traduce en que la persona, teniendo facultad de realizar algo, lo ejecute en forma ilícita en perjuicio del Estado.
63. Además, el término “ilícitamente” constituye un elemento normativo que tampoco implica la existencia de un término impreciso, vago y ambiguo, pues con él se alude a una conducta que se realiza en forma contraria a como está prevista en la ley; de ahí que lo “ilícito” será todo aquella conducta con la que un servidor público, en contravención a la legislación que regula su actuar específico, ocasione un detrimento al Estado en sus recursos económicos o materiales.¹⁰ Aunado a que el legislador con dicha palabra se limitó a calificar la conducta del servidor público, además de que al describir que ésta debe tener como consecuencia un beneficio económico indebido para sí o para una

⁸ La legislación no sólo debe ser precisa para quienes potencialmente pueden verse sujetos a ella, sino también se debe atender al contexto en que se desenvuelven las normas (para observar si dentro del mismo se puede tener un conocimiento específico de las pautas de conducta que, por estimarse ilegítimas, se hallan prohibidas por el ordenamiento).

⁹ Consultable en la página de la Real Academia Mexicana de la Lengua, dirección: <http://www.academia.org.mx/autorizar>.

¹⁰ Al respecto resulta aplicable por identidad de razón, la tesis aislada 1a.CCXXXIX/2007, sustentada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en la página 183 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVI, Noviembre de 2007, correspondiente a la Novena Época, del rubro siguiente: “USO INDEBIDO DE ATRIBUCIONES Y FACULTADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. EL ARTÍCULO 217, FRACCIÓN I, INCISO D), DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL, AL INCLUIR EL TÉRMINO “INDEBIDAMENTE” COMO ELEMENTO NORMATIVO DEL TIPO, NO VIOLA LA GARANTÍA DE EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY PENAL.”.

persona relacionada con él, es claro en determinar cuál es la conducta punible y su resultado.

64. Bajo esta concepción, el tipo penal de ejercicio abusivo de funciones, en la porción normativa que se analiza, sí alcanza un grado de suficiente determinación para concluir que no desatiende el mandato de taxatividad, y consecuentemente, no le asiste razón a la recurrente cuando manifiesta que el precepto permite la analogía o la aplicación de la mayoría de la razón.
65. En efecto, al apreciar que es suficientemente claro y preciso el artículo en cuanto a las porciones impugnadas, para entender su significado, entonces se puede afirmar que dicha disposición legal no sólo es compatible en su tenor, sino de igual manera el significado de los conceptos utilizados se encuentran dentro de su sentido literal posible y, por tanto, que no es necesaria la utilización de ninguna técnica de integración de normas como son la analogía y la mayoría de razón, por lo que no se transgrede la exacta aplicación de la ley penal (ni en su vertiente de mandato de taxatividad).
66. Por otro lado, es cierta la manifestación de la recurrente en el sentido de que la respuesta del Tribunal Colegiado fue incompleta, ya que no se pronunció respecto de su argumento relativo a que la norma es inconstitucional porque no aclara cuál es el objeto material del delito.
67. En efecto, el Tribunal del amparo en la sentencia impugnada calificó como infundado el concepto de violación de la quejosa, aduciendo que en la porción normativa sí se apreciaba el objeto material sobre el que recaía la conducta, al establecer que el sujeto activo (servidor público) con motivo de su empleo indebidamente otorgara autorizaciones y que como consecuencia de ello obtuviera un beneficio económico para sí o para un familiar o persona vinculada con él; es decir, concluyó el

órgano federal, que se trataba de un delito por medio del cual se obtenían beneficios ilícitos en razón del cargo o empleo y de la información que poseyera por él mismo.

68. No obstante, si bien dicho pronunciamiento es desacertado, ya que el órgano de amparo confundió el medio de comisión con el objeto material del delito, lo cierto es que, ello no conlleva a declarar inconstitucional dicha norma.
69. En efecto, esta Primera Sala considera pertinente, en primer lugar, desentrañar el alcance de la expresión “objeto material del delito”, para lo cual es oportuno acudir a la doctrina como directriz orientadora para darle significado¹¹.
70. Al respecto, el tratadista Eduardo López Betancourt define “objeto material del delito”, como “la persona o cosa sobre quien recae la ejecución del delito; así, pueden ser los sujetos pasivos, las cosas inanimadas o los animales mismos”¹².
71. De tal manera, podemos concluir que el objeto material del delito de ejercicio abusivo de funciones, es sobre aquello que recaen las diversas conductas descritas en el tipo penal, que en este caso, son los recursos económicos públicos.
72. Por lo tanto, el planteamiento del quejoso en el sentido de que el precepto es inconstitucional ya que no se aclara cual es el objeto material del delito, es incorrecto, puesto que del precepto se deduce con claridad el objeto material sobre el que recae el actuar ilícito del

¹¹ Es orientadora la tesis 2a. LXIII/2001 (9ª), emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Novena Época, Mayo de 2001, Tomo XIII, de rubro siguiente: “DOCTRINA. PUEDE ACUDIRSE A ELLA COMO ELEMENTO DE ANÁLISIS Y APOYO EN LA FORMULACIÓN DE SENTENCIAS, CON LA CONDICIÓN DE ATENDER, OBJETIVA Y RACIONALMENTE, A SUS ARGUMENTACIONES JURÍDICAS”.

¹² Lopez, Betancourt Eduardo. Teoría del Delito, capítulo Módulo II Los Elementos del Delito, México, Porrúa, 2007, páginas 65-78.

sujeto activo con calidad específica, lo que hace innecesario una determinación expresa.

73. Así, es evidente que el legislador señaló claramente la conducta que debía observarse y los elementos objetivos que debían de considerarse para determinarla, de donde se puede colegir sin mayor interpretación que el objeto material de este tipo penal son los recursos económicos públicos.

- **¿El artículo 212, párrafo primero del Código Penal Federal viola el principio de taxatividad, establecido en el artículo 14, tercer párrafo de la Constitución Federal?**

74. La recurrente en sus **agravios** alega que el artículo 212, párrafo primero del Código Penal Federal es inconstitucional, puesto que incumple con el principio de taxatividad al no establecer de una manera concreta quién es el sujeto activo con calidad específica para colmar el tipo penal previsto en el artículo 220, fracción I del ordenamiento legal antes citado; aduce que contiene problemas de ampliación del tipo de autor, ambigüedad e indeterminación. Además, aduce que le causa agravio el hecho de que se deba de acudir a otro artículo para definir al sujeto activo. Este argumento es infundado, como se verá a continuación.

75. El artículo impugnado está previsto en el Título Décimo, nominado “Delitos cometidos por servidores públicos”, el cual contiene un primer capítulo innominado. En éste se establece a quienes se consideraran servidores públicos y al respecto literalmente establece:

“Artículo 212.- Para los efectos de este Título y el subsecuente, es servidor público toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal centralizada o

en la del Distrito Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, organizaciones y sociedades asimiladas a éstas, fideicomisos públicos, empresas productivas del Estado, en los órganos constitucionales autónomos, en el Congreso de la Unión, o en el Poder Judicial Federal, o que manejen recursos económicos federales. Las disposiciones contenidas en el presente Título, son aplicables a los Gobernadores de los Estados, a los Diputados, a las Legislaturas Locales y a los Magistrados de los Tribunales de Justicia Locales, por la comisión de los delitos previstos en este Título, en materia federal”.

76. De conformidad con lo anterior, el artículo 212 del Código Penal Federal, define al servidor público como aquellas personas que por el cargo que ostentan, ejercen función pública, como sucede con los representantes del Poder Judicial, Legislativo o de la Administración Pública Federal. Incluso, dentro de esta categoría se incluye también a los gestores de las empresas en las que existe representación estatal.
77. Igualmente quedan comprendidos dentro de dicha categoría, las personas que manejan recursos económicos federales.
78. Este espectro de personas, sujetas al esquema penal de responsabilidades de los servidores públicos obedece a la indiscutible importancia que tiene para la sociedad toda función de carácter público, desde la más sencilla hasta la más relevante, la cual requiere de un respeto irrestricto al servicio y a la legalidad en todos los niveles de gobierno.
79. A continuación y con el fin de contestar lo alegado por la recurrente, dentro de la enumeración de personas sujetas al marco de responsabilidad penal de servidores públicos, podemos detectar la siguiente clasificación¹³:

¹³ Baeza, Fernando, los Servidores Públicos y el Código Penal Mexicano, Universidad Nacional Autónoma de México, páginas 65 a 84.

- I. Servidores Públicos federales en sentido estricto.- En primer término, encontramos que esta categoría está integrada por cualquier persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en los poderes legislativo federal, judicial federal, judicial del Distrito Federal o en la administración pública federal centralizada o en la del Distrito Federal, también quedan integradas las personas que desempeñan empleo, cargo o comisión en alguna de las entidades de la administración pública paraestatal.
 - II. Servidores Públicos en sentido amplio.- De acuerdo con el artículo 212 del Código Penal, es servidor público toda persona que maneje recursos económicos federales. El ámbito de responsabilidad penal de estos servidores públicos se encuentra más limitado en el tiempo y el espacio que el de los servidores públicos en sentido estricto, ya que a aquéllos sólo se les puede exigir responsabilidad por actos directamente relacionados con el manejo de dichos recursos federales.
80. Por lo que, resulta infundado el argumento del recurrente en el sentido de que no se establece de manera concreta quien es el sujeto activo con calidad específica para colmar el tipo penal previsto en el artículo 220 fracción I del Código Penal Federal.
81. Lo anterior, en virtud de que la figura de ejercicio abusivo de funciones que se establece en el artículo 221, fracción I del Código Penal Federal, constituye un delito especial en cuya comisión participa como sujeto activo, un servidor público, que es definido legalmente como

aquella persona (artículo 212 del mismo Código) que desempeña un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza, entre otros, en un organismo descentralizado –como es en el caso que nos ocupa–. Sin que la remisión de un artículo a otro sea inconstitucional –como bien lo afirmó el órgano de amparo–, ya que se trata de normas que conforman un mismo aparato normativo¹⁴; en efecto, la disposición complementaria se encuentra comprendida dentro de las normas que integran el mismo ordenamiento legal que de cualquier manera han sido dictadas por el Congreso correspondiente, con apoyo en las facultades expresamente concedidas a dicho cuerpo legislativo, pues la función legislativa en materia penal ha sido reservada constitucionalmente al Poder Legislativo.

82. En consecuencia, la norma no es inconstitucional cuando la descripción típica de que se trata, contiene un elemento normativo cuya definición conlleva a remitirse a otro numeral de la propia norma que tiene el carácter de leyes en sentido formal y material, sino sólo cuando reenvían a otras normas que no tienen este carácter -como los reglamentos-, pues ello equivale a delegar a un poder distinto al legislativo la potestad de intervenir decisivamente en la determinación del ámbito penal, cuando es facultad exclusiva e indelegable del Congreso de la Unión legislar en materia de delitos y faltas federales.
83. Por lo tanto, de una interpretación armónica y sistemática de los artículos 220, fracción I y del diverso 212, ambos del Código Penal Federal, se puede deducir quien tiene la calidad de servidor público, para que sea considerado sujeto activo del delito de ejercicio abusivo de funciones. De ahí lo infundado del argumento de la recurrente.

¹⁴ Resulta orientadora la tesis de la Segunda Sala aplicada por analogía 2ª. CLVIII, publicada en el Semanario judicial y su Gaceta, Tomo XIV, Agosto 2001, página 248, Novena Epoca, Página 248, de rubro: “SALUD, DELITOS CONTRA LA. SON CONSTITUCIONALES LOS ARTÍCULOS 193 Y 195 DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL EN CUANTO EL PRIMERO REMITE A LA LEY GENERAL DE SALUD PARA DETERMINAR CUÁLES SON LOS NARCÓTICOS Y EL SEGUNDO TIPIFICA Y

84. Por las mismas razones, tampoco es posible entrar al estudio del argumento relativo a que el artículo 252 del Código Penal Federal tiene como fin erradicar y penalizar la “vagancia o mal vivencia”, como dice el quejoso, de forma que la pena impuesta por tal motivo resulta desproporcional, al no encaminarse a proteger algún bien jurídico alguno que justifique la intervención del derecho penal. En efecto, al haberse planteado este argumento hasta la presentación del recurso de revisión y no desde la presentación de la demanda de amparo, se considera que no fue introducido oportunamente en la *lite* constitucional.