

Artículo 102

imparcialidad del funcionario judicial debe ser básica en el ejercicio de la función pues ésta sufriría mengua, de intervenir el funcionario como guía o director de un negocio.

4^a Los únicos cargos aceptados en la Constitución y que pueden ser desempeñados por ministros, magistrados, jueces o secretarios, son los destinados a la participación en inquietudes literarias o artísticas, o en la práctica de actividades científicas, en las cuales inclusive esa participación podría enriquecer o ampliar el radio de acción de las agrupaciones donde intervengan, por los conocimientos o especiales dotes que posea la persona, mismos que esté en posibilidad de aportar en una labor social de esta índole, siempre que no reciban gratificación alguna por dichos servicios.

5^a Finalmente, se ha considerado que la función docente tampoco implica violación alguna al precepto constitucional si se ejerce honoríficamente. Mucho se ha discutido en el medio judicial si la percepción de un sueldo por impartir una cátedra o por realizar trabajos de investigación humanística o científica en una universidad o en otro centro de enseñanza superior, constituye real impedimento para el funcionario judicial. La opinión jurídica estima que ello implica una prohibición, en cuanto que la extensión que podría darse el contenido del artículo no comprende tal posibilidad, esto es, pese a no estar consignada la docencia en el texto del artículo el "dar clase" como se dice en términos comunes, implican de cualquier manera la existencia de un empleo remunerado, si se recibe un sueldo o gratificación. Reciente reforma a la Ley Orgánica del Poder Judicial permite la docencia con carácter honorífico bajo cualquier circunstancia.

Véanse los artículos 55 fracción V, 73 fracción VI base 4^a, 89 fracción XVIII, 94, 97, 108 y 111 de la Constitución.

BIBLIOGRAFÍA: Burgoa, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1973, pp. 277 y ss.; Carpizo, Jorge, *La Constitución mexicana de 1917*, 4^a ed., México, UNAM, 1980, pp. 283-304; Carpizo, Jorge, "La función de investigación de la Suprema Corte de Justicia", *Estudios constitucionales*, México, UNAM, 1980, pp. 199-219; Fix-Zamudio, Héctor, *Los tribunales constitucionales y los derechos humanos*, México, UNAM, 1980, pp. 17-21; Moreno, Daniel, *Derecho constitucional mexicano*, México, Pax, 1972, pp. 79-86.

Santiago BARAJAS MONTES DE OCA

ARTÍCULO 102. La ley organizará el Ministerio Público de la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos por el Ejecutivo, de acuerdo con la ley respectiva, debiendo estar presididos por un Procurador General, el que deberá tener las mismas calidades requeridas para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia.

Incumbe al Ministerio Público de la Federación, la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal; y, por lo mismo, a él le corresponderá solicitar las órdenes de aprehensión contra los inculpados; buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos; hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita; pedir la aplicación de las penas e intervenir en todos los negocios que la ley determine.

El Procurador General de la República intervendrá personalmente en las controversias que se susciten entre dos o más Estados de la Unión, entre un Estado y la Federación o entre los Poderes de un mismo Estado.

En todos los negocios en que la Federación fuese parte, en los casos de los diplomáticos y los cónsules generales y en los demás en que deba intervenir el Ministerio Público de la Federación, el Procurador General lo hará por si o por medio de sus agentes.

El Procurador General de la República será el consejero jurídico del gobierno. Tanto él como sus agentes serán responsables de toda falta, omisión o violación a la ley, en que incurran con motivo de sus funciones.

COMENTARIO: En virtud de que el artículo 102 de la Constitución federal regula diversas funciones del procurador general de la República, son varios los antecedentes que pueden señalarse respecto a dichas atribuciones.

1. Por lo que respecta a las facultades del Ministerio Público federal como órgano encargado de investigar y de perseguir ante los tribunales a los que hubiesen cometido delitos del orden federal, el propio artículo 102 posee antecedentes comunes a los del diverso artículo 21 de la Constitución Federal, por lo que hacemos una remisión a la parte respectiva del comentario al último precepto.

2. En cuanto a las funciones del procurador general como cabeza del Ministerio Público, es conveniente señalar que de acuerdo con la tradición española, el citado procurador general, formó parte de la Suprema Corte de Justicia y se designaba en la misma forma que a los magistrados de esta última, de acuerdo con lo esta-

blecido por los artículos 124, 127 y 140 de la Constitución Federal de 4 de octubre de 1824, los que le daban la denominación tradicional de fiscal, y el último de esos preceptos regulaba al promotor fiscal, que debía formar parte de los tribunales de circuito.

En forma similar, los artículos 2º y 5º de la Quinta de las Leyes Constitucionales de la República Mexicana de 29 de diciembre de 1836, disponían que el fiscal formaba parte de la Suprema Corte de Justicia y era electo en la misma forma que los magistrados. De manera semejante se ordenaba en el artículo 116 de las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 12 de junio de 1843.

A su vez, el artículo 91 de la Constitución Federal de 5 de febrero de 1857 establecía que: "La Suprema Corte de Justicia se compondrá de once ministros propietarios, cuatro supernumerarios, un *fiscal* y un *procurador general*", los que, según el artículo 92, eran electos de manera indirecta en primer grado, por un periodo de seis años.

Las atribuciones de estos dos funcionarios adscritos a la Suprema Corte de Justicia fueron precisadas en el Reglamento del citado alto tribunal, expedido por el presidente Juárez el 29 de julio de 1862, en el cual se dispuso que el fiscal debía ser oido en todas las causas criminales o de responsabilidad; en los negocios relativos a la jurisdicción y competencia de los tribunales y en las consultas sobre dudas de ley, siempre que él lo pidiera y la Corte lo estimara oportuno; y por lo que respecta al procurador general, debía intervenir ante la Corte en todos los negocios en que estaba interesada la hacienda pública, sea porque se discutieran sus derechos o se tratara del castigo de fraudes contra ella, o de responsabilidad de sus empleados o agentes, de manera que se afectaran los fondos de los establecimientos públicos.

Esta misma distribución se acogió en los artículos 64 y siguientes del título preliminar del Código de Procedimientos Civiles Federales expedido el 14 de noviembre de 1895, en los que se delimitaron con mayor detalle las funciones del procurador general, del fiscal y de los promotores fiscales, estos últimos adscritos a los tribunales de circuito y juzgados de distrito.

Como puede observarse, primero el fiscal y posteriormente también el procurador general que formaban parte de la Suprema Corte de Justicia, no tenían facultades de ministerio público en sentido estricto, sino de representación de los intereses nacionales y la procuración de la administración de justicia, por lo que se les situaba dentro del poder judicial federal.

Esta situación se modificó sustancialmente, de acuerdo con la influencia francesa, en la reforma constitucional de 22 de mayo de 1900, que mo-

dificó los artículos 91 a 96 de la Constitución Federal, suprimiendo de la integración de la Suprema Corte de Justicia al procurador general y al fiscal, y por el contrario, se dispuso en el segundo de estos preceptos que: "Los funcionarios del Ministerio Público y el Procurador General de la República que ha de presidirlo, serán nombrados por el Ejecutivo", precepto reglamentado en la reforma al título preliminar del Código de Procedimientos Civiles Federales de 1895, antes mencionado, por ley del Congreso Federal promulgada el 3 de octubre de 1900, y por la Ley de Organización del Ministerio Público Federal de 16 de diciembre de 1908, expedida por el Ejecutivo federal en uso de facultades extraordinarias.

3. Como precedente de las atribuciones de representación de los intereses económicos nacionales y de asesoría jurídica del Ejecutivo federal, puede mencionarse el artículo 9º de las Bases para la Administración de la República hasta la promulgación de la Constitución, de 22 de abril de 1853, en el cual se introdujo el cargo de procurador general de la nación, con las facultades de representar los intereses nacionales ante los tribunales, en especial los relativos a la hacienda pública, y además con la obligación de formular los informes jurídicos solicitados por el gobierno de la nación.

El artículo 102 de la Constitución Federal, situado dentro del capítulo IV, del título segundo, relativo al Poder Judicial, fue modificado en aspectos secundarios por los decretos de 11 de septiembre de 1940 y 25 de octubre de 1967. Dicho precepto confiera al Ministerio Público federal y a su titular, el procurador general de la república, tres funciones diversas: a) la investigación y persecución de los delitos federales y la procuración de la impartición de justicia; b) la representación jurídica del Ejecutivo federal ante los tribunales en los asuntos que se consideren de interés nacional; y c) la asesoría jurídica del gobierno de la Federación.

1. Los dos primeros párrafos del mencionado artículo 102 constitucional regulan las funciones del Ministerio Público federal en consonancia con las que se atribuyen genéricamente a la institución en el artículo 21 de la propia Constitución Federal, es decir, las relativas a la *investigación y persecución de los delitos*, que en el supuesto del precepto que examinamos, son aquellos que se consideran sólo de naturaleza federal. El mismo artículo 102, en su segundo párrafo establece de manera específica las facultades del propio Ministerio Público federal para solicitar las órdenes de aprehensión contra los inculpados, buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos, pedir la aplicación de las penas e intervenir en todos los negocios que la ley determine.

Una atribución muy importante es la relativa a la procuración de justicia, es decir, la vigilancia para que los procesos se sigan con toda regularidad para que la impartición de la propia justicia sea pronta y expedita. Esta última función está regulada por el artículo 2º, fracciones I y II, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República promulgada el 17 de noviembre de 1983, en los siguientes términos: "Vigilar la observancia de los principios de constitucionalidad y legalidad en el ámbito de su competencia, sin perjuicio de las atribuciones que legalmente corresponden a otras autoridades jurisdiccionales o administrativas", y "Promover la pronta, expedita y debida procuración e impartición de justicia, e intervenir en los actos que sobre esta materia prevenga la legislación acerca de planeación del desarrollo".

2. Una segunda función, que se confiere al procurador general de la República es la relativa a la defensa de los intereses nacionales ante los tribunales, señalando dicho precepto, en su texto actual, que dicho procurador está obligado a intervenir personalmente en las controversias que se susciten entre dos o más estados de la Unión, entre un estado de la Federación o entre los poderes de un mismo estado, cuyo conocimiento corresponde a la Suprema Corte de Justicia de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 105 de la misma Constitución federal.

Por lo que se refiere a todos los negocios en que la Federación fuese parte, en los casos de los diplomáticos y los cónsules generales en los cuales, según el texto original del citado precepto constitucional, debía intervenir directamente el procurador, y en los demás en que debe participar el Ministerio Público federal, el procurador general lo hará por sí o por medio de sus agentes.

3. Las dos atribuciones anteriores se habían establecido con anterioridad a la Constitución federal de 1917, así fuera de manera imprecisa. En el texto de la Constitución vigente se introdujo la relativa a la asesoría jurídica del gobierno federal, según el modelo de *Attorney General* de los Estados Unidos, como se desprende de la explicación que proporcionó el licenciado José Natividad Macías al Constituyente de Querétaro en su conocida intervención de 5 de enero de 1917.

4. Las dos últimas funciones, es decir, la relativa a la representación del Ejecutivo federal y la asesoría jurídica del gobierno nacional, han sido objeto de amplios debates, el principal de los cuales se desarrolló en el Congreso Jurídico Mexicano de 1932, entre los distinguidos juristas Luis Cabrera y Emilio Portes Gil, entonces procurador general de la República. El primero señaló la necesidad de separar las atribuciones de Ministerio Público y las de representación y asesoría, que consideró incompatibles, encomen-

dando las primeras a un fiscal general y las últimas al procurador, en tanto que Portes Gil defendió la unidad de las funciones establecidas para el mismo procurador por el citado artículo 102 constitucional.

Al respecto, es preciso destacar que los argumentos expuestos por el ilustre Luis Cabrera, representan una tendencia contemporánea, primero en cuanto a la independencia del Ministerio Público respecto del Ejecutivo; idea que coincide con el destacado abogado mexicano, si se toma en cuenta que la Constitución italiana de 1948, actualmente en vigor, sitúa al propio Ministerio Público como parte del organismo Judicial.

En segundo término, se advierte en los ordenamientos latinoamericanos una corriente para separar las atribuciones del Ministerio Público de la asesoría y representación del gobierno ante los tribunales. Un ejemplo evidente se encuentra en los artículos 200 a 218 de la Constitución federal venezolana de 1961, de acuerdo con los cuales, la Procuraduría General de la República se encuentra a cargo y bajo la dirección del procurador general, nombrado por el presidente de la República con aprobación del Senado federal, con las funciones de representar y defender judicial y extrajudicialmente los intereses patrimoniales de la República, dictaminar en los casos y con los efectos señalados en las leyes, y asesorar jurídicamente a la administración jurídica federal.

Por el contrario, el Ministerio Público está a cargo y bajo la dirección del fiscal general de la República, designado por las cámaras reunidas del Congreso Federal.

BIBLIOGRAFÍA: Cabrera, Luis y Portes Gil, Emilio. *La misión constitucional del procurador general de la República*, 1982; Castro, Juventino V., *El Ministerio Público en México*, 6^a ed., México, Porrúa, 1985; Fix-Zamudio, Héctor, "La función constitucional del Ministerio Público", en *Anuario Jurídico*, México, V, 1978, pp. 145-195; García Ramírez, Sergio, *Curso de derecho procesal penal*, 4^a ed., México, Porrúa, 1983, pp. 195-223; García Ramírez, Sergio, "La nueva Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República", en el volumen colectivo *La reforma jurídica de 1983 en la administración de justicia*, México, Procuraduría General de la República, 1984, pp. 473-496.

Héctor FIX-ZAMUDIO

ARTÍCULO 103. Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:
I. Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales;
II. Por leyes o actos de la autoridad federal que