

ABHANDLUNGEN

Grundzüge des Amparo-Verfahrens in Mexiko

Rainer Hofmann¹

1. Einleitung

Das ehrwürdige Rechtsinstitut des Amparo-Verfahrens (*juicio de amparo*)² wird zu Recht als der wohl bedeutendste Beitrag der mexikanischen Rechtswissenschaft auf dem Gebiet der Sicherung und Durchsetzung der Bestimmungen einer Verfassung angesehen. Das Amparo-Verfahren ist daher nicht nur Gegenstand einer fast unüberschaubaren Zahl wissenschaftlicher Darstellungen aus der Feder mexikanischer Autoren³, sondern hat immer wieder auch Juristen aus anderen Rechtskreisen⁴ beschäftigt, was nicht zuletzt damit zusammenhängt, daß sich dieses in Me-

¹ Dr. iur., Docteur d'Université en Droit (Montpellier I); wissenschaftlicher Referent am Institut.

² Wörtlich übersetzt bedeutet *juicio de amparo* = Schutzverfahren (*amparo* = Schutz).

³ Aus der Fülle von Veröffentlichungen seien genannt M. Acosta Romero/G.D. Gongora Pimentel, *Ley de Amparo. Legislación-Jurisprudencia-Doctrina* (2. Aufl. 1985); L. Bazdresch, *El juicio de amparo. Curso general* (4. Aufl. 1987); I. Burgoa Orihuela, *El Juicio de Amparo* (19. Aufl. 1983); J. Castro, *Garantías y Amparo*, (5. Aufl. 1986); H. Fix Zamudio, *El Juicio de Amparo* (1964); A. González Cosío, *El Juicio de Amparo* (2. Aufl. 1985); F. Tena Ramírez, *Derecho Constitucional* (18. Aufl. 1981), 506ff., und A. Trueba Urbina/J. Trueba Barrera, *Nueva Legislación de amparo reformada. Doctrina, Textos y Jurisprudencia* (48. Aufl. 1987).

⁴ Für des Spanischen nicht mächtige Leser sei hingewiesen insbesondere auf R. Baker, *Judicial Review in Mexico. A Study of the Amparo Suit* (1971); J.A. Barberis, *Verfassungsgerichtsbarkeit in Mexiko*, in: *Verfassungsgerichtsbarkeit in der Gegenwart* (Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, Bd. 36) (1962), 392ff.; A.R. Brewer-Carías, *Judicial Review in Comparative Law* (1989), 163ff.; M. Cappeletti, *Il controllo giudiziario di costituzionalità delle leggi nel diritto comparato* (1968); H. Fix Zamudio, *A Brief Introduction to the Mexican Writ of Amparo*, *California Western International Law Journal* 9 (1979), 306ff.; H.R. Horn, *Das Amparo-Verfahren in Mexiko*, *Verfassung und Recht in Übersee* 1 (1968), 162ff., und ders., *Grundzüge des mexikanischen Verfassungsrechts*, *Jahrbuch des öffentlichen Rechts* 29 (1980), 479ff. (497ff.).

xiko entwickelte Rechtsinstitut schnell im gesamten lateinamerikanischen Bereich verbreitet hat⁵. In seiner Funktion geht das Amparo-Verfahren über die Aufgaben einer Verfassungsbeschwerde im kontinentaleuropäischen Sinne weit hinaus und stellt sich häufig als eine nur schwer zu durchschauende, äußerst komplexe Regelung verfassungs- und einfachgesetzlicher Normen dar. Im Rahmen dieser Darstellung ist es nicht möglich, einen umfassenden Überblick über die verschiedenen Aspekte dieses Verfahrens zu geben; im Interesse rechtsvergleichender Erkenntnis erscheint daher eine Beschränkung auf die in anderen Rechtsordnungen üblicherweise mit der Verfassungsbeschwerde verknüpften Funktionen des Amparo-Verfahrens gerechtfertigt.

2. Entstehung und Entwicklung des Amparo-Verfahrens

Gerade von mexikanischen Autoren⁶ wird die Bedeutung ausländischer Einflüsse bei der Entstehung des Amparo-Verfahrens hervorgehoben; andererseits ist zu unterstreichen, daß solche Einflüsse im weiteren Verlauf der Entwicklung dieses Rechtsinstituts fast völlig an Relevanz verloren, so daß zu Recht von einem genuin mexikanischen Beitrag zur Kontrolle aller staatlichen Gewalt an und durch die Verfassung gesprochen werden kann.

a) Die verfassungsrechtliche Entwicklung des unabhängig gewordenen Mexikos ist fraglos von der Verfassung der Vereinigten Staaten von Amerika beeinflusst worden, was insbesondere für die Idee der gerichtlichen Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen gilt⁷; daneben spiegelt sich im Amparo-Verfahren auch das Vorbild des anglo-amerikanischen *writ of habeas corpus* wieder. Der ganz natürliche Einfluß der fast dreihundertjährigen Kolonialmacht Spanien zeigt sich nicht nur am Begriff "Amparo"⁸, sondern auch in der zentralistischen Konzentration des Amparo-Verfahrens bei mexikanischen Bundesgerichten. Schließlich ist

⁵ Vgl. hierzu statt aller H. Fix Zamudio, Verfassungsgerichtsbarkeit in Lateinamerika, Jahrbuch des öffentlichen Rechts 25 (1976), 649 ff.

⁶ Vgl. hierzu statt aller Fix Zamudio (Anm. 4), 308 ff.

⁷ Vermittelt wurden diese Kenntnisse vor allem durch A. de Toqueville's *La Démocratie en Amérique* (1835), das später (1855) auch in einer spanischen Übersetzung erschien.

⁸ Zur Entstehung des Amparo-Verfahrens an den Höfen von Aragón und Kastilien siehe V. Fairen Guillén, *Antecedentes Aragoneses de los juicios de amparo* (1971), und A. Lira González, *El amparo colonial y el juicio de amparo mexicano* (1972).

der französische Einfluß⁹ zu nennen, der nicht nur in den der Déclaration des droits de l'homme et du citoyen von 1789 nachempfundenen, an der Spitze der mexikanischen Verfassungen stehenden Garantien von Individualrechten (*garantías individuales*) deutlich wird, sondern sich auch in manchen, am Recours de Cassation orientierten Aspekten des Amparo-Verfahrens zeigt.

b) Das Amparo-Verfahren entstand in drei Schritten: Seine erste Verankerung findet sich in der Verfassung des mexikanischen Bundesstaats Yucatán vom 31. März 1841¹⁰, entworfen von Manuel Crescencio Rejón, der als einer der Väter des Amparo-Verfahrens und als der erste lateinamerikanische Jurist gilt, der die gerichtliche Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen in eine lateinamerikanische Verfassung einführte. Auf nationaler Ebene verankert wurde das Amparo-Verfahren in Art. 25 der Acta de Reformas vom 8. Mai 1847, der die Bundesverfassung von 1824 revidierte; diese Bestimmung¹¹ ging, wie die gesamte Acta de Reformas, auf einen Entwurf von Mariano Otero zurück, der daher als der andere Vater des Amparo-Verfahrens gilt, und enthielt das später als "Otero-Formel" (*fórmula Otero*) bekannt gewordene Prinzip, daß eine gerichtliche Entscheidung in einem Amparo-Verfahren nur *inter partes* wirke, ihr also grundsätzlich keine Wirkung *erga omnes* zukomme, was

⁹ Vgl. hierzu statt aller González Cosío (Anm. 3), 26 f.

¹⁰ Hinzuweisen ist auf folgende Bestimmungen (zitiert nach González Cosío, *ibid.*, 29): Nach Art. 53 der Verfassung von Yucatán war Aufgabe der Suprema Corte de Justicia de Yucatán "Amparar en el goce de sus derechos a los que le pidan su protección contra las leyes y decretos de la Legislatura que sean contrarios a la Constitución, o contra las providencias del gobernador o Ejecutivo reunido, cuando en ellas se hubiese infringido el Código fundamental o las leyes, limitándose en ambos casos a reparar el agravio en la parte que éstas o la Constitución, hubiesen sido violadas". In den Art. 63 und 64 dieser Verfassung heißt es: "Los jueces de primera instancia ampararán en el goce de los derechos garantizados por el artículo anterior [enthält die *garantías individuales*] a los que les pidan su protección contra cualesquiera funcionarios que no correspondan al orden judicial, decidiendo breve y sumariamente las cuestiones que se susciten sobre los asuntos indicados" und "De los atentados cometidos por los jueces contra los citados derechos conocerán sus respectivos superiores, con la misma preferencia de que se ha hablado en el artículo precedente, remediando desde luego, el mal que se les reclame, enjuiciando inmediatamente al conculcador de las mencionadas garantías".

¹¹ Art. 25 der Acta de Reformas lautet (zitiert nach González Cosío, *ibid.*, 31): "Los tribunales de la Federación ampararán a cualquier habitante de la República en el ejercicio y conservación de los derechos que le concedan esta Constitución y las leyes constitucionales, contra todo ataque de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ya de la Federación, ya de los Estados, limitándose dichos tribunales a impartir su protección, al caso particular sobre el que verse el proceso, sin hacer declaración general respecto de la ley o del acto que la motivare".

trotz wachsender Kritik immer noch eines der Charakteristika dieses Verfahrens ist. Der dritte und entscheidende Schritt war dann die Ausarbeitung der liberalen Verfassung Mexikos vom 5. Februar 1857, deren Art. 101 und 102¹² die wichtigsten Elemente des Amparo-Verfahrens verfassungsrechtlich niederlegten; hierzu gehört vor allem die ausschließliche Zuständigkeit der Bundesgerichte, im Rahmen des Amparo-Verfahrens über den Schutz der in der Verfassung garantierten Individualrechte (*garantías individuales*) auf Bundes- wie auf Landesebene auf Antrag der betroffenen Person mit Wirkung nur für den Einzelfall zu entscheiden.

c) Unter der Geltung der Verfassung von 1857 wurden dann mehrere Amparo-Gesetze (*Leyes de Amparo*)¹³ verabschiedet, welche dieses Rechtsinstitut konkret ausgestalteten und zu einem auch für die Praxis effizienten Schutzmechanismus gegen grundrechtsverletzende oder -beeinträchtigende staatliche Hoheitsakte machten. In diesem Zusammenhang ist auf zwei wichtige Aspekte des Amparo-Verfahrens hinzuweisen, die sich in den Jahren nach 1857 herausbildeten: Die Entstehung des indirekten und des direkten Amparo (*amparo indirecto* und *amparo directo*); im Fall des indirekten Amparo werden Entscheidungen der erstinstanzlichen Bundesdistriktgerichte durch Rechtsmittel der Überprüfung durch den Obersten Gerichtshof (*Suprema Corte de Justicia*) unterworfen, während im zweiten Fall grundsätzlich alle rechtskräftigen Entscheidungen aller mexikanischen Gerichte, also auch der Gerichte der Bundesstaaten, unmittelbar vom Obersten Gerichtshof im Hinblick auf ihre Vereinbarkeit mit den in der Verfassung garantierten Individualrechten (*garantías individuales*) überprüft werden können. Dieser zweite Aspekt des Amparo-Verfahrens, der dieses zu einem wahrhaft umfassenden Rechtsschutzmechanismus werden ließ, beruht auf dem erfolgreichen Bemühen der Mitglieder des Obersten Gerichtshofes, durch eine extensive Ausle-

¹² Diese Bestimmungen lauteten (zitiert nach González Cosío, *ibid.*, 31f.): Art. 101 “Los tribunales de la federación resolverán toda controversia que se suscite: I. Por leyes o actos de cualquiera autoridad que violen las garantías individuales; II. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados; III. Por leyes o actos de las autoridades de éstos, que invaden la esfera de la autoridad federal” und Art. 102: “Todos los juicios de que habla el artículo anterior se seguirán, a petición de la parte agraviada, por medio de procedimientos y formas del orden jurídico, que determinará una ley. La sentencia será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a protegerlos y ampararlos en el caso especial sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o acto que la motivare”.

¹³ Vgl. hierzu Burgoa Orihuela (Anm. 3), 136ff., und González Cosío, *ibid.*, 35ff.

gung des Art. 14 der Verfassung von 1857¹⁴ auch Entscheidungen der gliedstaatlichen Gerichte zum Gliedstaatenrecht der Kontrolle anhand der Verfassung zu unterwerfen¹⁵; dieses Vorgehen wurde mit der mangelnden Unabhängigkeit und ungenügenden juristischen Qualifikation vieler Mitglieder gliedstaatlicher Gerichte begründet.

d) Die – mit gewissen Änderungen noch immer geltende – mexikanische Verfassung vom 5. Februar 1917 (*Constitución Política*)¹⁶ nahm diese Entwicklungen auf und regelte, unter Beibehaltung der entsprechenden Grundprinzipien der Verfassung von 1857, in ihren Art. 103¹⁷ und 107¹⁸ – teilweise sehr detailliert – die Grundlagen des Amparo-Verfahrens. Nach offenbar recht heftigen Debatten in der Verfassungsgebenden Versammlung wurde das Prinzip des *amparo directo* und der umfassenden Kontrolle aller rechtskräftigen Gerichtsentscheidungen verfassungsrechtlich verankert; gewisse Ausnahmen von diesem Prinzip, die etwa bestimmte politische oder ausländerrechtliche Regierungsentscheidungen betreffen, müssen danach in der Verfassung selbst oder in der *Ley de Amparo*¹⁹ ausdrücklich vorgesehen sein. Dieser beinahe allumfassende Anwendungsbereich des Amparo-Verfahrens führte zu einer schwerwiegenden Überlastung der erstinstanzlichen Bundesdistriktgerichte und des Obersten Gerichtshofes, was wiederum zu den wichtigsten Änderungen der *Ley de Amparo* in den Jahren 1951 und 1968 führte: Im Jahre 1951 wurden – zwischen den erstinstanzlichen Bundesdistriktsgerichten (*Juzgados de Distrito*) und dem Obersten Gerichtshof – fünf Kollegialgerichte (*Tribunales Colegiados de Circuito*) eingerichtet, deren Aufgabe in einer

¹⁴ Diese Bestimmung lautete (zitiert nach Fix Zamudio [Anm. 3], 374): “Nadie puede ser juzgado ni sentenciado sino por leyes dadas con anterioridad al hecho y exactamente aplicados a él, por el tribunal que previamente haya establecido la ley”.

¹⁵ Zu dieser Rechtsprechung vgl. statt aller González Cosío (Anm. 3), 33 f., und Fix Zamudio (Anm. 4), 314 f.

¹⁶ Vgl. hierzu neben dem in Anm. 3 genannten Werk von Tena Ramírez auch M. Acosta Romero/G.D. Gongora Pimentel, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Legislación-Jurisprudencia-Doctrina* (2. Aufl. 1984).

¹⁷ Art. 103 lautet in der jetzt geltenden Fassung: “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 vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados; III. Por leyes o actos de las autoridades de éstos que invaden la esfera de la autoridad federal.”

¹⁸ Diese für das mexikanische Amparo-Verfahren ganz grundlegende Bestimmung wird wegen ihres ungewöhnlichen Umfangs als Anhang zu diesem Bericht wiedergegeben.

¹⁹ Einschlägig ist Art. 73 der *Ley de Amparo*; vgl. zur Figur der Unzulässigkeit des Amparo-Verfahrens (*improcedencia*) etwa Burgoa Orihuela (Anm. 3), 451 ff., und González Cosío (Anm. 3), 124 ff.

Entlastung des Obersten Gerichtshofes zu sehen ist. Ihre Zahl wurde im Jahre 1968 auf siebzehn erhöht; ferner wurde eine Neuverteilung der Befugnisse von *Tribunales Colegiados* und Oberstem Gerichtshof dahin erreicht, daß dieser nur noch in Fällen von größter Bedeutung selbst zu entscheiden hatte. Seit 1976 umfaßt die *Ley de Amparo* in zwei Bücher gegliederte insgesamt 235 Artikel, wobei sich die 22 Bestimmungen des Zweiten Buches allein auf das Amparo-Verfahren in agrarrechtlichen Fragen (*amparo en materia agraria*) beziehen.

3. Die gegenwärtige Ausgestaltung des Amparo-Verfahrens

In seiner gegenwärtigen komplexen Struktur umfaßt das mexikanische Amparo-Verfahren fünf Funktionen²⁰: Schutz der in der Verfassung garantierten Individualrechte (*garantías individuales*), Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen (Normenkontrolle), Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit rechtskräftiger Gerichtsentscheidungen, Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit von Verwaltungsakten und schließlich Schutz der sozialen Rechte der Bauern im Zusammenhang mit Vorhaben der Agrarreform. Hierbei ist zu unterstreichen, daß der Begriff der Verfassungsmäßigkeit insoweit sehr weit zu verstehen ist, als die Rechtsprechung die Art. 14²¹ und 16²² der Verfassung von 1917 dahin gehend – sehr weit – auslegt, daß diese Vorschriften ein verfassungsrechtliches Rechtmäßigkeitserfordernis für alle belastenden staatlichen Hoheitsakte, wozu auch Gerichtsentscheidungen zählen, vorsähen, was dazu führt, daß im Rahmen eines Amparo-Verfahrens in gewissem Umfang faktisch eine Kontrolle der "richtigen" Anwendung einfachen Rechts erfolgt²³;

²⁰ Diese Einteilung geht auf *Fix Zamudio* zurück und dürfte, obwohl sie in der *Ley de Amparo* so nicht zu finden ist, in der Lehre inzwischen überwiegend akzeptiert sein.

²¹ Art. 14 lautet: "A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna. Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho. En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata. En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra, o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del Derecho".

²² Die entscheidende Passage des Art. 16 lautet: "Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento ...".

²³ Zu dieser Entwicklung vgl. statt aller *Burgoa Orihuela* (Anm. 3), 250ff.

dies ist insbesondere im Bereich der Kontrolle von Verwaltungsentscheidungen von Bedeutung, wo das Amparo-Verfahren in vieler Hinsicht die in anderen Rechtssystemen von der Verwaltungsgerichtsbarkeit ausgeübte Funktion übernommen hat.

a) Im Hinblick auf den Schutz der garantierten Individualrechte²⁴ entspricht das mexikanische Amparo-Verfahren weitgehend dem englischen *writ of habeas corpus*, bezieht sich also in erster Linie auf den Schutz der persönlichen Freiheitsrechte. Unter der geltenden Ley de Amparo können alle staatlichen Handlungen, die in die persönliche Freiheit eingreifen, mittels des *amparo indirecto* suspendiert werden. Der entsprechende Antrag ist grundsätzlich vor dem örtlich zuständigen erstinstanzlichen Bundesdistriktgericht durch die betroffene Person selbst oder in ihrem Namen von einer sie vertretenden anderen Person zu stellen²⁵. Der zuständige Richter verfügt über weite Ermittlungsbefugnisse und wird gegebenenfalls den angegriffenen Hoheitsakt aussetzen (*suspensión del acto reclamado*). Die Antragstellung ist an keine zeitlichen Fristen gebunden²⁶, kann zu jeder Tages- und Nachtzeit gestellt werden – in Eilfällen auch mündlich (*comparecencia*)²⁷ – und dann auch vor einem gliedstaatlichen Gericht, das in solchen Fällen entweder selbst die begehrte Aussetzung ausspricht oder die Sache an das zuständige Bundesdistriktgericht abzugeben hat²⁸.

b) Von erheblicher praktischer Bedeutung ist die Funktion des Amparo-Verfahrens als einer Möglichkeit, die Verfassungsmäßigkeit von Ge-

²⁴ Vgl. hierzu statt aller I. Burgoa Orihuela, *Garantías Individuales* (18. Aufl. 1984), und Castro (Anm. 3), 35ff.

²⁵ Art. 17 der Ley de Amparo lautet: "Cuando se trate de actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento judicial, deportación o destierro, o alguno de los actos prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Federal, y el agraviado se encuentre imposibilitado para promover el amparo, podrá hacerlo cualquiera otra persona en su nombre, aunque sea menor de edad o mujer casada ...".

²⁶ Dies folgt aus Art. 21 i.V.m. Art. 22 Abs. 2 der Ley de Amparo; während Art. 21 bestimmt, daß grundsätzlich ein Amparo-Verfahren 15 Tage nach Kenntniserlangung vom belastenden Akt zu erfolgen hat, enthält Art. 22 die hiervon bestehenden Ausnahmen, wobei Abs. 2 bestimmt: "Los actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal, deportación, destierro, cualquiera de los actos prohibidos por el artículo 22 de la Constitución, o la incorporación forzosa al servicio del Ejército o Armada nacionales. En estos casos la demanda de amparo podrá interponerse en cualquier tiempo".

²⁷ Vgl. Art. 117 der Ley de Amparo.

²⁸ Vgl. Art. 38–40 der Ley de Amparo.

setzen zu überprüfen (*amparo contra leyes*)²⁹. Eine gerade auch von mexikanischen Autoren zunehmend kritisierte Besonderheit dieses Verfahrens besteht darin, daß gemäß der eingangs erwähnten *fórmula Otero*, die verfassungsrechtlich in Art. 107 Abs. II der Verfassung von 1917 und einfachgesetzlich in Art. 76 Abs. I der Ley de Amparo verankert ist, entsprechenden Gerichtsentscheidungen keine Wirkung *erga omnes* zukommt, was zwangsläufig dazu führen muß, daß in immer wieder neuen Verfahren auf die Verfassungswidrigkeit bestimmter gesetzlicher Vorschriften zu erkennen ist³⁰. Die Verfassungswidrigkeit von Gesetzen kann auf zwei verschiedenen prozessualen Wegen geltend gemacht werden: Die Klage wegen Verfassungswidrigkeit (*acción de inconstitucionalidad*) und die Beschwerde wegen Verfassungswidrigkeit (*recurso de inconstitucionalidad*).

aa) Die *acción de inconstitucionalidad*³¹ stellt einen unmittelbaren Angriff auf eine gesetzliche Bestimmung dar. Sie wird gemäß Art. 107 Abs. VII der Verfassung in Verbindung mit Art. 114 Abs. I und II der Ley de Amparo in erster Instanz vor dem erstinstanzlichen Bundesdistriktgericht erhoben, gegen dessen Entscheidung dann das Rechtsmittel des *recurso de revisión* eröffnet ist. Die im Jahre 1951 erfolgte Neufassung der Ley de Amparo sieht zwei Formen der *acción de inconstitucionalidad*³² vor: Die erste betrifft unmittelbar anwendbare Gesetze (*leyes autoaplicativas*), die unmittelbar, d.h. ohne daß es weiterer Konkretisierung durch staatliche Akte bedürfte, verfassungsrechtlich geschützte Interessen der Betroffenen beeinträchtigen; die entsprechende Klage ist innerhalb von 30 Tagen nach Inkrafttreten des fraglichen Gesetzes einzureichen. Die zweite Form bezieht sich auf alle anderen Normen, d.h. Fälle von *leyes autoaplicativas*, die nicht innerhalb der genannten Frist von 30 Tagen Gegenstand einer *acción de inconstitucionalidad* wurden, und alle nicht unmittelbar anwendbaren Bestimmungen (*leyes heteroaplicativas*), die also noch einer sie implementierenden Vorschrift oder Handlung bedürfen; in diesen Fällen ist die *acción de inconstitucionalidad* innerhalb einer Frist von fünfzehn Tagen nach dem Zeitpunkt zu erheben, zu dem die Kläger von ihrer potentiellen Betroffenheit in ihren Rechten Kenntnis erlangt haben. Seit der Reform der Ley de Amparo im Jahre 1968 setzt die *acción de inconstitucionalidad* gegen *leyes heteroaplicativas* die vorherige Erschöpfung gege-

²⁹ Vgl. hierzu Burgoa Orihuela (Anm. 3), 214ff.; González Cosío (Anm. 3), 62ff., und Fix Zamudio (Anm. 4), 318ff.

³⁰ Vgl. hierzu statt aller Fix Zamudio, *ibid.*, 319 mit weiteren Nachweisen.

³¹ Vgl. hierzu statt aller Fix Zamudio, *ibid.*, 320f.

³² Vgl. hierzu Fix Zamudio, *ibid.*, 320f., und González Cosío (Anm. 3), 66ff.

benenfalls bestehender einfacher Rechtsschutzmöglichkeiten voraus; in diesen Fällen beginnt die genannte Frist von fünfzehn Tagen zur Einlegung der *acción de inconstitucionalidad* mit der Zustellung des rechtskräftigen Urteils, das aufgrund einfacher Rechtsschutzmöglichkeiten ergangen ist.

bb) Der *recurso de inconstitucionalidad*³³ richtet sich nicht unmittelbar gegen die Anordnung des Gesetzgebers, sondern gegen die Gesetzmäßigkeit einer richterlichen Entscheidung, die auf der vorgeblich verfassungswidrigen Gesetzesbestimmung beruht. Es handelt sich insoweit also um eine Inzidentprüfung. Der *recurso de inconstitucionalidad* ist als *amparo directo*, abhängig von Sachbereich und Streitwert, unmittelbar beim Obersten Gerichtshof oder dem örtlich zuständigen Tribunal Colegiado anhängig zu machen, wobei die Entscheidungen der Tribunales Colegiados der Überprüfung durch den Obersten Gerichtshof unterliegen.

c) Von überragender praktischer Bedeutung ist die Funktion des Amparo-Verfahrens als Kassationsbegehren (*amparo de casación*)³⁴, das mehr als 80 % aller Amparo-Verfahren kennzeichnet. Der *amparo de casación* erlaubt die Überprüfung aller rechtskräftigen Urteile darauf, ob die jeweiligen Gerichte verfassungsmäßige Gesetzesbestimmungen in verfassungswidriger Weise angewendet haben. Im Unterschied zum *recurso de inconstitucionalidad* ist Gegenstand des *amparo de casación* also nicht die angebliche Verfassungswidrigkeit der vom Gericht angewendeten Norm, sondern die angeblich verfassungswidrige Anwendung einer verfassungsmäßigen Bestimmung. Der *amparo de casación* beruht auf Art. 14 der Verfassung von 1917 in Verbindung mit Art. 158 der Ley de Amparo³⁵ und ist als *amparo directo* unmittelbar in einziger Instanz beim Obersten Gerichtshof oder einem der Tribunales Colegiados einzulegen, wobei in der Praxis dem Obersten Gerichtshof nur die "wichtigsten" Fälle unterbreitet werden. Unter Berücksichtigung der herkömmlichen Grundsätze für Kassationsverfahren können im Rahmen des *amparo de casación* nur Verletzungen von in der Verfassung geschützten Verfahrensrechten (*error*

³³ Vgl. hierzu Fix Zamudio, *ibid.*, 321 ff., und González Cosío, *ibid.*, 67 f.

³⁴ Vgl. hierzu Fix Zamudio, *ibid.*, 323 ff. mit weiteren Nachweisen.

³⁵ Diese Bestimmung lautet: "El juicio de amparo directo se promoverá en única instancia ante la Suprema Corte de Justicia o ante los Tribunales Colegiados de Circuito, según el caso, en los términos establecidos por las Fracciones V y VI del artículo 107 constitucional ... y procede contra sentencias definitivas dictadas por tribunales judiciales o administrativos... por violaciones a las leyes del procedimiento cometidas durante la secuela del mismo, siempre que afecten a las defensas del quejoso trascendiendo al resultado del fallo y por violaciones de garantías cometidas en las propias sentencias ...".

en procedando) oder materiell fehlerhafte Urteile angegriffen werden (*error en judicando*), wo der Grad der falschen Anwendung einfachen Rechts einen Verstoß gegen das Willkürverbot darstellt. Hieraus folgt auch, daß in dieser Art des Amparo-Verfahrens neuer Sachvortrag oder neue Beweismittel nicht zugelassen sind³⁶.

d) Wegen des Fehlens einer umfassenden Verwaltungsgerichtsbarkeit in Mexiko kommt dem Amparo-Verfahren als effektivster und in vielen Materien einziger gerichtlicher Rechtsschutzmöglichkeit gegenüber Verwaltungsakten eine so beachtliche Bedeutung zu, daß häufig der *amparo administrativo*³⁷ als eigenständiger Begriff gebraucht wird. In Wirklichkeit handelt es sich jedoch um Fragen der Verfassungswidrigkeit von verwaltungsrechtlichen Normen oder Einzelakten, die letztlich im Wege einer *acción* oder eines *recurso de inconstitucionalidad* oder eines *amparo de casación* überprüft werden. In den vielen Fällen, in denen – nach Erschöpfung der verwaltungsinternen Rechtsbehelfe – gegen Verwaltungsentscheidungen kein Rechtsweg zu Gerichten besteht, ist das Amparo-Verfahren beim örtlich zuständigen Bundesdistriktgericht zu erheben, dessen Entscheidung dann einem Rechtsmittel zum Obersten Gerichtshof oder einem der *Tribunales Colegiados* unterliegt.

e) Auf die besonderen Vorschriften des *amparo agrario*³⁸, der sich allein aus der spezifischen Rechtsentwicklung Mexikos erklärt, kann im Rahmen dieser Darstellung nicht näher eingegangen werden.

4. Die verfahrensrechtliche Ausgestaltung des Amparo-Verfahrens

a) Der *amparo indirecto*³⁹ vor dem zuständigen erstinstanzlichen Bundesdistriktgericht ist ein einfaches Verfahren⁴⁰. Nach Eingang des Antrags erfolgt durch den Richter die Zustellung an die beklagte Behörde, die im Regelfall innerhalb von fünf Tagen zu erwidern hat. Die Ähnlichkeit mit einem zivilrechtlichen Verfahren zeigt sich etwa darin, daß die

³⁶ Dies folgt aus Art. 78 der Ley de Amparo.

³⁷ Vgl. hierzu Burgoa Orihuela (Anm. 3), 260ff.; Fix Zamudio (Anm. 4), 325ff., und ders., *Judicial Protection of the Individual against the Executive in Mexico*, in: *Gerichtsschutz gegen die Exekutive*, Bd. 2 (Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, Bd. 52) (1970), 713 ff.

³⁸ Vgl. hierzu Burgoa Orihuela, *ibid.*, 884ff., und Fix Zamudio (Anm. 4), 327 ff.

³⁹ Vgl. hierzu Burgoa Orihuela, *ibid.*, 630ff.; Fix Zamudio, *ibid.*, 329ff., und González Cosío (Anm. 3), 183 ff.

⁴⁰ Dem *amparo indirecto* ist der 2. Titel des 1. Buches der Ley de Amparo gewidmet (Art. 114–157).

unentschuldigte Fristversäumnis der Erwiderung als Eingeständnis der angegriffenen Handlung gewertet wird. In der vom Richter angesetzten mündlichen Verhandlung haben neben den eigentlichen Parteien auch potentiell betroffene Dritte sowie der Generalanwalt (Ministerio Público Federal) die Möglichkeit zu Stellungnahmen. Gegen das Urteil kann ein Rechtsmittel zum Obersten Gerichtshof oder zu einem der *Tribunales Colegiados* eingelegt werden.

Dieses Rechtsmittel wird vom jeweiligen Gerichtspräsidenten auf seine Zulässigkeit überprüft; nach seiner Zulassung haben die Parteien und der Generalanwalt innerhalb von zehn Tagen ihre Stellungnahmen abzugeben, bevor dann ohne weitere mündliche Verhandlung entschieden wird. Dem Urteil können Sondervoten (*votos particulares*) beigefügt werden. Die gesetzlich vorgesehenen kurzen Fristen zur Erstellung der Urteilsentwürfe werden wegen der Überlastung der Gerichte häufig verlängert.

b) Das Verfahren des *amparo directo*⁴¹ vor dem Obersten Gerichtshof oder den *Tribunales Colegiados* weist keine grundlegenden Abweichungen vom Verfahren des *amparo indirecto* auf.

c) Die ganz erhebliche Überlastung der mexikanischen Gerichtsbarkeit mit Amparo-Verfahren hat zur Einführung einer verfahrensrechtlichen Untätigkeitssanktion geführt, deren Ziel es ist, die Gerichte von Verfahren zu befreien, die entweder mißbräuchlich angestrengt wurden oder an denen das Rechtsschutzinteresse mittlerweile entfallen ist. Die Einstellung (*sobreseimiento*)⁴² eines Verfahrens in zivil- und verwaltungsrechtlichen Sachen erfolgt im *amparo directo* wie *indirecto*, wenn der Kläger nicht innerhalb von 300 Tagen nach Verfahrenseinleitung und jeweils weiteren 300 Tagen sein Interesse an einer Fortführung des Verfahrens erklärt. Im Unterschied zur Sanktion des *sobreseimiento*, die keine rechtlich relevante Aussage über das Vorbringen des Klägers enthält, führt die Erklärung der Unzulässigkeit (*improcedencia*)⁴³ aus verfahrensrechtlichen Gründen zu einer ausdrücklichen Bestätigung der angegriffenen Entscheidung; zu beachten ist, daß die Sanktion des *sobreseimiento* in strafrechtlichen Am-

⁴¹ Vgl. hierzu Burgoa Orihuela (Anm. 3), 680 ff.; Fix Zamudio (Anm. 4), 331, und González Cosío (Anm. 3), 198 ff.; dem *amparo directo* ist der 3. Titel des 1. Buches der Ley de Amparo gewidmet (Art. 158–191).

⁴² Zur Figur des *sobreseimiento* vgl. Burgoa Orihuela, *ibid.*, 500 ff.; Fix Zamudio, *ibid.*, 331 f., und González Cosío, *ibid.*, 135 ff.; die gesetzliche Regelung des *sobreseimiento* findet sich in den Art. 74 und 75 der Ley de Amparo.

⁴³ Zur Figur der *improcedencia* vgl. Burgoa Orihuela, *ibid.*, 451 ff.; Fix Zamudio, *ibid.*, 332, und González Cosío, *ibid.*, 124 ff.; die detaillierte gesetzliche Regelung der *improcedencia* findet sich in Art. 73 der Ley de Amparo.

paro-Verfahren nicht verhängt werden darf. Insbesondere das Rechtsinstitut des *sobreseimiento* wird in der Lehre⁴⁴ heftig kritisiert als eindeutiger Verstoß gegen das eigentlich das Amparo-Verfahren beherrschende Officialprinzip (*impulso oficial*), und es muß in der Tat fraglich erscheinen, ob nicht der Überlastung der Gerichte durch eine Abkehr von der *fórmula Otero* eher begegnet werden könnte.

5. Die Gerichte des Amparo-Verfahrens

Die Gerichte des Amparo-Verfahrens⁴⁵ sind der Oberste Gerichtshof, die *Tribunales Colegiados*, die Bundesdistriktgerichte und, in einigen Fällen, auch gliedstaatliche Gerichte.

Der Oberste Gerichtshof ist zum einen oberste Instanz in Fragen einfachen Bundesrechts und daneben oberste Instanz in Amparo-Verfahren. Er ist gegliedert in vier Senate (*salas*) mit jeweils eigener sachlicher Zuständigkeit (Straf-, Zivil-, Verwaltungs- und Arbeitsrecht). Jeder Senat besteht aus fünf Richtern (*ministros*); zusätzlich gibt es einen aus "Hilfsrichtern" (*ministros supernumerarios*) bestehenden weiteren Senat, der über ihm vom Plenum zugewiesene Amparo-Verfahren entscheidet. Die Richter des Obersten Gerichtshofs werden vom Staatspräsidenten mit Zustimmung des Kongresses ernannt. Ihre Amtszeit endet mit Erreichung des Pensionsalters; vorher können sie nur in einem komplizierten Verfahren der Richteranklage vor dem Kongress ihres Amtes enthoben werden.

Die im Jahre 1951 geschaffenen *Tribunales Colegiados* sind jeweils für bestimmte Gerichtsbezirke zuständig; ihre jeweils drei Richter (*ministros*) werden vom Obersten Gerichtshof zunächst auf vier Jahre und danach bei Wiederberufung auf Lebenszeit ernannt. Ihre Entscheidungskompetenz bezieht sich auf direkte und indirekte Amparo-Verfahren, wobei die Zuständigkeiten von Oberstem Gerichtshof und *Tribunales Colegiados* in komplizierter Weise so abgegrenzt werden, daß die "wichtigeren" Verfahren vom Obersten Gerichtshof entschieden werden. Grundsätzlich erwachsen ihre Entscheidungen in Rechtskraft und unterliegen nur dann einem Rechtsmittel zum Obersten Gerichtshof, wenn es sich um Fragen der Verfassungsmäßigkeit gesetzlicher Bestimmungen handelt.

Die Bundesdistriktgerichte sind zuständig für Verfahren nach Bundesrecht und Amparo-Verfahren. Ihre Richter werden vom Obersten Ge-

⁴⁴ Vgl. statt aller Burgoa Orihuela, *ibid.*, 500f.

⁴⁵ Vgl. hierzu Burgoa Orihuela, *ibid.*, 379ff.; Fix Zamudio (Anm. 4), 332ff., und González Cosío (Anm. 3), 178ff.

richtshof zunächst auf vier Jahre und danach auf Lebenszeit ernannt. Ihre Entscheidungen in Amparo-Verfahren unterliegen Rechtsmitteln zu den *Tribunales Colegiados* und ggf. zum Obersten Gerichtshof. In dringenden Fällen, insbesondere solchen, in denen das Amparo-Verfahren die Funktion eines *habeas corpus* hat, sind ausnahmsweise auch gliedstaatliche Gerichte zur Entscheidung über einen Amparo-Antrag zuständig.

6. Die Parteien des Amparo-Verfahrens

Die Parteien des Amparo-Verfahrens⁴⁶ sind der Kläger, die beklagte Behörde, in ihren Rechtsinteressen betroffene Dritte und der Generalanwalt (*Ministerio Público Federal*).

Kläger (*agraviado* = Beschwerter) können neben natürlichen und juristischen Personen des Privatrechts auch öffentlich-rechtliche Körperschaften sein, wenn sie etwa in ihren Eigentumsinteressen berührt sind. Beklagte Behörde (*autoridad demandada*) ist diejenige Körperschaft, die für den angegriffenen Hoheitsakt verantwortlich (*responsable*) ist, also ein Minister, das Parlament oder der Direktor einer staatlichen Behörde oder das Gericht, dessen Urteil angegriffen wird. Dritte (*tercero perjudicado* oder *tercero interesado*) sind diejenigen, die an der Bestätigung des angegriffenen Hoheitsaktes ein rechtliches Interesse haben: In zivilrechtlichen Amparo-Verfahren ist das in der Regel die gegnerische Partei des Ausgangsverfahrens, in strafrechtlichen Amparo-Verfahren die Nebenkläger usw. Der Generalanwalt ist, im Gegensatz zum Dritten, keine mit gleichen Rechten ausgestattete Partei, da er nur in Verfahren, die das öffentliche Interesse betreffen, ein Rechtsgutachten abgeben, aber etwa keine Anträge stellen, Beweise erheben oder Rechtsmittel einlegen kann.

7. Einstweiliger Rechtsschutz

Aus der offenkundigen Eilbedürftigkeit vieler Amparo-Verfahren und der Überlastung der Gerichte folgt die Notwendigkeit der Einrichtung einstweiligen Rechtsschutzes. So kennt das Amparo-Verfahren denn auch das Rechtsinstitut der *suspensión*⁴⁷, die dazu dient, die Rechte des Klägers bis zum Erlaß eines Urteils zu sichern und die Entstehung irreparablen

⁴⁶ Vgl. hierzu Burgoa Orihuela, *ibid.*, 327ff.; Fix Zamudio, *ibid.*, 336ff., und González Cosío, *ibid.*, 70ff.

⁴⁷ Vgl. hierzu Burgoa Orihuela, *ibid.*, 704ff.; Fix Zamudio, *ibid.*, 339ff., und González Cosío, *ibid.*, 209ff.

Schadens zu verhindern. Die vor allem von der Rechtsprechung des Obersten Gerichtshofs entwickelten Grundsätze des einstweiligen Rechtsschutzes sind nunmehr auch in der Ley de Amparo⁴⁸ gesetzlich verankert.

Anträge auf einstweiligen Rechtsschutz unterfallen in solche, die mittels eines *amparo indirecto* gestellt, und jene, die bei dem Gericht eingereicht werden, dessen Urteil angegriffen wird. Die erste Kategorie wird entschieden von den Bundesdistriktgerichten, deren Entscheidung wiederum von den *Tribunales Colegiados* überprüft werden kann. Die erste Untergruppe betrifft *habeas corpus*-Fälle, in denen aufgrund eines Antrags der betroffenen oder einer dritten Person der zuständige Richter ohne vorherige Anhörung anderer Parteien die Suspendierung anordnet (*suspensión de oficio*). Ansonsten erfolgt die Entscheidung über einen Antrag auf Suspendierung aufgrund der Beweislage nach einer mündlichen Verhandlung. Die Anträge auf Suspendierung sind jedoch aus Gründen des entgegenstehenden *ordre public* zurückzuweisen. In vielen Fällen wird der Richter die Hinterlegung einer Sicherungssumme (*fianza*) verlangen. In Fällen der zweiten Kategorie kann die Entscheidung des Gerichts, das über einen Antrag auf Aussetzung seines eigenen Urteils entscheidet, mittels der Beschwerde (*queja*) zum Obersten Gerichtshof oder zu einem der *Tribunales Colegiados* angegriffen werden.

8. Rechtsmittel des Amparo-Verfahrens

Das allgemeine Rechtsmittel⁴⁹ des Amparo-Verfahrens ist der Antrag auf Revision (*revisión*), die gegen alle Entscheidungen der Bundesdistriktgerichte in Amparo-Sachen möglich ist. Die Verteilung zwischen Oberstem Gerichtshof und den *Tribunales Colegiados* erfolgt nach der "Wichtigkeit" der Sache. Die Beschwerde (*queja*) ist eröffnet gegen Entscheidungen im Verfahren auf einstweiligen Rechtsschutz und in Fällen angeblicher verfahrensrechtlicher Fehler, wie etwa Ablehnung von Be-
weisanträgen.

⁴⁸ Dies sind die Art. 122–144 in Verfahren des *amparo indirecto* und die Art. 170–176 in Verfahren des *amparo directo*.

⁴⁹ Vgl. hierzu Burgoa Orihuela (Anm.3), 575 ff.; Fix Zamudio (Anm.4), 342 f., und González Cosío (Anm.3), 162 ff. Die gesetzliche Regelung der Rechtsmittel des Amparo-Verfahrens findet sich in den Art. 82–103 der Ley de Amparo.

9. Entscheidungen und ihre Vollstreckung

Anträge auf Amparo können aus prozessualen oder materiellen Gründen zurückgewiesen werden, wobei im letzteren Fall ausgesprochen wird, daß die angegriffene Norm verfassungsmäßig ist bzw. die angegriffene Entscheidung rechtmäßig war. Eine dem Antrag stattgebende Entscheidung⁵⁰, obwohl im Tenor deklaratorisch, stellt eine Nichtigkeitserklärung (*fallo de nullidad*) mit der Folge dar, daß die entsprechende staatliche Behörde, ohne daß es einer weiteren Anordnung bedürfte, den *status quo ante* wiederherzustellen bzw. die verfassungs- bzw. rechtswidrig unterlassene Handlung vorzunehmen hat.

Die Vollstreckung⁵¹ des Amparo-Urteils unterliegt der Aufsicht des Amparo-Gerichts, welches das entsprechende Urteil erlassen hat. Es hat dafür zu sorgen, daß die entsprechenden Behörden die erforderlichen Handlungen vornehmen bzw. Gerichte unter Beachtung des Amparo-Urteils erneut entscheiden; befolgt eine Behörde oder ein Gericht nicht innerhalb einer gesetzten Frist die Anordnungen des Amparo-Gerichts, kann das Plenum des Obersten Gerichtshofs den zuständigen Beamten unter Androhung der in Art. 107 Abs. XVI der Verfassung von 1917 vorgesehenen gravierenden disziplinar- und strafrechtlichen Sanktionen zur Vornahme der erforderlichen Handlungen auffordern⁵².

10. Bindungswirkung von Urteilen in Amparo-Verfahren

Wie mehrfach erwähnt, kommt Urteilen in Amparo-Verfahren aufgrund der *fórmula Otero* keine Wirkung *erga omnes* zu. Eine gewisse Präzedenzkraft von Urteilen in Amparo-Verfahren gibt es jedoch aufgrund der dem mexikanischen Recht eigentümlichen Figur der *jurispru-*

⁵⁰ Vgl. hierzu Burgoa Orihuela, *ibid.*, 523ff.; Fix Zamudio, *ibid.*, 343f., und González Cosío, *ibid.*, 143ff. Die gesetzliche Regelung der Entscheidungen im Amparo-Verfahren findet sich in den Art. 76–81 der Ley de Amparo.

⁵¹ Vgl. hierzu Burgoa Orihuela, *ibid.*, 544ff.; Fix Zamudio, *ibid.*, 345f., und González Cosío, *ibid.*, 149ff. Die gesetzliche Regelung der Vollstreckung von Entscheidungen in Amparo-Verfahren findet sich in den Art. 104–113 der Ley de Amparo.

⁵² Vgl. hierzu Burgoa Orihuela, *ibid.*, 835ff., und Fix Zamudio, *ibid.*, 346. Die gesetzliche Regelung der Verantwortlichkeit der mit der Vollstreckung von Amparo-Entscheidungen betrauten Beamten und Richter findet sich in den Art. 198–210 der Ley de Amparo.

*dencia*⁵³, einer Variante der *stare decisis*-Regel des anglo-amerikanischen Rechts. Seit der Reform der Ley de Amparo im Jahre 1968 haben Oberster Gerichtshof und Tribunales Colegiados die Möglichkeit, alle nachgeordneten Bundes- und Gliedstaatengerichte hinsichtlich der Auslegung der Verfassung und von Bundesgesetzen durch die Schaffung von *jurisprudencia* zu binden: Diese *jurisprudencia* als eine bindende Auslegung von Normen beruht auf fünf zeitlich aufeinander folgenden und einander bestätigenden Leitsätzen (*tesis*). Alle solchen *jurisprudencia*-Entscheidungen und auch die meisten *tesis* werden in der offiziellen Entscheidungssammlung, dem Semanario Judicial de la Federación und seinen Folgebänden, den Apéndices, veröffentlicht. Wegen des großen zeitlichen Rückstandes dieser Veröffentlichungen kommt jedoch von der Wissenschaft herausgegebenen Kommentaren⁵⁴, welche die einschlägige *jurisprudencia* und auch die wichtigsten *tesis* enthalten, besondere Bedeutung zu.

11. Zusammenfassung

Das mexikanische Amparo-Verfahren hat sich in den fast 150 Jahren seines Bestehens von einem prozessualen Mechanismus zum Schutz der persönlichen Freiheit zu einem umfassenden verfahrensrechtlichen Instrument zur Kontrolle und Durchsetzung der Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen und staatlichen Einzelakten und Gerichtsentscheidungen entwickelt. Im Rahmen dieses Beitrags konnten nur die Grundzüge dieses komplexen Rechtsinstituts dargestellt werden, das in seiner Effizienz durch die Überlastung der Gerichte und wohl auch durch das Festhalten an der *fórmula Otero* bedroht ist. Dies wird auch im mexikanischen Schrifttum durchaus erkannt und ist Anlaß zu Reformbestrebungen, die insbesondere auf die Aufgabe der *fórmula Otero* zielen und Entscheidungen jedenfalls des Obersten Gerichtshofs Wirkung *erga omnes* zugestehen wollen. Bislang waren diese Bemühungen jedoch noch nicht erfolgreich. Wenn sich das Amparo-Verfahren auch in vieler Hinsicht vom kontinentaleuropäischen System der Verfassungsbeschwerde und *judicial review* des amerikanischen Rechts unterscheidet, stellt es doch eine wichtige Variante des Schutzes des Bürgers in seinen von der Verfassung garantierten

⁵³ Vgl. hierzu Burgoa Orihuela, *ibid.*, 815ff., und Fix Zamudio, *ibid.*, 346f. Die auf Art. 107 Abs. XIII der Verfassung von 1917 beruhende Figur der *jurisprudencia* ist in den Art. 192–197 der Ley de Amparo einfachgesetzlich geregelt.

⁵⁴ Hier sind vor allem die in Anm. 3 genannten Werke von Trueba Urbina/Trueba Barrera und Acosta Romero/Gongora Pimentel zu nennen.

Grundrechten und seinem Anspruch auf rechtmäßige Ausübung staatlicher Gewalt dar, die Aufmerksamkeit auch außerhalb des lateinamerikanischen Raumes verdient.

Summary⁵⁵

Basic Principles of the Mexican Amparo Procedure

The “amparo” procedure (from the Spanish *amparar*, to defend) is generally considered the most important contribution of Mexican legal doctrine and jurisprudence as regards the implementation and protection of constitutional law. When developed in the mid-19th century by such outstanding Mexican jurists as Rejón and Otero, it was clearly influenced by the U.S. system of judicial review, the Anglo-American writ of *habeas corpus*, traditional Spanish concepts of control of administrative decisions and ideas out of the French Revolution concerning the protection of human rights. Notwithstanding this variety of influences, the Mexican amparo developed into a specific legal institute which subsequently spread all over Latin America and can be considered today as a set of legal procedures genuinely serving to protect constitutionally guaranteed rights, clearly distinguishable from the U.S. system of judicial review and the European system of constitutional complaint (*Verfassungsbeschwerde*).

This article describes the historical origin and subsequent development of the Mexican amparo, its present function as a means primarily to safeguard constitutionally protected individual rights with regard to individual administrative and judicial decisions and to control the compatibility of legislative acts with the constitution, and its procedural structure, i.e. the jurisdiction of the various courts involved, the legal position of the parties, possibilities of preventive measures, appeals and the execution of judgements rendered in amparo procedures.

The article concludes by stating that, notwithstanding the unquestionable relevance of amparo procedures as a means to safeguard individual rights and to control the compatibility of infra-constitutional law with the constitution, the present system of Mexican amparo procedure is in urgent need of thorough reform in order to overcome the suffocation of the courts due to their excessive case-load. This fact is – to a very large extent – a consequence of the traditional concept (the so-called *formula Otero*) under which judgements delivered in an amparo procedure have effect only *inter partes* (and not *erga omnes*) which means

⁵⁵ Summary by the author.

that the same infra-constitutional legal norm might have to be challenged again and again as to its compatibility with a provision of the Constitution unless the legislature eventually takes action to solve the specific problem by amending the norm in question in order to bring about its compatibility with the Constitution.

Anhang

Art. 107 der mexikanischen Verfassung lautet in der jetzt geltenden Fassung:

“Todas las controversias de que habla el artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo con las bases siguientes:

I. El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada;

II. La sentencia será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare. Podrá suplirse la deficiencia de la queja, cuando el acto reclamado se funde en leyes declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia. Podrá también suplirse la deficiencia de la queja en materia penal y la de la parte obrera en materia de trabajo cuando se encuentre que la habido, en contra del agraviado una violación manifiesta de la ley que lo ha dejado sin defensa, y en materia penal, además, cuando se le haya juzgado por una ley que no es exactamente aplicable al caso. Podrá suplirse la deficiencia de la queja en los juicios de amparo contra actos que afecten derechos de menores o incapaces, de acuerdo con lo que disponga la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución. En los juicios de amparo en que se reclamen actos que tengan o puedan tener como consecuencia privar de la propiedad o de la posesión y disfrute de sus tierras, aguas, pastos y montes a los ejidos y a los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, o a los ejidatarios o comuneros, deberá suplirse la deficiencia de la queja de acuerdo con lo que disponga la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución, y no procederán en ningún caso, la caducidad de la instancia ni el sobreseimiento por inactividad procesal. Tampoco será procedente el desistimiento cuando se afecten derechos de los ejidos o núcleos de población comunal.

III. Cuando se reclamen actos de Tribunales Judiciales, Administrativos o del Trabajo, el amparo sólo procederá en los casos siguientes: a) Contra sentencia definitivas o laudos respecto de los cuales no proceda ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificados o reformados, ya sea que la violación se cometa en ellos, o que cometida durante el procedimiento afecte a las defensas del quejoso, trascendiendo el resultado del fallo, siempre que en materia civil haya sido impugnada la violación en el curso del procedimiento mediante el recurso

ordinario establecido por la ley e invocada como agravio en la segunda instancia, si se cometió en la primera. Estos requisitos no serán exigibles en el amparo contra sentencias dictadas en controversias sobre acciones del estado civil o que afecten al orden y a la estabilidad de la familia. b) Contra actos en juicio cuya ejecución sea de imposible reparación, fuera de juicio o después de concluido, una vez agotados los recursos que en su caso procedan, y c) Contra actos que afecten a personas extrañas al juicios.

IV. En materia administrativa el amparo procede, además, contra resoluciones que causen agravio no reparable mediante algún recurso, juicio o medio de defensa legal. No será necesario agotar éstos cuando la ley que los establezca exija, para otorgar la suspensión del acto reclamado, mayores requisitos que los que la Ley Reglamentaria del juicio de amparo requiera como condición para decretar esa suspensión;

V. El amparo contra sentencias definitivas o laudos, sea que la violación se cometa durante el procedimiento o en la sentencia misma, se promoverá directamente ante la Suprema Corte de Justicia o ante el Tribunal Colegial de Circuito que corresponda, conforme a la distribución de competencias que establezcan la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación o la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución, en los casos siguientes: a) En materia penal, contra resoluciones definitivas dictadas por tribunales judiciales, sean éstos federales, del orden común o militares. b) En materia administrativa, cuando se reclamen por particulares sentencias definitivas dictadas por tribunales federales, administrativos o judiciales, no reparables por algún recurso, juicio o medio ordinario de defensa legal. c) En materia civil, cuando se reclamen sentencias definitivas dictadas en juicios del orden federal o en juicios mercantiles, sea federal o local la autoridad que dicte el fallo, o en juicios del orden común. En los juicios civiles del orden federal las sentencias podrán ser reclamadas en amparo por cualquiera de las partes, incluso por la Federación, en defensa de sus intereses patrimoniales, y d) En materia laboral, cuando se reclamen laudos dictados por las Juntas Locales o la Federal de Conciliación y Arbitraje, o por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje de los Trabajadores al Servicio del Estado.

VI. En los casos a que se refiere la fracción anterior, la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución señalará el trámite y los términos a que deberán someterse tanto la Suprema Corte de Justicia como los Tribunales Colegiados de Circuito para dictar sus respectivas resoluciones;

VII. El amparo contra actos en juicio, fuera de juicio o después de concluido, o que afecten a personas extrañas al juicio, contra leyes o contra actos de autoridad administrativa, se interpondrá ante el Juez de Distrito bajo cuya jurisdicción se encuentre el lugar en el que el acto reclamado se ejecute o trate de ejecutarse, y su tramitación se limitará al informe de la autoridad, a una audiencia para la que se citará en el mismo auto en el que se mande pedir el informe y se

recibirán las pruebas que las partes interesadas ofrezcan y oirán los alegatos, pronunciándose en la misma audiencia la sentencia;

VIII. Contra las sentencias que pronuncien en amparo los Jueces de Distrito, procede revisión. De ella conocerá la Suprema Corte de Justicia: a) Cuando se impugne una ley por estimarla inconstitucional. b) Cuando se trate de los casos comprendidos en los fracciones II y III del artículo 103 de esta Constitución. c) Cuando se reclamen del Presidente de la República por estimarlo inconstitucionales, reglamentos en materia federal expedidos de acuerdo con el artículo 89, fracción I, de esta Constitución. d) Cuando en materia agraria, se reclamen actos de cualquier autoridad que afecten a núcleos ejidales o comunales en sus derechos colectivos o a la pequeña propiedad. e) Cuando la autoridad responsable, en amparo administrativo, sea federal, con las limitaciones que en materia de competencia establezca la ley, y f) Cuando, en materia penal se reclame solamente la violación de artículo 22 de esta Constitución. En los casos no previstos en los incisos anteriores, así como en los amparos promovidos contra actos de las autoridades administrativas constituidas conforme a la fracción VI, base primera del artículo 75 de esta Constitución, conocerán de la revisión los Tribunales Colegiados de Circuito y sus sentencias no admitirán recurso alguno;

IX. Las resoluciones que en materia de amparo directo pronuncien los Tribunales Colegiados de Circuito no admiten recursos alguno, a menos que decidan sobre la inconstitucionalidad de una ley o establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución, caso en que serán recurribles ante la Suprema Corte de Justicia, limitándose la materia del recurso exclusivamente a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales. La resolución del Tribunal Colegiado de Circuito no será recurrible cuando se funde en la jurisprudencia que haya establecido la Suprema Corte de Justicia sobre la constitucionalidad de una ley o la interpretación directa de un precepto de la Constitución.

X. Los actos reclamados podrán ser objeto de suspensión en los casos y mediante las condiciones y garantías que determine la ley, para lo cual se tomará en cuenta la naturaleza de la violación alegada, la dificultad de reparación de los daños y perjuicios que pueda sufrir el agraviado con su ejecución, los que la suspensión origine a terceros perjudicados y el interés público. Dicha suspensión deberá otorgarse respecto de las sentencias definitivas en materia penal al comunicarse la interposición del amparo, y en materia civil, mediante fianza que dé el quejoso para responder de los daños y perjuicios que tal suspensión ocasionare, la cual quedará sin efecto si la otra parte da contrafianza para asegurar la reposición de las cosas al estado que guardaban si se concediese el amparo y a pagar los daños y perjuicios consiguientes;

XI. La suspensión se pedirá ante la autoridad responsable cuando se trate de amparos directos ante la Suprema Corte de Justicia o los Tribunales Colegiados de Circuito, en cuyo caso el agraviado le comunicará a la propia autoridad res-

ponsable, dentro del término que fije la ley y bajo protesta de decir verdad, la interposición del amparo, acompañando dos copias de la demanda, una para el expediente y otra que se entregará a la parte contraria. En los demás casos, conocerán y resolverán sobre la suspensión los Juzgados de Distrito;

XII. La violación de las garantías de los artículos 16, en materia penal, 19 y 20 se reclamará ante el superior del tribunal que la cometa, o ante el Juez de Distrito que corresponda, pudiéndose recurrir, en uno y otro caso, las resoluciones que se pronuncien, en los términos prescritos por la fracción VIII. Si el Juez de Distrito no residiere en el mismo lugar que reside la autoridad responsable, la ley determinará el juez ante el que se ha de presentar el escrito de amparo, el que podrá suspender provisionalmente el acto reclamado, en los casos y términos que la misma ley establezca;

XIII. Cuando los Tribunales Colegiados de Circuito sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo de su competencia, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, el Procurador General de la República, los mencionados tribunales o las partes que intervinieron en los juicios en que dichas tesis fueron sustentadas, podrán denunciar la contradicción ante la Sala que corresponda, a fin que decida cuál tesis debe prevalecer. Cuando las Salas de la Suprema Corte de Justicia sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo materia de su competencia, cualquiera de esas Salas, el Procurador General de la República o las partes que intervinieron en los juicios en que tales tesis hubieron sido sustentadas podrán denunciar la contradicción ante la Suprema Corte de Justicia, que funcionando en Pleno decidirá cuál tesis debe prevalecer. La resolución que pronuncien las Salas o el Pleno de la Suprema Corte en los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, sólo tendrá el efecto de fijar la jurisprudencia y no afectará las situaciones jurídicas concretas derivadas de las sentencias dictadas en los juicios en que hubiese ocurrido la contradicción;

XIV. Salvo lo dispuesto en el párrafo final de la fracción II de este artículo, se decretará el sobreseimiento del amparo o la caducidad de la instancia por inactividad del quejoso o del recurrente, respectivamente, cuando el acto reclamado sea del orden civil o administrativo, en los casos y términos que señale la Ley Reglamentaria. La caducidad de la instancia dejará firme la sentencia recurrida;

XV. El Procurador General de la República o el agente del Ministerio Público Federal que al efecto designaré, será parte en todos los juicios de amparo; pero podrán abstenerse de intervenir en dichos juicios cuando el caso de que se trata carezca, a su juicio, de interés público;

XVI. Si concedido el amparo la autoridad responsable insistiese en la repetición del acto reclamado o tratase de eludir la sentencia de la autoridad federal, será inmediatamente separada de su cargo y consignada ante el Juez de Distrito que corresponda;

XVII. La autoridad responsable será consignada a la autoridad correspondiente cuando no suspenda el acto reclamado debiendo hacerlo, y cuando admita fianza que resulte ilusoria o insuficiente, siendo, en estos dos últimos casos solidaria la responsabilidad civil de la autoridad con el que ofreciere la fianza y el que la prestare, y

XVIII. Los alcaides y carceleros que no reciban copia autorizada del auto de formal prisión de un detenido, dentro de las setenta y dos horas que señala el artículo 19, contadas desde que aquél esté a disposición de su juez, deberán llamar la atención de éste sobre dicho particular en el acto mismo de concluir el término, y si no reciben la constancia mencionada, dentro de las tres horas siguientes lo pondrán en libertad. Los infractores del artículo citado y de esta disposición serán consignados inmediatamente a la autoridad competente. También será consignado a la autoridad o agente de ella, el que realizada una aprehensión, no pusiere al detenido a disposición de su juez, dentro de las veinticuatro horas siguientes. Si la detención se verificare fuera del lugar en que reside el juez, al término mencionado se agregará el suficiente para recorrer la distancia que hubiere entre dicho lugar y el en que se efectuó la detención”.