

EL PROCESO DE AMPARO EN MÉJICO Y NICARAGUA*

SUMARIO: I. IDEA GENERAL.—II. EL PROCESO DE AMPARO EN MÉJICO Y NICARAGUA: 1. *Concepto*. 2. *Naturaleza*. 3. *Fundamento*. 4. *Evolución*.—III. SUJETOS DEL PROCESO: 1. *Organo jurisdiccional*. 2. *El Ministerio público*. 3. *Partes*.—IV. OBJETO DEL PROCESO.—V. PROCEDIMIENTO: 1. *Iniciación*. 2. *Desarrollo*. 3. *Terminación*.—VI. EFECTOS.

I.—IDEA GENERAL.

Entre los países hispánicos que carecen de una jurisdicción especial encargada del examen de cuantas pretensiones procesales fundadas en normas de Derecho administrativo se deduzcan, existen algunos en que

(*) El presente trabajo es una parte de un capítulo del tomo I del *Derecho procesal administrativo*, en preparación, en el que se estudiará especialmente la legislación de los pueblos hispánicos. A fin de encuadrar debidamente este trabajo, me permitiré señalar que las legislaciones de los pueblos hispánicos se clasifican en la forma siguiente:

A) *Países con jurisdicción especial administrativa*. A su vez, se clasifican en tres grupos:

1) Con jurisdicción especial independiente del Poder judicial y del Ejecutivo (v. gr., Panamá).

2) Con jurisdicción especial administrativa integrada en el Poder judicial (v. gr., Cuba).

3) Con jurisdicción especial administrativa integrada en el Poder ejecutivo. Dentro de este grupo conviene hacer la siguiente subdivisión:

a) Que se trate de jurisdicción que se extiende al examen de todas las pretensiones fundadas en Derecho administrativo (v. gr., Ecuador).

b) Que se trate de jurisdicción referida a materias especiales (v. gr., la jurisdicción fiscal mejicana).

B) *Países que carecen de jurisdicción especial administrativa*. A su vez, se clasifican en dos grupos:

1) Con regulación especial sobre proceso administrativo (v. gr., la provincia argentina de Santa Fe).

2) Sin regulación especial sobre el proceso administrativo. Caben dos sistemas:

todas o parte de aquellas pretensiones son examinadas, no en los procesos ordinarios, sino a través de procesos especiales. Tal es el caso de Méjico y Nicaragua.

En Méjico, concretamente, aparte de la jurisdicción del Tribunal fiscal de la Federación—encargado del examen de las pretensiones fundadas en normas jurídico-tributarias—, que constituye una verdadera jurisdicción administrativa, pero reducida únicamente a la materia tributaria (1), no existe una jurisdicción especial a la que se confíen las pretensiones fundadas en Derecho administrativo; estas pretensiones han de ser examinadas, no a través de los cauces normales del proceso civil, sino a través de un proceso típico mejicano (2): el de amparo. En Nicaragua, el proceso de amparo también puede tener por objeto pretensiones procesales administrativas, como pone de manifiesto el artículo 1.º, apartado 1), de la Ley de Amparo de 6 de noviembre de 1950, de clara inspiración mejicana, al incluir entre las cuestiones objeto del proceso de amparo las que se susciten «por violación de la Constitución o de las leyes constitucionales, mediante leyes, decretos, resoluciones, órdenes, mandatos o actos de cualquier funcionario, autoridad, corporación pública o agente de los mismos».

En los apartados sucesivos se hace un estudio comparado de las legislaciones mejicana y nicaragüense sobre el proceso de amparo.

a) Que las pretensiones procesales administrativas sean examinadas en el proceso civil (v. gr., algunas provincias argentinas).

b) Que las pretensiones procesales administrativas sean examinadas en un proceso especial (v. gr., Méjico).

Es decir, Méjico ha de incluirse—como después se verá—en dos de estos grupos: entre los países que tienen jurisdicción administrativa, por el Tribunal fiscal de la Federación; entre los que confían el examen de las pretensiones procesales administrativas a los órganos de la jurisdicción ordinaria, por el proceso de amparo, que se estudia en este artículo.

En trabajos sucesivos iremos examinando otros sistemas procesales administrativos de los pueblos de la Hispanidad.

Se utilizan las abreviaturas siguientes: B. I. D. C. = Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México, y R. A. P. = REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

(1) Precisamente por ello, también debe hacerse referencia al sistema mejicano al estudiar el Derecho procesal administrativo de los pueblos hispánicos que tienen una jurisdicción especial administrativa, estudiándose la evolución que condujo a ella. Pero como dicha jurisdicción administrativa no extiende su conocimiento a todas las pretensiones fundadas en Derecho administrativo, sino, dado su carácter específico, únicamente a las referentes al Derecho fiscal, en todos los demás casos el particular carece de una jurisdicción administrativa ante la cual formular las pretensiones fundadas en normas jurídico-administrativas, y de aquí que nos ocupemos de Méjico al hacer referencia a aquellos países que carecen de jurisdicción administrativa.

(2) Cfr. RABASA, *El juicio constitucional*, 1919, pág. 300. A los orígenes de la institución nos referimos después.

II.—EL PROCESO DE AMPARO EN MÉJICO Y NICARAGUA.

1. *Concepto.*

a) Si originariamente el amparo mejicano fué concebido como un proceso cuya finalidad era la protección de los derechos del hombre reconocidos en la Constitución (3), en su regulación actual su finalidad es más amplia. Haciéndose eco de esta evolución, CASTILLO LARRAÑAGA y PINA le definen como «una institución procesal que tiene por objeto la protección, encomendada a los órganos de la jurisdicción federal, y a las locales en jurisdicción concurrente o auxiliar, del sistema de legalidad establecido por la Constitución y por las leyes secundarias contra los actos de la autoridad que en cualquier forma lo violen o vulneren» (4). Al haberse inspirado el amparo nicaragüense en el mejicano, participa de la misma amplitud que éste.

b) Precisamente por ello, no puede ser incluido el amparo mejicano—ni el nicaragüense—exclusivamente entre los sistemas jurisdiccionales de control de la constitucionalidad. El amparo es, desde luego, un sistema jurisdiccional—confiado a órganos jurisdiccionales, no políticos—de control de la constitucionalidad (5). Pero es algo más; como ha dicho BIELSA, el recurso de amparo es más amplio, tiene mayor dominio de aplicación, y por eso se ha considerado superior al de *habeas corpus* (6).

2. *Naturaleza jurídica.*—Ha preocupado bastante a la doctrina la

(3) En este sentido, las definiciones de MORENO CORA, *Tratado del juicio de amparo*, 1902, pág. 49, y VALLARTA, *El juicio de amparo y el writ of habeas corpus*, 1881. Refiriéndose a cómo ha evolucionado esta concepción tradicional, AZUELA, en sus *Lecciones de amparo*, México, 1943, afirma que si el juicio de amparo respondiera a la configuración de un sistema puro de defensa constitucional con propósitos orientados al fin exclusivo de evitar o reparar la violación de la Carta fundamental, el criterio de la sentencia de amparo, los fundamentos para concederlo tendrían que derivar necesaria y exclusivamente de un precepto constitucional; las únicas cuestiones que se abordarían en las sentencias de amparo serían cuestiones propiamente constitucionales y el juicio merecería la denominación de juicio constitucional. Pero, según hemos advertido ya, el amparo, por lo menos en su estructuración y práctica contemporánea, carece de esa naturaleza ideal, pura; procede para reparar actos directamente inconstitucionales y actos que sólo a través de la violación de una ley ordinaria redunden en violación indirecta de la Constitución; realiza, en fin, funciones de control constitucional y de control de la legalidad. Cit. por CASTILLO LARRAÑAGA y PINA, ob. cit. en nota siguiente.

(4) *Instituciones de Derecho procesal civil*, 2.ª ed., México, 1950, pág. 538.

(5) Y, en este aspecto, es posible catalogarle como tal, como hace, por ejemplo: CAINELLA, *La Corte Suprema federale nel sistema costituzionale degli Stati Uniti d'America*, Cedam, Padova, 1934, pág. 110.

(6) *Estudios de Derecho público*, t. III, *Derecho constitucional*, Buenos Aires, 1952, pág. 424.

naturaleza jurídica del amparo. La desorientación de los autores es manifiesta; quizá resida su causa en que bajo una misma denominación—el «amparo»—se encubren figuras jurídicas distintas. Esta es, por ejemplo, la tesis que mantiene ALCALÁ-ZAMORA Y CASTILLO (7) al afirmar que el amparo es, a la vez, recurso de inconstitucionalidad, de amparo de garantías individuales y de casación. BURGOA, en la más lograda obra sobre la materia publicada en Méjico (8), se ha planteado la cuestión de si el amparo es un juicio o un recurso en sentido estricto, para llegar a la conclusión de que no se trata de un auténtico recurso, pues «su fin no consiente en revisar el acto reclamado, es decir, en volverlo a considerar en cuanto a su procedencia y pertinencia legales, sino en constatar si implica o no violaciones constitucionales, en los casos previstos por el artículo 103 de la Ley fundamental; el amparo, de acuerdo con su naturaleza pura, no pretende establecer si el acto unitario que le da nacimiento se ajusta o no a la ley que lo rige, sino si engendra una contravención al orden constitucional, por lo que se considera como un medio de control de constitucionalidad, a diferencia del recurso, que es un medio de control de legalidad pura y simplemente», por lo que termina configurando al amparo «como un verdadero juicio o acción *sui-generis* distinto e independiente del procedimiento en el cual surge el acto reclamado y de éste mismo, consideración constantemente reiterada por varias ejecutorias de la Suprema Corte, que sería prolijo mencionar, diferencias (entre el amparo y el recurso) que en síntesis estriban en lo siguiente: en la diversa teleología de ambos; en la distinta índole del procedimiento iniciado como consecuencia de su respectiva interposición, y en las diferentes relaciones jurídico-procesales correspondientes». Es indudable que el amparo constituye un proceso: se trata de la actividad de órganos propiamente jurisdiccionales; en él se examinan pretensiones que una parte esgrima frente a otra. Ahora bien, ¿qué puesto ocupa el amparo dentro del cuadro de conceptos de Derecho procesal? A nuestro entender, teniendo a la vista la legislación mejicana y nicaragüense, es imposible encerrar el proceso de amparo en alguna de las ramas en que tradicionalmente se viene dividiendo el Derecho procesal, por la sencilla razón de que afecta a todas, o, al menos, a varias de ellas. Creemos que bajo la denominación «juicio de amparo» es posible ver los siguientes tipos de proceso:

a) *Proceso político*.—El amparo es, ante todo, un proceso político, en cuanto en él se examinan pretensiones fundadas en normas de Derecho político o constitucional. En sus orígenes, se configuró únicamente el amparo como un proceso político. Se le denominó «juicio constitucional» (9),

(7) Cfr. *Proceso, autocomposición y autodefensa*, Méjico, 1947, pág. 220.

(8) *El juicio de amparo*, 3.ª ed., Méjico, 1950, págs. 172 y ss.

(9) RABASA, *ob. cit.*

y se definió como «institución de carácter político que tiene por objeto proteger, bajo las formas tutelares de un procedimiento judicial, las garantías que la Constitución otorga, o mantener y conservar el equilibrio entre los diversos poderes que gobiernan la nación, en cuanto por causa de las invasiones de éstos se vean ofendidos o agraviados los derechos de los individuos» (10). Como proceso político, las pretensiones que en el mismo pueden deducirse son de dos tipos :

a') Pretensiones de inconstitucionalidad, dirigidas a impugnar aquellas leyes contrarias a los preceptos constitucionales. Como ha dicho FUEYO, el sistema de revisión judicial es la coronación lógica de todos los tipos de ordenamiento, que encuentran en las resoluciones judiciales la expresión más auténtica de la realidad jurídica (11).

b') Pretensiones de amparo de garantías individuales. En este sentido, el amparo mejicano y nicaragüense es análogo al recurso de amparo regulado en el título IV de la Ley orgánica del Tribunal de Garantías constitucionales, creado durante la segunda República (12).

b) *Proceso de casación.*—Pero el amparo es, también, un proceso que tiene por objeto verdaderos recursos de casación. El hecho ha sido resaltado en varias ocasiones. Fernando ORTEGA, por ejemplo, en un estudio sobre la casación, señala que entre esta institución, tal y como se halla establecida en Francia, y el amparo, existe una gran similitud. «Así como existe—dice—un abismo entre el recurso de casación español y el amparo, en cambio, al compararlo con la casación en el sistema francés, se encuentran admirables semejanzas» (13). El apartado III del artículo 107 de la Constitución dice: «En materias judicial, civil o penal y del trabajo, el amparo sólo procederá : a) Contra sentencias definitivas o laudos respectivos, de los cuales no proceda ningún recurso ordinario por virtud del cual puedan ser modificados o reformados, ya sea que la violación de la ley se cometa en ellos, o que, cometida durante la secuela del procedimiento, afecte a las defensas del quejoso trascendiendo el resultado del fallo, siempre que en materias judicial, civil o penal se hubiese reclamado oportunamente y protestado contra ella por negarse su reparación, y que cuando, cometida en primera instancia, se haya alegado en la segunda por vía de agravio» (14). Por tanto, teniendo en cuenta el

(10) MORENO CORA, ob. cit.

(11) *Legitimidad, validez y eficacia*, R. A. P., núm. 6, págs. 78 y ss. Un breve resumen del problema, en SÁNCHEZ AGESTA, *Lecciones de Derecho político*, II, 1945, páginas 70 y ss. Vid., también, BERMÚDEZ, *La procedure d'amparo contre les actes et les lois contraires à la Constitution du Mexique*, Paris, 1914.

(12) Cfr. RUIZ DEL CASTILLO, *Manual de Derecho político*, Madrid, 1939, págs. 365 y siguientes.

(13) Cfr. *El juicio de amparo y la casación*, «Revista de Legislación y Jurisprudencia», I, II, pág. 68. Cit. por CASTILLO LARRAÑACA y PINA.

(14) Una referencia al problema de la extensión del proceso de amparo, en BUR-

derecho material discutido en el amparo, pueden decidirse cuestiones civiles, penales y laborales.

c) *Proceso administrativo*.—Si las instituciones procesales que se incluyen en el amparo se clasifican por su finalidad, en realidad el proceso administrativo debería estudiarse unido al apartado anterior, ya que, tanto en un caso como en otro, se trata de un control de la legalidad. Sin embargo, como quiera que en un caso el amparo se da contra sentencias definitivas, mientras que en otro se da, normalmente, contra actos administrativos, y que únicamente vamos a estudiar el amparo como proceso sustitutivo del «contencioso-administrativo», hemos creído conveniente destacar el amparo como proceso administrativo. En este aspecto, conviene señalar que el amparo no solamente es proceso que conoce de pretensiones procesales deducidas frente a actos administrativos o disposiciones administrativas, sino también proceso que tiene por objeto recursos jurisdiccionales interpuestos contra las sentencias dictadas por un órgano jurisdiccional administrativo, limitado a la materia fiscal: el Tribunal fiscal de la Federación. Por tanto, dentro del amparo como proceso administrativo, conviene distinguir los dos supuestos siguientes:

a') *El amparo como proceso cuyo objeto son pretensiones dirigidas a impugnar actos y disposiciones administrativas*. El apartado IV del artículo 107 de la Constitución dice: «En materia administrativa, el amparo procede 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 la suspensión» (15).

GOA, ob. cit., págs. 217 y ss. CASTILLO LARRAÑAGA y PINA dicen, al referirse a la ampliación del objeto del proceso: «No se puede hablar correctamente, por ello, de degeneración del juicio de amparo. El hecho de que haya adquirido mayor amplitud de la que pretendieran fijarle los intérpretes más autorizados del sistema constitucional mexicano no autoriza para aplicar al caso la palabra degeneración en el sentido de que la institución se haya desfigurado hasta parecer otra, que es el único en que se podría usar gramaticalmente, pues lo que ha ocurrido es que ha alcanzado un grado extraordinario de desarrollo y de indudable vigor, conservando sus rasgos esenciales». Obra citada, págs. 538 y ss. En análogo sentido, COURO, *La suspensión del acto reclamado en el amparo*, pág. 38.

(15) Cfr. BURCOA, ob. cit., págs. 233 y ss. La consideración del proceso de amparo como sustituto del «contencioso-administrativo» se encuentra en una buena parte de la doctrina mejicana. PALLARÉS, en *El Poder judicial*, México, 1874, habla de que «entre nosotros no hay lugar al juicio contencioso-administrativo, pues él está suplido, y con ventaja, con el recurso de amparo, en la parte que procede para hacer efectiva la garantía del art. 16 de la Constitución de 1857. » También GABINO FRAGA considera que «el amparo suple, dentro del sistema legal mejicano, al contencioso-administrati-

b') *Recurso de revisión contra las sentencias del Tribunal fiscal de la Federación.* Las sentencias que dicte este Tribunal, contra las que no proceda recurso de acuerdo con las leyes que rigen el funcionamiento de dicho Tribunal, serán revisables, a petición de parte, por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando se trate de cuantía inestimable o estimable de 20.000 pesos. Este recurso se propondrá y sustanciará en los términos, forma y procedimientos que señala la Ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales, para la revisión de las sentencias dictadas por los Jueces de Distrito de amparo directo (16).

3. *Fundamento.*

a) *Del proceso de amparo en general.*—«El arraigo que ha alcanzado esta institución en el período de tiempo relativamente breve que ha transcurrido desde su implantación—se ha dicho—constituye una demostración patente de que su creación no respondió al capricho del legislador, sino que tuvo su base en una verdadera e imperiosa necesidad social.» «No es el amparo, ciertamente, un curalotodo, pero es, sin duda, un medio eficaz, en grado superlativo, de defensa de la legalidad (en el aspecto rigurosamente constitucional y en el de la legislación secundaria), surgido a impulsos de una realidad insoslayable» (17). Del mismo se ha llegado a afirmar que, «a pesar de todas las vicisitudes de la vida política y social de Méjico, en el espíritu de ese pueblo ha vivido siempre, al menos potencialmente, ese remedio jurídico» (18).

b) *Del proceso de amparo como sustitutivo del «contencioso-administrativo».*—Pero si, desde un punto de vista general, el amparo mejicano ha sido objeto de encendidos elogios, tanto fuera como dentro de Méjico, y ha influido en la legislación de otros países, cuando la doctrina se

vo». Cfr. *Derecho administrativo*, 5.ª ed., Méjico, 1952, págs. 620 y ss., si bien, en vez de considerar elogiabile el sistema, lo censura.

(16) La Ley de 27 de agosto de 1936 creando el Tribunal fiscal, en su exposición de motivos, afirmaba que «no existe inconveniente alguno para establecer un procedimiento jurisdiccional ante Tribunales administrativos si la intervención de éstos no coarta el derecho de los particulares para recurrir, posteriormente, al juicio de amparo, que tradicionalmente ha sido en México el que ha ofrecido el camino para la revisión de los actos administrativos». Según D. 30 diciembre 1949—que modificó la cuantía a partir de la cual era posible la revisión—, la Procuraduría fiscal puede interponer el recurso en nombre de la Secretaría de Hacienda e intervenir en todos los aspectos procesales del mismo.

(17) CASTILLO LARRAÑAGA y PINA, ob. cit., pág. 537.

(18) BIELSA, *Estudios de Derecho público*, t. III, cit., pág. 424. Opinión contraria, la de RUIZ DEL CASTILLO, al afirmar que «las prescripciones constitucionales relativas al juicio de amparo, tan exaltadas en España por comentaristas que propenden a la apología de todo lo formal, encuentran en la vida política mejicana la glosa frecuente de un espíritu muy poco jurídico y se muestran mucho más pretenciosas que eficaces». *Manual*. cit., págs. 364 y ss.

ocupa de la ampliación del ámbito de aplicación del mismo, los elogios no son tan unánimes, habiéndose llegado a hablar de la «degeneración del juicio de amparo» (19). Refiriéndonos concretamente al amparo como sustitutivo del «contencioso-administrativo», se han formulado varias críticas al sistema, defendiéndose la implantación de una jurisdicción especial administrativa—y de aquí los elogios de que fué objeto la creación del Tribunal fiscal de la Federación—. Fundamentalmente, los argumentos esgrimidos han sido los siguientes:

a') La falta de preparación de los Jueces encargados de decidir tales procesos y su escasa discreción, «que han impedido que ese juicio sea no sólo un medio de reparar las ilegalidades de la Administración, sino también una fuente de orientación y desarrollo de las instituciones administrativas, como en otros países ha sido la jurisprudencia de los Tribunales administrativos» (20), de aquí la conveniencia de atribuir el conocimiento de las pretensiones fundadas en normas de Derecho administrativo a la «Corte Federal de Casación, o bien a un organismo especial, como el Consejo de Estado en Francia o en España» (21).

b') «El juicio de amparo, tal y como está organizado actualmente en materia administrativa, no puede desempeñar una función completamente adecuada a las necesidades de la vida de la Administración, ni, consecuentemente, servir con toda amplitud a la protección de los derechos de los administrados». En este sentido, Gabino FRAGA (22), que intenta demostrar su afirmación, señalando que las garantías individuales que fundamentalmente se reclaman en el amparo administrativo son las que se consagran en los artículos 14 y 16 constitucionales, y resulta:

— Que el artículo 14 no consigna propiamente una garantía en materia administrativa, pues sólo establece los requisitos que deben llenar las resoluciones judiciales civiles y penales, pero no los que han de satisfacerse en las resoluciones administrativas. Por tanto, para que pueda impugnarse un acto administrativo en aplicación de tal artículo, han de aplicarse analógicamente normas referentes a resoluciones judiciales, originando lamentables consecuencias por «aplicar criterios civilistas a materias administrativas», que se traducen «en que los actos de la Administración se sujetan a un examen de una rigidez tan exagerada, que, o bien se sacrifica el derecho del particular por una interpretación mezquina de la ley, o bien se perjudica el funcionamiento de la Administración porque no se observan los principios de interpretación de las leyes admi-

(19) BURGOA, ob. cit., pág. 164, afirmando que la «alteración no es un producto de una indebida práctica judicial ni de su torcido ejercicio, sino llevada a cabo por preceptos constitucionales expresos» (pág. 163).

(20) G. FRAGA, *Derecho administrativo*, cit., págs. 621 y ss.; en el mismo sentido, CASTILLO LARRAÑAGA y PINA, ob. cit., pág. 501.

(21) BURGOA, ob. cit., págs. 167 y ss.

(22) *Derecho administrativo*, cit., pág. 621.

nistrativas, que requieren una flexibilidad y una matización especiales en razón de los múltiples intereses que normalmente pone en juego la actuación administrativa.

— Que el artículo 16, aun cuando se ha extendido hasta la protección contra cualquier acto que no emane de autoridad competente y que no funde ni motive la causa legal del procedimiento, tampoco puede ser base para controlar adecuadamente a la Administración, pues ésta se encuentra, en la mayor parte de los casos, en la posibilidad de satisfacer formalmente el requisito externo de fundar y motivar sus procedimientos, y esto, como se comprende, no es de ninguna manera una debida protección para el particular (23).

4. *Evolución.* — El amparo es una institución típicamente mejicana. De él se ha dicho que «no puede considerarse como institución nacional ni tampoco decirse superior al del país de origen; pero considerado en su estructura jurídica (puesto que no se ha realizado en la práctica), teniendo en cuenta las circunstancias de los países latinos de América y considerando épocas diferentes de aplicación, presenta ventajas para lo porvenir, que pueden granjear los mejores títulos, presentarlo como un modelo digno de imitación y ser más tarde un tipo nuevo, peculiar y superior del sistema de supremacía judicial» (24).

a) *Antecedentes.* Se ha discutido mucho acerca de los orígenes españoles o anglosajones del amparo mejicano. Hoy parece dominar la tesis que afirma los orígenes españoles del amparo, tanto por parte de autores mejicanos—v. gr., Rodolfo REYES (25)—como por parte de autores españoles—v. gr., ALCALÁ-ZAMORA Y CASTILLO (26)—, como por parte de los autores de otros países (27). Refiriéndose a los antecedentes próximos mejicanos, ha dicho un autor que «a través de las diversas Constituciones y proyectos de Constituciones de México se descubre un movimiento claramente evolutivo que, partiendo de un sistema de control por órgano político (como el de las leyes constitucionales de 1836), pasa por sistemas de carácter híbrido (como el del proyecto de la minoría de 1842 y el del Acta de Reformas de 1847), para culminar, finalmente, en un sistema de

(23) En la línea crítica, también. CARRILLO FLORES, en *La defensa de los particulares frente a la Administración en México*, 1939, pág. 214, al afirmar que los procedimientos organizados por leyes secundarias para someter a los Jueces federales las controversias suscitadas por actos de la Administración, si bien defectuosas porque no determinan la forma de plantear la contienda ante el Juez, porque no definen la intervención del coadyuvante, porque dejan la valoración de la prueba a las normas comunes, etc.

(24) Cfr. RABASA, *El juicio constitucional*, cit., pág. 300.

(25) *Ante el momento constituyente español: experiencias y ejemplos americanos*, Madrid, s. f., pág. 43, y *La defensa constitucional: Recursos de inconstitucionalidad y amparo*, Madrid, 1934, pág. 84, afirmando que el amparo mejicano entronca «más que en el *habeas corpus* inglés, en los Fueros inmortales de Aragón».

(26) *Proceso, autocomposición y autodefensa*, cit., pág. 206.

control por órgano judicial (Constituciones de 1857 y 1917)» (27). Precisamente por ser un sistema de control jurisdiccional, se ha pensado en el antecedente norteamericano (28). «Sin tratar de desmentir tal concepción, que mucho tiene de verdadera por la similitud de ambas instituciones jurídicas—dice BURGOA—, solamente queremos advertir, en contra de lo que varias opiniones han afirmado, que nuestro medio de control de constitucionalidad es en muchos aspectos superior al estadounidense, como se podrá fácilmente colegir el análisis de la naturaleza e índole de ambos juicios, y que si el mexicano se inspiró en el americano, no por eso es semejante únicamente, sino superior» (29).

b) *Creación del amparo*. Entre los autores mejicanos se ha discutido, en ocasiones apasionadamente, acerca de la paternidad del proceso de amparo: unos consideran que se debe a Manuel Crescencio REJÓN, y otros que a Manuel OTERO. Respecto de esta polémica, ha dicho BURGOA lo siguiente: «No puede afirmarse que, atendiendo al concepto lógico y al fenómeno real que implica el proceso de creación, REJÓN haya sido su precursor y OTERO su creador; tanto el yucateco como el jalisciense, contribuyeron a crear nuestra institución, habiendo desempeñado, dentro de la formación paulatina respectiva, diversos y distintos actos, lo cuales, a su vez, reconocen antecedentes teóricos y prácticos nacionales y extranje-

(27) Dentro de la Argentina, cfr., GOROSTIAGA, *Recurso extraordinario ante la Corte Suprema de la Nación: Orígenes históricos*, Buenos Aires, 1944, págs. 9 y 71 y ss., y BIELSA, *Estudios de Derecho público*, t. III, cit., pág. 424, al afirmar que los orígenes del amparo mejicano «no deben buscarse tanto en las leyes inglesas cuanto en las leyes de la madre patria, en los célebres fueros aragoneses del siglo XIV»; en análogo sentido, en *El orden político y las garantías jurisdiccionales*, Buenos Aires, 1943, página 179.

(28) Cfr. Maurice MINCHEN, *Comparación general de las Constituciones de México y Estados Unidos*, págs. 160 y ss. (cit. por BURGOA, ob. cit., pág. 87), y CASTILLO LABRANAGA y PINA, ob. cit., pág. 542, al afirmar que «los antecedentes más próximos de esta institución los encontramos en el sistema constitucional norteamericano, aunque el amparo mexicano no se apegue rigurosamente a él».

(29) *El juicio de amparo*, cit., pág. 88. En efecto, es discutible que haya que acudir al Derecho norteamericano para encontrar los orígenes del proceso político. Como ha demostrado JERUSALEM—dice ALCALÁ-ZAMORA y CASTILLO—, el Derecho norteamericano desconoce la idea de una jurisdicción constitucional, que brota en la famosa Constitución austriaca de 1.º de octubre de 1920 (Cfr. *Die Staatsgerichtsbarkeit*, Tubinga, 1930, págs. 44 y ss.), inspirada por Kelsen, a quien, por tanto, debemos considerar como fundador de esta rama procesal, a la que ha dedicado algún fundamental trabajo (Cfr. *La garantie juridictionnelle de la Constitution*, «Revue de Droit Public», 1928, págs. 197 y ss., y el prólogo a la obra de EISENMANN, *La Justice constitutionnelle et la Haute Cour Constitutionnelle d'Autriche*, Paris, 1928), y que trascendió al constitucionalismo de otros países, como España, en 1931. Cfr. ALCALÁ-ZAMORA y CASTILLO, *Proceso, autocomposición y autodefensa*, cit., pág. 207.

ros» (30). Cronológicamente, hay que situar la creación del proceso de amparo entre los años de 1840 a 1857.

a') En 1842 se designó una Comisión, integrada por siete miembros, cuya misión era la de elaborar un proyecto constitucional para someterlo posteriormente a la consideración del Congreso. Entre los miembros de dicha Comisión figuraba Mariano OTERO, quien, en unión de ESPINOSA DE LOS MONTEROS y de MUÑOZ LEDO, redactaron un proyecto de la minoría de la referida Comisión, eminentemente individualista y liberal, en el que se consagraba un medio de control jurisdiccional, a fin de hacer respetar las garantías individuales, proyecto que se ha considerado inferior al que se adoptó en la Constitución yucateca de 1840, obra de REJÓN (31).

b') En 1847 se promulgó el *Acta de Reformas*, que vino a restaurar la vigencia de la Constitución federal de 1824, con las modificaciones aconsejadas por los progresos del Derecho público en Méjico, y en ella se recoge el sistema de control jurisdiccional ideado por OTERO (32).

c') Pon fin, en la Constitución de 1857 se instituye el proceso de amparo, como medio de protección de los derechos del hombre en ella enumerados (33).

c) *Leyes de amparo*. De acuerdo con los preceptos constitucionales, se han dictado varias leyes orgánicas del juicio de amparo, que han sido clasificadas en dos grupos: las que regulan el proceso de amparo durante la vigencia de la Constitución de 1857 y las que le regulan durante la vigencia de la Constitución de 1917.

a') Entre las primeras, merecen destacarse: la de 1861, que no tuvo realmente vigencia durante todo el tiempo de desarrollo de las guerras de intervención y fué derogada por la de enero de 1869, más minuciosa que la primera, y que rigió hasta el 14 de diciembre de 1882, en que entró en vigor otra nueva. En 1897 y 1909, respectivamente, la regulación del proceso de amparo se incluyó en los Códigos de procedimientos federales y federal de procedimientos civiles.

(30) Ob. cit., págs. 117 y ss.

(31) De la Constitución yucateca de 1840, ha dicho el historiador MOLINA SOLIS (cit. por BURCOA, ob. cit., págs. 106 y ss.): «Se ha alabado a los constituyentes de 1840 de haber introducido en Yucatán la libertad de imprenta y la de cultos, la abolición de fueros, el juicio por Jurados; pero se ha guardado silencio acerca de otras reformas trascendentales, cual fué la implantación por primera vez en México del juicio de amparo tal cual mucho después lo creó la Constitución Nacional de 1857. En este punto, los constituyentes yucatecos fueron videntes que previeron muy anticipadamente la columna que mejor podía mantener el edificio de la República.»

(32) Dice PENICHE LÓPEZ que hasta 1847 no emplea OTERO la palabra amparo, pues en 1842 utilizó la de reclamo. Cfr. *Garantías y amparo*, t. I, pág. 74. OTERO combinó el régimen de control político con el jurisdiccional en los arts. 22 a 25.

(33) Cfr. AZUELA, *Lecciones de amparo*, cit., pág. 5, y RABASA, ob. cit., pág. 169, donde afirma: «Los autores de la Constitución de 1857 hicieron viable la institución mexicana, que seguramente no lo era como se planteaba en el Acta de Reformas».

b') Durante la vigencia de la Constitución de 1917 se dictó la Ley de amparo de octubre de 1919, que estuvo vigente hasta enero de 1936.

5. Regulación vigente.

a) En Méjico, la Ley vigente de amparo es la de enero de 1936, que ha sido reformada—asi como el art. 107 de la Constitución—como consecuencia de la iniciativa presidencial de 23 de octubre de 1950, y que fué incorporada a la Constitución general de la República, con ligeras enmiendas introducidas por la Cámara de los Diputados, al haber sido aprobada por el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados. Tales reformas constitucionales y legales han sido publicadas en el «Diario Oficial» de la Federación de 19 de febrero de 1951 (34).

b) En Nicaragua, la Ley de amparo vigente es de 6 de noviembre de 1950 (publicada en «La Gaceta» el 8 de febrero de 1951), que ha derogado «la Ley de amparo emitida por la Asamblea Nacional constituyente el 22 de enero de 1948», disponiendo que «los amparos pendientes al entrar en vigor esta Ley se tramitarán y resolverán con arreglo a la Ley anterior» (art. 63) (35).

III.—SUJETOS DEL PROCESO.

1. *Organo jurisdiccional.*—Tanto en Méjico como en Nicaragua, son órganos con jurisdicción para conocer de las pretensiones de amparo las Cortes Supremas de Justicia y los Jueces de Distrito; además, en Méjico desde la reforma de 1950, existen los Tribunales Colegiales de Circuito. Pues bien, cuando se trata de determinar la competencia para conocer de las pretensiones deducidas frente a autoridades administrativas (únicas que aquí interesan), la legislación mejicana y nicaragüense siguen criterios harto distintos:

a) En Méjico no se atribuye el conocimiento de tales pretensiones a la Suprema Corte de Justicia. Si a dicha Corte y a los Tribunales colegiales corresponde el conocimiento de otras pretensiones de las que pueden deducirse en un proceso de amparo, cuando van dirigidas «contra actos de autoridad administrativa», deberán ser conocidas por órganos jurisdiccionales distintos. Su competencia viene determinada por las reglas siguientes:

α') En sentido jerárquico, son competentes los Jueces del Distrito Federal, los cuales conocerán, en materia administrativa, «de los juicios

(34) Al estudio de las mismas ha dedicado BURGOA un suplemento a la 3.^a ed. de su obra *El juicio de amparo*, publicado en México, en 1951.

(35) Publicada la nueva ley en B. I. D. C., V, págs. 165 a 175.

de amparo que promuevan conforme a la fracción IX del artículo 107 de la Constitución», «de los juicios de amparo que promuevan contra leyes y demás disposiciones de observancia general en los términos de la Ley orgánica del juicio de garantías» y «de los juicios de amparo que se promuevan contra actos de autoridad distinta de la judicial, salvo los casos a que se refieren las fracciones II y III, en lo conducente, del artículo anterior, y la fracción I del artículo 27 de esta Ley» (arts. 16 y 55, Ley de amparo; art. 42, fracciones II, III y IV, Ley orgánica del Poder judicial de la Federación) (36). Por otro lado, hay que tener en cuenta la competencia de los órganos jurisdiccionales superiores para conocer de los recursos interpuestos contra las sentencias de los Jueces de Distrito.

b') En sentido territorial, la competencia viene determinada por el lugar en que se ejecute o trate de ejecutarse el acto reclamado. El artículo 36 de la Ley de amparo dice: «Cuando conforme a las prescripciones de esta Ley sean competentes los Jueces de Distrito para conocer de un juicio de amparo, lo será aquel en cuya jurisdicción se ejecute o trate de ejecutarse el acto reclamado. Si el acto ha comenzado a ejecutarse en un Distrito y sigue ejecutándose en otro, cualquiera de los Jueces de esas jurisdicciones, a prevención, será competente. Es competente el Juez de Distrito en cuya jurisdicción resida la autoridad que hubiese dictado la resolución reclamada, cuando ésta no requiere ejecución material. La misma regla se observará cuando, ameritando ejecución material la resolución, con su solo dictado viole alguna garantía individual, siempre que se reclame antes de que haya comenzado a ejecutarse.»

b) En Nicaragua, la Corte Suprema de Justicia es la competente para conocer de las cuestiones que se susciten «por violación de la Constitución o de las leyes constitucionales, mediante leyes, decretos, resoluciones, órdenes, mandatos o actos de cualquier funcionario, autoridad, corporación pública o agente de los mismos» y «por inconstitucionalidad de... decreto que se refiera a asuntos no ventilables ante los Tribunales de Justicia, al ser aplicados, en caso concreto, a cualquier persona, en perjuicio de sus derechos» (arts. 6.º y 1.º, apartados 1 y 2, Ley).

2. *El Ministerio público.*—A lo largo de la evolución de la legislación de amparo mejicana, la intervención del Ministerio público en los procesos de amparo ha sido regulada de muy diversos modos. El Código federal de procedimientos civiles reemplazó la designación de «Promotor fiscal» por la de «Ministerio público», siendo la misión de éste, no defender el acto reclamado—puesto que esto es de la incumbencia de la autoridad responsable—, sino velar por la observancia de la Constitución y de la ley en los procesos de amparo; en el mismo sentido se regula el Ministerio público en la Ley de amparo de 1919 y en la de

(36) Cfr. BURCOA, ob. cit., págs. 320 y ss., y CASTILLO LARRAÑAGA y PINA, ob. cit., págs. 552 y ss.

1936 (37). La jurisprudencia de la Suprema Corte reputó al Ministerio público como simple «parte reguladora» del procedimiento constitucional, sin abrigar pretensiones propias, específicas e invariables dentro del proceso, a diferencia del demandante, autoridad responsable y tercero perjudicado, por lo que, en realidad, el Ministerio público no era, propiamente, parte en el proceso. Ahora bien, se ha entendido que la reforma de 1950 ha reforzado la intervención del Ministerio público (38); la fracción XV del artículo 107 de la Constitución, después de la reforma, establece: «El Procurador General de la República o el Agente del Ministerio público federal que al efecto designare será parte en todos los juicios de amparo; pero podrán abstenerse de intervenir en dichos juicios cuando el caso de que se trate carezca, a su juicio, de interés público», habiéndose defendido que su actuación procesal como parte no debe reducirse «a la sola formulación de su pedimento o dictamen en relación con las cuestiones de fondo y suspensional, como sucede en la realidad, sino que deben otorgarse todos los derechos que la ley y la jurisprudencia conceden a las demás partes, debiendo rectificarse la tendencia jurisprudencial actual» (39).

3. Partes.

a) *Capacidad*. Las legislaciones mejicana y nicaragüense sobre proceso de amparo contienen normas especiales sobre capacidad procesal; al regular la capacidad para «interponer amparo», se apartan de las normas procesales civiles y establecen: la ley mejicana, que el menor de edad podrá pedir el amparo sin la intervención de su legítimo representante, cuando éste se hallare ausente o impedido; pero, en tal caso, el Juez, sin perjuicio de dictar las providencias que sean urgentes, le nombrará un representante especial para que intervenga en el juicio, y si hubiere cumplido catorce años, podrá hacer la designación de representante en el juicio (art. 6.º), y la mujer casada puede pedir amparo sin la intervención del marido (art. 7.º); la ley nicaragüense contiene precepto análogo al mejicano respecto al menor de edad (art. 10). En cuanto a las personas jurídicas, no se establecen normas especiales (artículo 11, Ley nicaragüense, por ejemplo, se inspira en los mismos principios que el proceso civil); la jurisprudencia mejicana ha señalado que

(37) BURGOA, ob. cit., págs. 336 y ss.

(38) BURGOA, ob. cit., suplemento, de 1951, cit., págs. 67 y ss. «A su vez, la fracción IV reformada del art. 5.º de la Ley de amparo dispone que es parte en todo juicio de garantías el Ministerio público federal; podrá abstenerse de intervenir cuando el caso de que trate carezca, a su juicio, de interés público.»

(39) BURGOA, ob. cit., suplemento, cit., pág. 69. También en Méjico se ha discutido si es exacto configurar al Ministerio fiscal como parte. CASTILLO LARRAÑAGA y PINA afirman que la calificación de parte aplicada al Ministerio público responde a una errónea concepción del concepto de parte. Ob. cit., pág. 350.

cuando se trate de Sociedades extranjeras deben probar, ante todo, su existencia en la República mejicana (40).

b) *Legitimación.*

a') *Legitimación activa.* Las legislaciones mejicana y nicaragüense vienen a coincidir en orden a la legitimación para iniciar un proceso de amparo:

En cuanto al *particular agraviado*, BURCOA, en base al artículo 103 de la Constitución mejicana, señala que está legitimada activamente aquella persona física o moral a quien cualquier autoridad estatal, federal o local ocasiona un agravio personal y directo (41), y la Ley de Nicaragua, en su artículo 2.º, párrafo primero, dispone: «El amparo sólo puede proponerse por parte agraviada. Se entiende por tal toda persona natural, moral o jurídica a quien perjudique o pueda perjudicar la ley, decreto, resolución, orden, mandato, disposición o acto contra el cual se reclama.»

Y tanto la legislación mejicana como la nicaragüense permiten que también puedan ser demandantes las personas «jurídico-públicas», pero para ello exigen que «el acto o la ley que se reclame afecte sus intereses patrimoniales» (art. 9.º, Ley mejicana) o que «resulten afectadas en sus intereses patrimoniales» (art. 2.º, párrafo segundo, Ley nicaragüense). Podría pensarse en que, al ser demandante una entidad pública, estamos ante un supuesto análogo al que en Derecho procesal administrativo español se conoce con el nombre de «proceso de lesividad». Pero hasta examinar en

(40) BURCOA, ob. cit., pág. 349. Estas normas especiales se refieren a la persona legitimada activamente. En cuanto a las demás partes, se seguirán, por tanto, las reglas generales sobre capacidad procesal contenidas en el Código de procedimiento, que rige como supletorio. Por eso, al referirse al tercero perjudicado, afirma BURCOA: «La Ley de amparo no contiene ninguna regla, así como tampoco consigna excepción alguna en relación a los principios generales que rigen la mencionada materia en general. Por consiguiente, creemos que son aplicables a la capacidad del tercero perjudicado en el juicio de amparo todas las reglas que norman tal cuestión en Derecho común procesal y sustantivo». Cfr. ob. cit., pág. 352.

(41) BURCOA, ob. cit., págs. 180 y ss., afirma que es necesario:

a) Existencia de agravio, estimando que «el concepto de agravio empleado en la parte enunciativa del art. 107 constitucional equivale a la causación de un daño o un perjuicio realizado por cualquier autoridad estatal, en las hipótesis previstas por el artículo 103 constitucional».

b) Que el agravio sea *personal*—«es decir, que recaiga precisamente en una persona determinada, bien sea física o moral»—y *directo*—«es decir, de realización presente, pasada o inminentemente futura»—. Por eso no procede el amparo «contra las leyes que por su sola expedición no entrañan violación de garantías, sino que se necesite un acto posterior de autoridad para realizar las violaciones» (art. 83, V, Ley de amparo), precepto análogo al contenido en el art. 3.º, L. C. Cfr. BURCOA, ob. cit., páginas 456 y ss.

qué casos puede ser una entidad pública demandante en un proceso de amparo para convencerse de que se trata de supuestos harto distintos a los del proceso de lesividad, ya que únicamente se admite la posición de demandantes de tales entidades cuando actúan como sujetos de Derecho privado. Es decir, se trata de un caso análogo al que se da en nuestro Derecho cuando, por ejemplo, el Estado interpone un recurso de casación civil contra una sentencia de una Audiencia que le perjudica (42).

b') *Legitimación pasiva*. Al estudiar la legitimación pasiva, conviene distinguir dos aspectos: quién está legitimado para intervenir como parte principal demandada, y quién puede comparecer como tercero perjudicado. En cuanto a lo primero, tanto la Ley mejicana (art. 11) como la nicaragüense (art. 4.º) señalan que será demandada «la autoridad responsable», que es aquella «que dicta u ordena, ejecuta o trata de ejecutar la ley o el acto reclamado»; la jurisprudencia de la Suprema Corte mejicana ha establecido que «autoridades responsables lo son no solamente la autoridad superior que ordena el acto, sino también las subalternas que lo ejecutan o tratan de ejecutarlo, y contra cualesquiera de ellas procede el amparo». En cuanto al tercero perjudicado (figura análoga a la del coadyuvante del proceso administrativo español), el artículo 5.º, fracción III, de la Ley de amparo mejicana, en su inciso c), dice que se reputará como tal, en materia administrativa, «la persona o personas que hayan gestionado en su favor el acto contra el que se pide amparo»; la jurisprudencia dictada por la Suprema Corte durante la vigencia de la Ley de 1919 exigió, para poder comparecer como parte el tercero perjudicado, que tuviera «interés legítimo y directo en la persistencia o subsistencia del acto reclamado y de sus consecuencias» (43).

c) *Postulación*. En principio no se exige la intervención de técnicos

(42) Cfr. BURGOA, ob. cit., págs. 299 y ss. Una regla importante contenida en el artículo 13 de la Ley de amparo mejicana—semejante a la acogida por la jurisprudencia española—consiste en estimar que «cuando alguno de los interesados tenga reconocida su personalidad ante la autoridad responsable, tal personalidad será admitida en el juicio de amparo para todos los efectos legales». Cuando la doctrina mejicana se refiere a «personalidad», distingue, en base al art. 4.º de la Ley de amparo, la personalidad ostentada «de modo originario»—cuando es el propio interesado quien desempeña los distintos actos procesales que le incumben—de la que lo es «de modo derivado»—cuando interviene en el proceso a través de un representante, que actúa en nombre suyo—. Cfr. BURGOA, ob. cit., págs. 353 y ss. Conviene señalar que las autoridades responsables no pueden ser representadas en el juicio de amparo, pero podrán, por medio de oficio, acreditar delegados en las audiencias para el efecto de que rindan pruebas y formulen alegaciones. No obstante, el Presidente de la República podrá ser representado en todos los trámites de la Ley de amparo por los Secretarios y Jefes de Departamentos de Estado, a quienes, en cada caso, corresponda el asunto. Cfr. CASTILLO LARRAÑAGA y PINA, ob. cit., pág. 550.

(43) Cfr. BURGOA, ob. cit., págs. 334 y ss.

del Derecho: se podrá comparecer directamente, mediante defensor o confiando la representación a cualquiera (art. 4.º, Ley mejicana; art. 9.º, Ley nicaragüense). Sin embargo, la autoridad responsable no puede conferir la representación a un tercero (44).

IV.—OBJETO DEL PROCESO.

1. El objeto del proceso de amparo es la pretensión deducida ante el órgano jurisdiccional «con el fin de obtener la restitución del goce de las garantías violadas o la anulación concreta del acto contraventor». Como dice BURGOA, se deduce ante los órganos jurisdiccionales federales, a fin de que obliguen al demandado o autoridad responsable a reparar al agraviado la garantía que se estime violada, reintegrándolo en su goce (fracción I del art. 103 constitucional), o para que, por conducto de la misma protección, se anule el acto o la ley, en el caso concreto de que se trate, que haya implicado una contravención o alteración al sistema de competencia federal y local. La expresión empleada en las sentencias de amparo, consistente en que «la Justicia de la Unión ampara y protege al quejoso», no tiene otro significado genérico que el ya manifestado (45). El artículo 25 de la Ley nicaragüense dispone: «Cuando el acto reclamado sea de carácter positivo, la sentencia que concede el amparo tendrá por objeto restituir al agraviado en el pleno goce del derecho violado, restableciendo las cosas al estado que tenían antes de la violación. Cuando sea de carácter negativo, el efecto del amparo será obligar a la autoridad o funcionario responsable a que obre en el sentido de respetar la garantía de que se trate y a cumplir, por su parte, lo que la misma garantía exija.»

2. Un requisito que se exige en las leyes mejicana y nicaragüense para poder acudir al proceso de amparo es el que, empleando terminología de nuestro «contencioso-administrativo», podemos enunciar afirmando que el acuerdo «cause estado», y que la doctrina mejicana denomina «definitividad del juicio de amparo». El artículo 31 de la Ley de Nicaragua, en su apartado 2), afirma que «no procede el amparo... contra las resoluciones de los otros funcionarios públicos (los no judiciales) siempre que no se hubiesen agotado los recursos ordinarios que la Ley establece», y de modo análogo se recoge el principio en el artículo 73, apartado XV, de la Ley de amparo mejicana, si bien la Suprema Corte de este país ha establecido una excepción al principio: «Cuando el recurso administrativo no está expresamente establecido por la ley del acto, no puede tener por efecto interrumpir el plazo para pedir amparo, y puede

(44) Cfr. notas anteriores.

(45) BURGOA, ob. cit., pág. 304.

desecharse de plano» (46). «El principio de la efnitividad del juicio de amparo—,a dicho BURGOA—supone el agotamiento o ejercicio previo y necesario de todos los recursos que la ley que rige el acto reclamado establece para atacarlo, bien sea modificándolo, confirmando o revocándolo, de tal suerte que, existiendo dicho medio ordinario de impugnación sin que lo interponga el quejoso, el amparo es improcedente. El principio mencionado se fundamenta en la naturaleza misma del amparo. En efecto, éste es un medio extraordinario, *sui-generis*, como ya lo ha hecho notar la Suprema Corte, de invalidar los actos de las autoridades en las distintas hipótesis de procedencia, lo cual significa que sólo prospera en casos excepcionales, cuando ya se hayan recorrido todas las jurisdicciones y competencias, a virtud del ejercicio de los recursos ordinarios. Por consiguiente, si existiera la posibilidad de entablar simultánea o potestativamente un recurso ordinario y el juicio de amparo para impugnar un acto de autoridad, con evidencia se desnaturalizaría la índole jurídica del segundo, al considerarlo como un medio común de defensa. Si el amparo es el arma jurídica suprema de que dispone la persona para proteger sus derechos fundamentales contra la actuación inconstitucional e ilegal de las autoridades del Estado, si su ejercicio provoca la realización de las más altas funciones jurisdiccionales desplegadas por los Tribunales federales, es lógico que, antes de intentarlo, se deduzcan por el interesado todos aquellos medios comunes u ordinarios de invalidación del acto reclamado, que sólo se ataca directamente, en su origen, en sí mismo, por nuestra institución controladora, cuando la legislación que lo norma no brinda al afectado un conducto de reparación respectivo» (47).

3. También debe hacerse referencia, al estudiar el objeto, a aquellos casos en que, en un mismo proceso, se examinan varias pretensiones (procesos cumulativos), como consecuencia de la acumulación, a la que se refiere el artículo 57 de la Ley mejicana de amparo, según el cual: «en los juicios de amparo que se encuentren en tramitación ante los Jueces de Distrito podrá decretarse la acumulación a instancia de parte o de oficio, en los casos siguientes: I. Cuando se trate de juicios promovidos por el mismo quejoso, por el mismo acto reclamado, aunque las violaciones constitucionales sean distintas, siendo diversas las autoridades responsables; II. Cuando se trate de juicios promovidos contra las mismas autoridades, por el mismo acto reclamado, siendo diversos los quejosos, ya sea que éstos hayan intervenido en el negocio o controversia que motivó el amparo, o que sean extraños a los mismos». No son acumulables los que se tramiten ante la Suprema Corte (art. 65). Respecto de la acumulación, conviene señalar:

a) Que, de modo análogo a la regulación española del proceso admi-

(46) BURGOA, ob. cit., pág. 199.

(47) BURGOA, ob. cit., págs. 190 y ss.

nistrativo, se exige, en todos los casos, la «identidad del acto reclamado», frase respecto de la que se ha dicho que «debe tomarse como sinónima de unidad teleológica de los actos reclamados, en un caso concreto, o sea que, tratándose de actos de autoridad intrínsecamente distintos, persigan, sin embargo, el mismo fin o estén afectos a él, pudiendo ser unos la causa o el antecedente y los otros el efecto o la consecuencia» (48).

b) Que, en cuanto al procedimiento, se distinguen dos casos, según que los procesos que se pretenden acumular se tramitan ante un mismo o distinto Juzgado (arts. 59 al 61 y 63, Ley mejicana).

V.—PROCEDIMIENTO.

1. Iniciación.

a) Tanto en Méjico (art. 116, Ley) como en Nicaragua (art. 8.º), el proceso se inicia con la presentación de la *demanda*, demanda que deberá formularse por escrito y conteniendo los requisitos que los preceptos citados establecen. Tales requisitos vienen a ser los mismos en uno y otro país, y son los siguientes:

a') Nombre y domicilio del demandante—«quejoso»—y los de la persona que lo promueve en su nombre. La legislación mejicana exige, además, «el nombre y domicilio de tercero perjudicado».

b') Autoridad o corporación pública responsable.

c') El acto contra el cual se reclama.

d') Las disposiciones constitucionales o legales que el demandante estime violadas.

b) De los distintos aspectos que ofrece la iniciación del proceso, voy a referirme a uno que ofrece particular interés: los efectos suspensivos de la interposición de la demanda, una vez admitida por el órgano jurisdiccional. La suspensión del acto impugnado puede decretarse de oficio por el órgano jurisdiccional o a instancia de parte. Refiriéndonos a esta última—que se sustanciará en un incidente—, nos encontramos que tanto la legislación mejicana (arts. 123, 124 y 125) como la nicaragüense (artículo 19) exigen que concurren los siguientes requisitos:

(48) La Ley de amparo mejicana (art. 73) y la nicaragüense (art. 31), de modo análogo a la L. C. y R. C. españoles, contiene una enumeración de casos en que no procede el amparo. BURGOA clasifica los supuestos de la Ley mejicana en los grupos siguientes (cfr. págs. 442 y ss.): improcedencia por razón de la autoridad que dictó el acto; por la naturaleza de los actos; por litispendencia; por cosa juzgada; por ausencia de agravio; por consumación irreparable o falta del acto reclamado o de sus efectos; por consentimiento expreso o tácito; por violación del principio de definitividad, y por disposición legal. Este último caso es análogo al del núm. 6.º del artículo 4.º, L. C., si bien conviene señalar que en Méjico, al ser también el amparo un proceso contra las leyes inconstitucionales, debe interpretarse con cautela dicha norma. Cfr. BURGOA, ob. cit., págs. 472 y ss.

a') Que, con la suspensión, no se siga perjuicio al interés general, ni se contravengan disposiciones de orden público.

b') Que los daños y perjuicios que pudieren causarle al agraviado con esta ejecución sean de difícil reparación, a juicio del Tribunal. Por tanto, observamos que sigue un criterio más generoso que en nuestra legislación procesal administrativa, en la esfera central, al permitirse la suspensión no cuando los daños sean imposibles de reparar, sino cuando la reparación sea «difícil».

c') Que el reclamante otorgase garantía suficiente para reparar el daño o indemnizar los perjuicios que por la suspensión pudieran irrogarse a terceros, si se desestimara la demanda. BURGOA se pregunta en qué puede consistir la «garantía» a que se refiere la Ley de amparo, respondiendo, con arreglo al Código civil, que cualquiera de los medios jurídicos de aseguramiento; es decir, tanto las formas de garantía personal—fianza—como real—prenda, hipoteca—, señalando como una de las formas que suelen emplearse «el depósito en dinero, como medio de caucionar la indemnización a posibles daños y perjuicios» (49). El órgano jurisdiccional fijará la cantidad que debe ser asegurada.

Cuando concurren estos requisitos se decretará la suspensión, procurando el órgano jurisdiccional fijar la situación en que habrán de quedar las cosas. Ahora bien, la suspensión quedará sin efecto si el otro interesado da, a su vez, caución bastante para restituir las cosas al estado que tenían antes del acto que motivó el amparo (art. 21, Ley nicaragüense, y art. 126, Ley mejicana).

2. *Desarrollo.*—Son trámites del procedimiento los siguientes :

a) *Informe de los supuestos responsables.* El régimen jurídico de este trámite es casi idéntico en Méjico (art. 149) y en Nicaragua (art. 12).

a') Son requisitos del informe los siguientes :

a'') En él se expresarán las razones y fundamentos legales que estimen pertinentes en orden a la improcedencia del proceso (posibles defectos procesales) y a la defensa del acto.

b'') A él se acompañará copia certificada de las actuaciones que sean necesarias para fundamentar el informe.

c'') Deberá deducirse, dentro del plazo que señalan las leyes respectivas : diez días, en Nicaragua; cinco días, prorrogables a diez si el Juez de Distrito lo estime procedente por la importancia del caso, en Méjico.

(49) TRUEBA URBINA, en *Ley de amparo reformada*, México, 1950, pág. XLV, afirma: «En el proceso constitucional de amparo, la suspensión del acto reclamado juega un papel interesantísimo: con ella se conserva la materia del juicio, se evita que siga irrogándose perjuicios al quejoso y se facilita, prácticamente, la restitución en el goce de la garantía violada; todo lo cual constituye la esencia jurídica de la suspensión.»

b') Si no se emitiera el informe, los efectos no son los que, normalmente, produce en un proceso la no comparecencia del demandado (los conocidos con el nombre de «rebeldía»), sino más graves: en ambos países se establece que la falta de informe presupone, salvo prueba en contrario, la certeza del acto reclamado; no su inconstitucionalidad o ilegalidad—entiéndase bien—, sino únicamente la certeza del acto. En caso de que se niegue la existencia del acto, las consecuencias que se producen, según BURGOA, son las siguientes: que el demandante debe probar, no sólo la ilegalidad o inconstitucionalidad del acto, sino también, y previamente, su existencia (50).

b) *Prueba y alegaciones.*

a') El artículo 14 de la Ley nicaragüense dispone, después de regular el informe previo, que «en lo que no estuviere establecido en esta Ley sobre procedimiento, se seguirán las reglas del Código de procedimiento civil, en todo lo que sea aplicable, a juicio del Tribunal. dándose intervención en las actuaciones, tanto a la persona que interpone el amparo, como el funcionario o autoridad contra quien se dirija y a los demás a quienes pueda afectar la resolución final y que se hubieren presentado». Y el artículo 16 establece: «Si el Tribunal Supremo no encontrase datos suficientes para resolver el amparo, lo abrirá a prueba por el término de diez días, siendo admisible toda clase de prueba».

b') La legislación mejicana contiene una regulación análoga.

a'') En materia de prueba, sin embargo, se da el trámite con mayor amplitud que en Nicaragua. Según el artículo 150 de la Ley de amparo, «es admisible toda clase de pruebas, excepto la de posiciones y las que fueren contra la moral o contra el Derecho». El artículo 151 dispone que «las pruebas deberán ofrecerse y rendirse en la audiencia del juicio, excepto la documental, que podrá presentarse con anterioridad, sin perjuicio de que el Juez haga relación de ella en la audiencia y la tenga como recibida en ese acto, aunque no exista gestión expresa del interesado».

b'') «La audiencia y la recepción de las pruebas serán públicas» (artículos 154 y 155).

3. *Terminación.*—El proceso termina normalmente por la sentencia, que deberá contener la fijación clara y precisa del acto o actos reclamados, los fundamentos legales en que se apoya y «los puntos resolutivos del mismo, concretándose en ellos, con claridad y precisión, el acto o actos por los que se conceda o niega el amparo» (art. 77, Ley mejicana; art. 24, Ley nicaragüense). Si la sentencia concede el amparo, es —según BURGOA (51)—condenatoria, debiendo distinguirse dos supuestos (art. 80, Ley mejicana; art. 25, Ley nicaragüense):

(50) Ob. cit., pág. 617.

(51) Ob. cit., págs. 510 y ss.

a) Si el acto impugnado es de carácter positivo, la sentencia tendrá por objeto restituir al agraviado en el pleno goce del derecho violado, restableciendo las cosas al estado que tenían antes de la violación (52).

b) Si el caso es negativo, el efecto del amparo será obligar a la autoridad o funcionario responsable a que obre en el sentido de respetar la garantía de que se trate y a cumplir por su parte lo que la misma garantía exige. BURGOA (53) pone el siguiente ejemplo: que una autoridad se niegue a dar a un individuo determinada autorización prevista por la ley, cuando éste reúna todos y cada uno de los requisitos o condiciones exigidos legalmente para el efecto.

A juicio de BURGOA, la legislación de amparo, en este punto, es incompleta (54). «El efecto genérico de la sentencia de amparo que conceda la protección de la Justicia federal consiste en todo caso en la invalidación del acto o de los actos reclamados y en la constatación de su ineficacia jurídica, procediéndose, en su consecuencia, según la diferente naturaleza del acto reclamado (positivo o negativo) y según que haya habido o no contravención de garantías individuales», afirmación que no puede aplicarse al amparo nicaragüense, ya que el artículo 57 de su Ley establece que «fuera de las cuestiones de amparo por inconstitucionalidad de una ley, la sentencia se limitará a proteger o amparar a las personas en los casos sobre que verse el amparo, sin hacer declaración, respecto al acto que lo ha motivado».

VI.—EFECTOS.

1. En orden a la posible impugnación de la sentencia dictada en un «juicio de amparo», hay que distinguir la legislación nicaragüense de la mejicana.

a) En la primera no cabe recurso alguno contra la sentencia. El artículo 26 dispone que «las sentencias que declaren la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una ley o decreto causarán estado, en cuanto a la validez o inaplicabilidad de dicha ley. Las demás sentencias dictadas en amparo no adquieren el carácter de cosa juzgada; pero la repetición de un amparo interpuesto por la propia persona... y fundado en los mismos hechos y en las mismas consideraciones legales de la anterior será rechazada de plano».

(52) Ob. cit., págs. 507 y ss.

(53) Ob. cit., pág. 508.

(54) Refiriéndose al art. 80 de la Ley de amparo, afirma que debió hablar no sólo de restitución, sino de mantenimiento o conservación del goce de la garantía amenazada con la violación, aparte de otras objeciones al mismo. Cfr. ob. cit., pág. 509.

Sin embargo, como después se señala en el texto, recogiendo la doctrina jurisprudencial de la Corte Suprema, puede llegarse a anular el acto impugnado «y los que de él se deriven».

b) En Méjico es posible interponer recurso—el llamado «recurso de revisión»,—contra la sentencia de los Jueces de Distrito (art. 83). Tiene competencia para conocer—y decidir—dicho recurso la Corte Suprema; cuando se trate de «materia administrativa, corresponde conocer de los recursos a la Segunda Sala» (arts. 24 y 27, Ley orgánica del Poder judicial de la Federación).

2. En principio, las sentencias de amparo sólo afectan a quienes han sido parte en el proceso. Este principio de «relatividad de las sentencias» fué recogido ya en la Constitución yucateca de 1840, consagrado en la fórmula de don Mariano OTERO plasmada en el artículo 25 del Acta de reformas de 1847, y respetado por los constituyentes de 1857 y 1917 y por todas las reformas posteriores, incluso la de 1950, siendo sancionado por reiterada jurisprudencia de la Corte Suprema (55). Esto, por lo que respecta a Méjico. En Nicaragua, el principio también ha sido recogido en forma análoga; el artículo 23 de la Ley de 1950 dice que «las sentencias que se pronuncien en asuntos de amparo sólo se referirán a los individuos particulares o a las personas morales, privadas u oficiales, que lo hubiesen solicitado, limitándose, si procediese, a ampararlos y protegerlos en el caso especial controvertido». Pues bien, en orden a los efectos ejecutivos del fallo respecto de las autoridades o funcionarios responsables, son dignas de elogio las medidas que prevé la legislación de amparo para evitar que quede incumplida la sentencia. Los que creemos que uno de los puntos capitales del proceso administrativo es el de la ejecución de las sentencias no podemos por menos de llamar la atención del legislador sobre las sencillas pero enérgicas medidas que nos ofrece la legislación reguladora del proceso de amparo. El artículo 28 de la Ley nicaragüense dispone: «Si dentro de las veinticuatro horas siguientes a la notificación las autoridades o funcionarios responsables no dieren cumplimiento a la sentencia, en el caso de que la naturaleza del acto lo permita, la Corte Suprema requerirá al superior inmediato de la autoridad o funcionario responsable para que obligue a ésta a cumplir sin demora la sentencia; y si dicha autoridad o funcionario no tuviese superior jerárquico, el requerimiento se hará directamente a ella. Cuando la sentencia no se obedeciere, a pesar de los requerimientos, la Corte Suprema de Justicia pondrá al remiso a la orden de la autoridad competente para que deduzca las responsabilidades criminales en su caso.» Y el artículo 30 establece que «si después de concedido el amparo el funcionario o autoridad responsable insistiese en la repetición del acto reclamado o tratase de eludir la sentencia, será separado de su cargo y sometido a los Jueces para que lo juzguen por la desobediencia cometida, sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 58» (responsabilidad).

(55) Ob. cit., págs. 187 y ss., y Suplemento de 1951, pág. 57.

Parecidas disposiciones se encuentran en los artículos 104 y siguientes de la Ley mejicana, confiando su artículo 113 al Ministerio público que cuide de que no se archive «ningún juicio de amparo sin que quede enteramente cumplida la sentencia en que se haya concedido al agraviado la protección constitucional, o apareciese que ya no hay materia para la ejecución». Un problema interesante es el que plantea el caso de que la condena se concrete en el pago de una cantidad de dinero. En Méjico se ha planteado el problema en alguna ocasión, al negarse a dar cumplimiento a la sentencia en tales casos por los órganos de la Administración fiscal. Según BURGOA, el problema se planteó así (56):

a) La Secretaría de Hacienda, ante una sentencia por la que se la condenó a que entregara una suma al general Francisco R. DURAZO, en un oficio que dirigió a la Suprema Corte el 7 de septiembre de 1945, alegó las siguientes razones para justificar su negativa a cumplir la sentencia:

a') Que el Código federal de procedimientos civiles dispone, en su artículo 14, que no se puede obligar a la Hacienda pública a hacer ningún pago ni dictarse en su contra mandamiento de ejecución ni providencia de embargo.

b') Que esa misma tesis la había sostenido la Suprema Corte en sentencia de 3 de diciembre de 1930.

c') Que la jurisprudencia de los Estados Unidos de Norteamérica sostiene el mismo punto de vista.

d') Que si se obligara a la Secretaría de Hacienda a pagar a los que han obtenido una sentencia favorable de amparo, se sentaría un precedente funestísimo, ya que los demás acreedores del Erario podrían pretender que igual se hiciera con ellos, lo que llevaría a la Hacienda pública a la bancarrota.

b) La posición anterior fué criticada por GUILBALDO MURILLO en una ponencia presentada en la Academia mejicana de Jurisprudencia el 23 de enero de 1946, de la que se han transcrito las partes fundamentales en la obra de BURGOA (57). La tesis de G. MURILLO puede resumirse así:

a') Que el artículo 4.º del Código federal de procedimientos civiles es inaplicable al proceso de amparo, pues se refiere únicamente a la ejecución de sentencias dictadas en los juicios ordinarios y no puede aplicarse como legislación supletoria, ya que la ejecución de sentencias dictadas en procesos de amparo se regula por los artículos 104 al 113 de la Ley de amparo y 103 de la Constitución federal.

b') Que en el proceso civil lo que se discutirá es si la Hacienda pública debería o no tal o cual cantidad, mientras que en el proceso de amparo lo que se discutirá es si la autoridad responsable violó o no las garantías individuales.

(56) Ob. cit., págs. 537 y ss.

(57) Ob. y págs. cit. en nota anterior.

c') Que la referencia a la jurisprudencia norteamericana es, en absoluto, improcedente, por inspirarse en principios que no se han aceptado en el régimen mejicano.

d') Que no implicaría un precedente funesto, ya que los acreedores de la Hacienda nunca podrían acudir al proceso de amparo en tanto no se violaran las garantías que éste protege.

3. En cuanto a los efectos económicos, el artículo 81 de la Ley mejicana señaló que cuando «se dicte sobreseimiento o se niegue la protección constitucional por haberse interpuesto la demanda sin motivo, se impondrá al *quejoso* o a su representante, en su caso, al abogado o a ambos, una multa de diez a mil pesos», especificando que «se entenderá que la demanda fué interpuesta sin motivo cuando, según precedente apreciación del sentenciador, aparezca que sólo se interpuso el amparo con el fin de demorar o entorpecer de mala fe la ejecución del acto reclamado».

JESÚS GONZALEZ PEREZ

Profesor Adjunto de la Universidad de Madrid.

