

# Libertad de configuración legislativa e irretroactividad de las leyes

Fernando Silva García\*  
Alfredo Villeda Ayala\*\*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Libertad de configuración legislativa*. III. *La garantía de irretroactividad de la ley, como principio constitucional de carácter autónomo*. IV. *Teorías y métodos utilizados para examinar los planteamientos sobre violación a la garantía constitucional de irretroactividad de la ley*. V. *Criterios concretos para determinar si el legislador y/o las autoridades violan el principio constitucional de irretroactividad de las leyes*.

## I. Introducción

Muchas veces el juzgador se encuentra con la impugnación de leyes nuevas que regulan de manera distinta una cierta actividad, que muchos particulares ya tenían autorizadas de una cierta manera desde tiempos pasados.

¿Esa ley es inconstitucional por violar el principio de irretroactividad reconocido en la Norma Suprema?

Desde esa óptica, la jurisprudencia constitucional ha sido constante tanto en considerar proscrita la irretroactividad de la ley que irroga perjuicios al gobernado, como en estimar válidas las facultades del legislador para introducir nuevas normas, modificando o derogando las existentes de acuerdo con las necesidades que demande la sociedad.

La existencia de una libertad de configuración legislativa, reconocida constitucionalmente, implica que no toda retroactividad de la ley se encuentre prohibida por la norma suprema.

\* Juez Sexto de Distrito del Centro Auxiliar de la Primera Región (Cuernavaca, Morelos).

\*\* Secretario de Estudio y Cuenta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Al parecer, junto con la retroactividad que está constitucionalmente prohibida coexiste una retroactividad constitucionalmente permitida.

En el presente estudio se trata de desentrañar cuál es el contenido de la prohibición de irretroactividad de las leyes, considerando que el legislador debe tener necesariamente un margen de configuración para crear leyes nuevas y modificar las antiguas, a fin de atender cabalmente las necesidades del momento histórico del presente.

## II. Libertad de configuración legislativa

La Constitución faculta al Poder Legislativo a emitir las leyes necesarias para regular la conducta de los particulares y de los poderes públicos dentro del Estado (artículos 72 y 73 constitucionales, entre otros).

A la ley, por ende, se le encomiendan las decisiones básicas que han de actuar los principios constitucionales y la ordenación fundamental de la sociedad y del Estado, en un momento histórico determinado.

La ley que es acorde a la Constitución cuenta con una particular legitimidad, derivada del hecho de que a través de ella se expresa la voluntad de la propia comunidad, de que es, en cierto sentido, una autodisposición de la sociedad sobre sí misma.

Desde esa perspectiva, la ley presenta un poder innovativo completo, tanto frente a otras normas como respecto a leyes anteriores, habida cuenta que representa la voluntad de la comunidad política del tiempo presente.

De ahí que la ley sea la fuente de sustitución por excelencia; de ruptura de la regulación jurídica antigua por derecho nuevo; todo ello sustentado en la intervención de la generación política del presente, del aquí y ahora.

Un principio esencial del constitucionalismo contemporáneo es la libertad, la democracia y el pluralismo; conceptos que implican necesariamente un sistema jurídico esencialmente abierto, lo que supone el libre acceso de todos al proceso político y a los instrumentos del cambio político; esto es, la admisión esencial de distintas opciones políticas y la hipótesis de una revocación futura de las decisiones actuales.

En ese orden de ideas, si bien es verdad que la ley ha de producirse de una manera acorde a la Constitución, lo cierto es que —*dentro de ese contexto*— el legislador actúa con plena libertad de configuración, lo que no puede ser equiparado a una mera discrecionalidad administrativa, sino a una auténtica libertad política de realización de contenidos normativos.

La libertad de configuración de las leyes a cargo del legislador se pone de manifiesto en el hecho consistente en que —con una misma Constitución— pueden emitirse normas secundarias de contenido político completamente diferente e inclusive antagónico.

Esa libertad de configuración legislativa conlleva la posibilidad —para el Poder Legislativo— de reemplazar las leyes antiguas por leyes nuevas, tomando en cuenta que es imprescindible adaptar gradualmente el derecho a las nuevas exigencias sociales, culturales, políticas y económicas.

En el sistema jurídico mexicano, la libertad de configuración legislativa está reconocida en dos vertientes: por un lado, a través del artículo 72, apartado F, de la norma suprema, que autoriza al Congreso de la Unión a reformar y a derogar sus propias leyes; por otro lado, mediante el principio general del derecho que dispone: la ley posterior deroga la ley anterior; la ley más reciente es determinante, por corporeizar la voluntad temporalmente más inmediata del legislador.

Como se ha dicho, la existencia de una libertad de configuración legislativa, reconocida constitucionalmente, implica que no toda retroactividad de la ley se encuentre prohibida por la norma suprema.

Es decir, junto con la retroactividad que está constitucionalmente prohibida coexiste una retroactividad constitucionalmente permitida.

Desde esa óptica, la jurisprudencia constitucional ha sido constante tanto en considerar proscrita la irretroactividad de la ley que irroga perjuicios al gobernado, como en estimar válidas las facultades del legislador para introducir nuevas normas, modificando o derogando las existentes de acuerdo con las necesidades que demande la sociedad. Esa línea de pensamiento está contenida en diversos criterios constitucionales:

ARRENDAMIENTO, IRRETROACTIVIDAD DE LA PRÓRROGA DEL. No existe en nuestro sistema legal una norma jurídica que indique cuándo puede establecerse la retroactividad de una ley, aun cuando el artículo 14 de la Constitución Federal estatuye la categórica prohibición de que se aplique una ley retroactivamente. En el Código Civil, vigente en el Distrito Federal, la cuestión se precisa un poco más, ya que en su artículo 2º., transitorio, se dice que sus disposiciones se aplicaran a los efectos de los contratos celebrados antes de su vigencia, pero fijando la excepción de que no se haga dicha aplicación, si con ella se violan derechos adquiridos. Este precepto nos indica que el legislador se pronuncia por una de las diferentes teorías que han sido elaboradas en el proceso de retroactividad de las leyes, y que no es otra que la de los derechos adquiridos. Así pues, sin estudiar si esta teoría tiene una verdadera base científica, o si la de las situaciones jurídicas abstractas y concretas, establecida por Bonnecase es mejor, o, en su caso, la teoría de la objetividad y de la aplicación inmediata de la ley, de Roubbier, es la que va más de acuerdo con el

respeto de las situaciones jurídicas creadas y la que al mismo tiempo aporta más facilidad al legislador para el desarrollo del proceso evolutivo de las normas jurídicas, en sentido ascendente, esta Suprema Corte debe concretarse a resolver la cuestión, siguiendo la tendencia que emana de la ley, y que como se ha dicho, no es otra que la que se funda en la teoría de los derechos adquiridos, y aun cuando ésta tiene el defecto fundamental de que no ha sido posible hasta ahora fijar una definición precisa de lo que debe entenderse por derecho adquirido, tomándose ideas generales de la mayoría de los autores que se han ocupado de comentar dicha teoría, se puede determinar como derecho adquirido, aquel que nos pertenece en virtud de un título propio, creado en provecho de su titular, exclusivamente, en contraposición de las facultades consistentes en la autorización que se tiene para obrar por virtud de un título general, que no puede invocarse exclusivamente por nadie, sino que ha sido y se tiene como dictado en favor de todos, distinguiéndose, a su vez, de las esperanzas o expectativa de derecho, que no son otras que aquellos derechos que se pueden obtener, pero que todavía no se obtienen con la realización de determinados actos previstos por la ley. Siendo la violación de derechos adquiridos, el caso típico de retroactividad, es necesario examinar si la aplicación del nuevo Código Civil, en la parte que proroga un contrato de arrendamiento, celebrado en determinadas condiciones o reglas, viola, o no, tales derechos. Para ese efecto es indispensable interpretar el pensamiento del legislador, que en el caso no pudo ser otro que fijar una regla en vista de intereses de importancia, que puedan ser clasificados como sociales o colectivos, toda vez, que cuando se manda que el propietario no puede disponer de su propiedad, en determinadas condiciones, ese mandato es una ley muy importante, que afecta a nuestro régimen de propiedad y que debe considerarse, por lo tanto, como una ley de interés social. Entre nosotros, existe el reconocimiento de la propiedad privada, y para establecer limitaciones a ese derecho, debe tenerse en cuenta no sólo circunstancias accidentales o esporádicas que se presentan en tales o cuales contratos, sino el interés de la colectividad, y puesto que, en el fondo, las prórrogas del contrato de arrendamiento, en beneficio de los arrendatarios, constituyen limitaciones al ejercicio de la propiedad, para que puedan estar perfectamente fundadas, hay que decidir las no en circunstancias meramente accidentales y aplicables a determinados contratos, sino en general, a todos los contratos de esa naturaleza, teniendo en cuenta el beneficio colectivo; así pues, la disposición que se contiene en el Artículo 2485 del Código Civil, vigente en el Distrito Federal, no puede estimarse sino como una limitación establecida a la propiedad, en beneficio de una clase muy numerosa y hasta cierto punto desvalida, o por lo menos más débil que la de los propietarios, con el fin de establecer cierto equilibrio, de donde se deduce que en virtud de un interés público, se limitó la facultad del propietario, para beneficiar a una clase muy numerosa, como la son los locatarios y los arrendatarios. Aun cuando esa disposición y la intención del legislador

no pueden elevarse a la categoría de un estatuto de derecho público, sí debe estimarse, por lo menos, como un nuevo precepto jurídico benefactor de un sector social de mucha importancia, y de ninguna manera de dos partes contratantes: tiene, pues, muchas raigambres de interés general, que no deben perderse de vista, porque es precisamente ese interés, el fundamento esencial de la razón del legislador, para limitar la autonomía de la voluntad de los contratantes, a quienes no se permite llegar a pactar o celebrar convenciones que el propio legislador se ha reservado establecer. En multitud de legislaciones se fija, tratándose de los contratos de arrendamiento, la duración mínima, la máxima, el precio y el modo en que deben usarse determinados bienes. Si la ley, en estos casos, establece una reglamentación respecto de la duración de los contratos, ¿puede invocarse como un obstáculo para que se realicen las convenciones celebradas, cuando la ley no había sacado todavía del dominio de la voluntad de los particulares, determinados elementos, al ponerse en vigor esa ley?; sostener la afirmativa equivaldría a hacer imposible cualquiera reforma legal, aun cuando lo exigiera un interés o una conveniencia pública, porque tratándose de todos los contratos se llegaría a resolver de la misma manera. Podría decirse que habiéndose celebrado ese contrato cuando la ley otorgaba determinados derechos, los mismos no pueden ser suprimidos por una ley posterior, porque se destruiría una situación jurídica de que se gozaba cuando existían aquéllos, y el nuevo estatuto no podría restringirlos, porque sería lesionarlos, y como ya se habían adquirido, se violaría el artículo 14 Constitucional. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que en materia de retroactividad, hay una disposición muy importante y de gran trascendencia; la de que contra una disposición de orden público no pueden alegarse derechos adquiridos. Cuando el legislador saca del dominio de la voluntad de los particulares, determinados elementos de un contrato, no se puede, en el momento en que la ley esté en vigor, quebrantarla, so pretexto de la existencia de una situación jurídica de carácter inatacable, toda vez que ninguna ley, ni tampoco ningún legislador, pueden garantizar indefinidamente una situación jurídica, de tal manera que la misma constituya un obstáculo para una reforma legislativa de interés general. El contrato de arrendamiento, en la actualidad, ha sufrido una transformación radical, en atención a que tiene una parte muy importante de interés social; más que un contrato, es una verdadera reglamentación de la voluntad de las partes, impuesta por el legislador, por lo que aceptándose la conclusión de que el contrato de arrendamiento es de interés público, principalmente, por lo que se refiere a los elementos de duración, es aplicable, entonces, aun dentro de la doctrina de los derechos adquiridos, la tesis de que el legislador puede aumentar o disminuir la duración de los contratos, según convenga a los intereses públicos; y así cuando el contrato de arrendamiento sea muy largo, de tal suerte que venga a ser improductiva la propiedad, puede el legislador prohibirlo, revisarlo o reducirlo, actitud razonable y justificada, porque el quebranto en el patrimonio particular, repercute

frecuentemente en el del patrimonio común, lo que debe evitarse en beneficio de la colectividad. El derecho de prórroga, estatuido por el artículo 2485 del Código Civil, es un derecho nuevo, creado por la ley en beneficio del inquilino, el cual nace en el momento en que un contrato de arrendamiento, existente con anterioridad, ha vencido, naciendo también para el propietario, en ese mismo momento, la obligación de realizar la prórroga del contrato respectivo, y es claro que estableciendo una nueva institución jurídica, un derecho nuevo, que no tiene realización sino por el efecto inmediato y directo de la disposición de la ley, no puede afirmarse que cuando el vencimiento de un contrato de arrendamiento se efectúa durante la vigencia de la ley nueva, la misma esté legislando para el pasado y lesionando un derecho nacido con anterioridad, toda vez que ese derecho nuevo se inicia para el inquilino, en el momento en que vence el contrato anterior, durante la vigencia de la nueva ley, que no se aplica en forma retroactiva, sino que tiene aplicación en el presente, para una situación de presente; pues si el legislador puede aumentar o disminuir la duración de un contrato de arrendamiento, a título de interés público, es lógico que, aun dentro de la doctrina de los derechos adquiridos, se justifica la prórroga del contrato de arrendamiento, cuando el arrendatario ha cumplido con todas sus obligaciones, sin que ello pueda significar la violación de un derecho adquirido, porque no pueden hacerse valer derechos adquiridos contra los intereses públicos. [No. Registro: 358,210. Tesis aislada. Materia: Civil. Quinta Época. Instancia: Tercera Sala. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, L, p. 1004].

SEGURO SOCIAL. LOS ARTÍCULOS 72 Y 74 DE LA LEY RELATIVA, REFORMADOS MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL *DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN* EL 20 DE DICIEMBRE DE 2001, NO VIOLAN LA GARANTÍA DE IRRETROACTIVIDAD. De conformidad con los citados preceptos, las empresas deben considerar la prima mínima de riesgo del 0.5% para el cálculo de las primas a cubrir por concepto de aportaciones en el seguro de riesgos de trabajo a partir del ejercicio 2002, en forma gradual y en los términos previstos en el artículo décimo noveno transitorio del Decreto por el que se reforman las disposiciones respectivas. Por tanto, no puede sostenerse que para efectos de la fijación anual de las primas a cubrir por el seguro de riesgos de trabajo, las empresas hubieran adquirido el derecho de cotizar con la prima del 0.25% que fijaba la ley anterior, ya que el legislador ordinario está en posibilidad de determinar incrementos a las contribuciones en ejercicio de la potestad tributaria que la propia Constitución le confiere, de manera que cuando ese incremento rige hacia el futuro, no se viola la garantía de irretroactividad de la ley, contenida en el artículo 14 de la Constitución Federal, dada la inexistencia de un derecho adquirido a contribuir siempre con la misma base o tasa. Esto es, de acuerdo con la teoría de los derechos adquiridos, los artículos 72 y 74 de la Ley del Seguro Social reformados no violan la mencionada garantía, toda vez que los supuestos acaecidos bajo la vigencia de la normatividad anterior no se afectan con el aumento de la prima mínima

de riesgo al 0.5%, ya que este monto rige hacia el futuro y, en esta medida, las empresas que conforme al resultado de la revisión de su siniestralidad determinen que deben cotizar conforme a la prima mínima de riesgo, quedan obligadas a aplicar gradualmente la nueva prima, en el periodo y en los términos a que se contrae el referido numeral décimo noveno transitorio, es decir, el derecho a pagar conforme a la prima mínima de riesgo no ha resultado afectado, mientras no cambie en este grado su siniestralidad. [No. Registro: 178,138. Tesis aislada 2a. LIX/2005. Materia: Constitucional, Administrativa. Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXI, junio de 2005, p. 240].

Existe, así, una retroactividad legal autorizada constitucionalmente.

En efecto, toda ley nueva supone la voluntad de los representantes de la comunidad de regular de manera distinta una determinada materia, lo que muchas veces implica la superación legislativa de un estado jurídico de cosas preexistente.

De hecho, toda ley nueva tiende a incidir sobre situaciones del pasado. De ello puede deducirse que la regla general es, precisamente, la retroactividad de los ordenamientos jurídicos nuevos, siendo la irretroactividad constitucionalmente prohibida un caso de excepción.

En tal sentido, la Constitución no prohíbe que las leyes nuevas mejoren y, por ende, alteren —hacia el futuro— el estado jurídico de las cosas nacidas en el pasado. Por el contrario, el legislador está constitucionalmente autorizado para exigir nuevas obligaciones y para acotar derechos legales preexistentes, cuando ello sea necesario.

En ese orden, el Pleno del Máximo Tribunal del país ha establecido que el legislador ordinario puede válidamente modificar o suprimir cualquier derecho de configuración legal de los particulares, pues no hay impedimento constitucional que limite la actuación del Poder Legislativo en ese sentido, máxime que el artículo 72, inciso f), de la Constitución Federal otorga al Congreso de la Unión la facultad para reformar o derogar sus propias leyes.

A ese respecto, el Pleno de la Suprema Corte ha reconocido que una ley nueva bien puede suprimir hacia el futuro un derecho reconocido en una legislación derogada, tomando en cuenta que la vida jurídica de tal derecho está supeditada a la vigencia de la propia ley.

Sería del todo ilógico impedir que el Poder Legislativo actualice su legislación para regular —de manera más eficiente— determinadas materias que incumben a toda la colectividad, por el solo hecho de que existan particulares que ya han entrado dentro del ámbito de aplicación de las leyes del pasado.

En ese orden de ideas, es posible establecer que lo que la garantía constitucional de irretroactividad de la ley prohíbe es que los derechos legales, las relaciones y situaciones jurídicas que ya hayan sido ejercidos, realizados o que hayan

sido incorporados al patrimonio de los gobernados, se vean afectados por las leyes nuevas: no es posible —desde el punto de vista constitucional— que una ley prive de eficacia jurídica los derechos, relaciones, situaciones y/o actos realizados con anterioridad a su vigencia.

Concretamente, la norma suprema exige que las leyes nuevas no alteren aquello que ya está consumado, lo que implica que el legislador bien puede optimizar y perfeccionar la regulación relativa a aquellos ámbitos y materias que estime pertinente, incluso aunque ello implique que a partir de la entrada en vigor de la nueva normatividad los particulares tengan mayores cargas y/o distintos derechos de configuración legal, que aquellos que tenían en el pasado.

Los siguientes criterios del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pueden servir de ilustración a esos efectos:

AGENTES ADUANALES. DERECHO PARA ACTUAR A TRAVÉS DE UNA SOCIEDAD ANÓNIMA QUE LES OTORGABA EL ANTERIOR CÓDIGO ADUANERO. SU SUPRESIÓN NO ES VIOLATORIA DE GARANTÍAS. ARTICULO 146, FRACCIÓN III, 148, FRACCIÓN I Y 149 DE LA LEY ADUANERA. El legislador ordinario sí puede válidamente modificar o suprimir cualquier derecho de los particulares, si con ello no se vulnera garantía individual alguna, pues no hay impedimento constitucional que limite la actuación del Poder Legislativo en este sentido, y antes es de notarse que el artículo 72, inciso f), de la Constitución Federal, otorga al Congreso de la Unión la facultad para reformar o derogar sus propias leyes. Consecuentemente, si no se demostró con razones jurídicas que los preceptos legales mencionados violen alguna garantía individual, la sola circunstancia de que su contenido normativo ya no contemple el derecho que conforme al anterior Código Aduanero tenían los agentes aduanales para actuar a través de una sociedad anónima, no es motivo suficiente para estimar inconstitucionales aquellos preceptos, ya que sería tanto como establecer que el Poder Legislativo está impedido para reformar o abrogar el texto de las leyes una vez que han sido aprobadas por éste, lo cual no es lógico ni jurídico. [No. Registro: 232,059. Tesis aislada. Materia: Constitucional, Administrativa. Séptima Época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, 205-216, Primera Parte, p. 11. Genealogía: *Informe 1986*, Primera Parte, Pleno, tesis 14, p. 660].

AGENTES ADUANALES, DERECHOS PARA ACTUAR DE LOS, A TRAVÉS DE SOCIEDADES. LOS ARTÍCULOS 146, FRACCIÓN III, 148, FRACCIÓN I Y 149 DE LA LEY ADUANERA NO SON RETROACTIVOS. La Ley Aduanera, en sus artículos 146, fracción III, 148, fracción I y 149 prohíbe y sanciona, inclusive, la explotación de una patente aduanal a través de asociaciones distintas a las de personas, pero dicha ley no prevé la posibilidad de que esa sanción se haga extensiva a quienes, con anterioridad a su vigencia, hubiesen contrariado la actual prohibición (por ejemplo, declarando nulos todos los actos que

hubiesen realizado los agentes aduanales bajo la forma de una sociedad anónima sanción aquella que, de haberse contemplado en esos términos, ciertamente entrañaría una obra legislativa de carácter retroactivo, en la medida de que privaría de eficacia jurídica a los actos ocurridos con anterioridad a su vigencia. En otro aspecto, si el interesado obtuvo el derecho de explotar una patente aduanal a través de una sociedad anónima, tal derecho se encuentra supeditado a la vigencia misma de la propia ley que lo consigna, por lo que solamente mientras ésta tenga vida jurídica puede hablarse de la existencia, presente, de un derecho para actuar en el sentido indicado, pero no así cuando aquella ley ha sido abrogada por otra que ya no lo autoriza. Por consiguiente, si las disposiciones legales aludidas rigen únicamente los actos realizados con posterioridad a su entrada en vigor, y si, por otra parte, lo que se califique como un derecho adquirido con vigencia indefinida, no es tal, sino solamente un derecho que existe en función de la ley que lo contempla, debe concluirse que no existe infracción al primer párrafo del artículo 14 constitucional. [No. Registro: 232,060. Tesis aislada. Materia: Constitucional, Administrativa. Séptima Época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, 205-216, Primera Parte, p. 12. Genealogía: *Informe 1986*, Primera Parte, Pleno, tesis 15, p. 661].

De acuerdo a lo antes desarrollado, no toda retroactividad de la ley está prohibida, sino únicamente aquella que genera un perjuicio objetivo, actual y presente al gobernado.<sup>1</sup>

Las leyes retroactivas que irrogan perjuicio y que, por tanto, son inconstitucionales, hieren la certeza jurídica en la aplicación del derecho, especialmente cuando prevén sanciones a una acción u omisión que el individuo afectado ignoraba

<sup>1</sup> Inclusive ha llegado a reconocerse, en materia penal, que la aplicación retroactiva en beneficio del afectado constituye una garantía constitucional derivada del artículo 14 de la norma suprema: "LEGISLACIÓN PENAL PARA EL ESTADO DE AGUASCALIENTES. SU ARTÍCULO OCTAVO TRANSITORIO, VIOLA EL PRINCIPIO DE IRRETROACTIVIDAD PREVISTO EN EL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 14 CONSTITUCIONAL. La Legislación Penal para el Estado de Aguascalientes publicada en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el 21 de julio de 2003, en vigor a partir del 16 de febrero de 2004, establece normas procesales benéficas para quienes se les atribuye la comisión de un delito, tal es el caso de su artículo 465, fracción I, el cual, a diferencia del abrogado Código de Procedimientos Penales de aquella entidad, no exige requisito alguno para la procedencia del recurso de apelación interpuesto contra sentencias definitivas. Ahora bien, no obstante lo anterior, el legislador local dispuso en el artículo octavo transitorio del ordenamiento legal primeramente citado que éste no se aplicaría a los asuntos tramitados con anterioridad a su vigencia, lo que indudablemente viola el principio de irretroactividad de la ley contenido en el párrafo primero del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme al cual el órgano legislativo no debe crear leyes prohibiendo su aplicación a asuntos tramitados antes de su vigencia, soslayando el hecho de que sean benéficas para la persona" [No. Registro: 178,699. Tesis aislada 1a. XXIV/2005. Materias: Constitucional, Penal. Novena Época. Instancia: Primera Sala. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXI, abril de 2005, p. 725].

que tendría como consecuencia dicho efecto. Esa interpretación ha llegado a ser acogida por el Máximo Tribunal del país:

HOMICIDIO O LESIONES COMETIDOS EN LUGARES CONCURRIDOS, FECHA DE OBLIGATORIEDAD DE LA REFORMA QUE CALIFICA LOS DELITOS DE (LEGISLACIÓN DE VERACRUZ). La Ley se vuelve obligatoria a partir de su promulgación, o sea su publicación hecha en la forma y modo adecuados; por lo que sí está comprobado que la Gaceta Oficial Número 119 de fecha tres de octubre de mil novecientos cuarenta y seis, fue puesta en circulación, por urgencias oficiales, con algunos días de retraso, y dicha Gaceta empezó a circular después del catorce de octubre el año citado, en que tuvieron lugar los hechos delictuosos de que aparece responsable el quejoso, resulta evidente que la reforma del artículo 831 del Código Penal del Estado, que establece que “Cuando los delitos de lesiones y homicidio se cometan en un lugar concurrido por personas ajenas a los hechos y que pudieran resultar muertas o heridas, por esta sola circunstancia se aumentará la pena que corresponda hasta en cinco años de prisión”, aun habiendo sido publicada en la Gaceta de tres de octubre, dicha reforma no puede serle aplicada al quejoso, porque tal cosa entrañaría una aplicación retroactiva de la ley, ya que para que ésta obligue es necesario, cuando menos teóricamente, que sea conocida, y es claro que puede serlo si no se ha puesto en circulación. Este criterio se corrobora, no sólo con los preceptos de la ley positiva (artículo 2º. del Código Civil), en que se dice que en los lugares distintos del en que se publique el Periódico Oficial, para que las leyes, reglamentos, etc., se reputen publicados y obligatorios, se concederá un día más por cada cuarenta kilómetros de distancia o fracción que exceda de la mitad, fuera de los tres días que por regla general se señalan a partir de la publicación de la ley para que se reputen obligatoria, sino que también queda confirmado por la doctrina y por la jurisprudencia que al respecto ha sustentado la Suprema Corte de Justicia. [No. Registro: 384,988. Tesis aislada. Materia: Penal. Quinta Época. Instancia: Sala Auxiliar. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, CXXIII, p. 1640].

Ello puede apreciarse, además, en los siguientes criterios:

RETROACTIVIDAD DE LA LEY PENAL MÁS BENÉFICA. Si bien es cierto que de acuerdo con el principio de irretroactividad de la ley que consagra el artículo 14 constitucional, la ley sustantiva penal sólo es aplicable durante su vigencia temporal, también lo es que la no retroactividad de la ley tiene una excepción en el principio de aplicación de la ley posterior más benigna, entendiéndose por ésta, la más favorable en sus efectos al delincuente. [No. Registro: 259,203. Tesis aislada. Materia: Penal. Sexta Época. Instancia: Primera Sala. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, Segunda Parte, CI, p. 50].

TRASLACIÓN DEL TIPO PENAL. EL ARTÍCULO CUARTO TRANSITORIO, FRACCIÓN II, DEL NUEVO CÓDIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL QUE LA PREVEÉ, NO VIOLA EL ARTÍCULO 14 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. El citado artículo transitorio, al disponer que en los procesos pendientes de dictarse sentencia en primera y segunda instancia, el Juez o el Tribunal, respectivamente, podrán efectuar la traslación del tipo de conformidad con la conducta que se haya probado y sus modalidades, no viola el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues no se trata de una disposición que permita la aplicación retroactiva de una norma penal en perjuicio del inculpado, ya que únicamente establece la aplicación de la nueva ley si ésta le es más favorable. [No. Registro: 176,786. Tesis aislada 1°. CXX/2005. Materia: Penal. Novena Época. Instancia: Primera Sala. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXII, octubre de 2005, p. 706].

MULTAS FISCALES. DEBEN APLICARSE EN FORMA RETROACTIVA LAS NORMAS QUE RESULTEN BENÉFICAS AL PARTICULAR. Si la imposición de las sanciones (penales o fiscales) tiene como finalidad mantener el orden público a través del castigo que, en mayor o menor grado, impone el Estado al que incurre en una infracción, debe considerarse que las multas fiscales tienen una naturaleza similar a las sanciones penales y, por tanto, la aplicación en forma retroactiva de las normas que beneficien al particular, se apegan a lo dispuesto por el artículo 14 constitucional y al principio de retroactividad en materia penal aceptado por la jurisprudencia, la ley y la doctrina, en tanto que, por tratarse de castigos que el Estado impone, debe procurarse la mayor equidad en su imposición, en atención a lo dispuesto por el artículo 1°. de la Carta Magna. [No. Registro: 196,642. Jurisprudencia 2a./J. 8/98. Materia: Administrativa. Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo VII, marzo de 1998, p. 333].

Luego, el principio de irretroactividad de las leyes no ampara la necesidad de preservar indefinidamente el régimen jurídico que se establece en un momento histórico dado en relación con derechos, relaciones y/o situaciones determinadas.

Es decir, la invocación del principio de irretroactividad no puede presentarse como defensa de una inadmisibles petrificación del ordenamiento jurídico, toda vez que, por su propia naturaleza, éste se resiste a ser congelado, habida cuenta que ordena relaciones de convivencia humana y debe responder a la realidad social de cada momento, como instrumento de progreso y de perfeccionamiento.

En tal sentido, no toda incidencia normativa en los derechos de un particular, en cuanto a su regulación futura, pertenece al campo estricto de la retroactividad constitucionalmente prohibida, y ello, aunque disponga un nuevo régimen

más restrictivo aplicable en lo porvenir a situaciones jurídicas existentes, pues su respeto no puede producir una congelación del ordenamiento jurídico, ni impedir toda modificación del mismo.

En suma, la Constitución consagra una garantía de irretroactividad de la ley muy específica. Ha sido, entonces, necesario que, a través de la jurisprudencia, el Máximo Tribunal haya ido definiendo el contenido y los alcances de la concreta prohibición constitucional de retroactividad de las leyes.

### III. La garantía de irretroactividad de la ley, como principio constitucional de carácter autónomo

La Constitución de 1917, en el primer párrafo del artículo 14, establece que: “A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna”.

La doctrina académica y jurisprudencial ha tratado de explicar los alcances de dicha garantía constitucional a partir de distintas teorías.

Las teorías explicativas del principio de irretroactividad de la ley son de diversa índole, habida cuenta que su construcción ha partido de distintos orígenes (teoría general del derecho, derecho civil, penal, laboral, administrativo, por ejemplo).

Es por ello que existe todo un abanico de proposiciones —de distinto alcance— sobre el contenido del principio de irretroactividad de las leyes. Ello ha sido puesto de manifiesto en los criterios siguientes:

RETROACTIVIDAD DE LA LEY (TEORÍA DE LOS DERECHOS ADQUIRIDOS) (LEGISLACIONES DEL DISTRITO FEDERAL Y DE YUCATÁN). El Código Civil de Yucatán como los demás que rigen en los diversos Estados del país, calcados del Código del Distrito Federal de mil novecientos veintiocho, ha pretendido resolver el problema de la retroactividad de la ley, mediante la siguiente fórmula: “Las disposiciones de éste código regirán los efectos jurídicos de los actos anteriores a su vigencia, en cuanto con su aplicación no se violen derechos adquiridos” (artículo 2º. transitorio). El legislador acogió en este precepto, la teoría del llamado “derecho adquirido”, respecto de la cual Nicolás Coviello, en su obra *“Doctrina General del Derecho Civil”* dice: que no sólo es vaga e incierta en sí misma y sin sólida base científica, sino también de aplicación difícil y a menudo imposible, para resolver los casos variadísimos que se presentan; que no hay acuerdo entre los varios autores de la teoría, sobre si la intangibilidad del derecho adquirido significa respecto de su existencia únicamente, o también de las consecuencias que constituyen sus varias manifestaciones, y que hay también desacuerdo sobre el concepto mismo de “derecho adquirido”, locución ésta que es defectuosa, pues si no puede haber en concreto un derecho subjetivo, sin un hecho adquisitivo, del cual derive en favor de una persona determinada un poder para con

otra, lo mismo vale “derecho” a secas, que “derecho adquirido”. También Roberto Ruggiero, al referirse a la noción del “derecho adquirido”, en sus *“Instituciones de derecho civil”*, expresa que sus definiciones son tantas, cuántos son los escritores que las suscriben. Ante semejante desconcierto doctrinal, ha habido quien sostenga que dicha teoría debe desterrarse del campo de la ciencia jurídica, y algunos códigos modernos no la han acogido, apartándose de la antigua tradición. (Código Civil alemán). De cualquier modo, es necesario fijar la interpretación del artículo 2°. transitorio del Código Civil de Yucatán, antes transcrito, y para ello debe notarse que ese precepto excluye la aplicación de la nueva ley, respecto de los derechos que tuvieron lugar antes de su vigencia, ya que sólo habla de los efectos jurídicos de tales hechos, y excluye también los efectos realizados antes de la aparición de dicha ley, por la primordial razón que domina toda esta materia y que consiste en que “la ley no puede obligar antes de existir”; pero si la ley no puede gobernar las causas que produjeron aquellos efectos, ni los efectos mismos, porque unas y otros son anteriores a su aparición, no puede decirse lo propio con respecto a los efectos jurídicos realizados después de dicha aparición, por más que resulten generados por hechos ocurridos antes; en otros términos, no cabe aplicar la nueva ley ni a los actos ni a los efectos de los mismos, que se hubieran realizado bajo el imperio de la ley anterior, sino tan solo a los efectos que se realizaren después. Esta interpretación encuentra apoyo en la concepción romana. La célebre ley 7, título XIV, libro I del código, se haya concebida en estos términos: “Es cosa cierta que las leyes y constituciones rigen y disciplinan negocios futuros, y no hechos pasados, salvo que expresamente hayan estatuido lo contrario, ya sea comprendiendo el tiempo pasado o bien los negocios que estén todavía pendientes”. Esto quiere decir que si una explícita declaración en contrario, del legislador, los hechos jurídicos y todas sus consecuencias legales se rigen exclusivamente por la ley que se hallaba en vigor al tiempo en que aquéllos se produjeron. La ley romana, en el silencio del legislador, admite en toda su pureza el principio de la irretroactividad, según el cual, la ley sólo dispone para lo futuro, no para lo pasado, y en éste se comprende, según el pensamiento de Pascual Fiore, no sólo el hecho de que puede depender la adquisición de un derecho, sino también los efectos legales de ese hecho, ya nacido e individualmente adquirido, “que se deben considerar como derechos accesorios de aquel derecho principal, y por tanto, sujetos a la autoridad de la misma ley vigente en el momento en que nació el derecho principal de que emanan”. (*De la Irretroactividad e Interpretación de las Leyes*), Coviello, en su obra citada, expone así su teoría: “La ley nueva no es aplicable a consecuencias de hechos pasados, aun efectuadas bajo su imperio, cuando su aplicación tenga como presupuesto necesario el hecho pasado, ya porque no fue conforme a la nueva ley, o bien por constituir el elemento de hecho de que surgen consecuencias jurídicas que no habrían nacido para la antigua ley; en cambio la nueva es aplicable en la hipótesis contraria ...”. Más adelante, el propio autor resume así su teoría: “La máxima ley no

tiene fuerza retroactiva”, significa que el Juez no puede aplicarla a hechos pasados, o desconociendo las consecuencias ya realizadas, o quitando eficacia o atribuyendo una diversa a las consecuencias nuevas, sobre la base única de la apreciación del hecho pasado”. Hecha esta exposición doctrinal, entremos al estudio del artículo 2º., transitorio, del Código Civil de Yucatán y observemos que este precepto impone una cortapisa a la aplicación de la nueva ley, en cuanto a los efectos jurídicos realizados después de la aparición de aquella, cortapisa que consiste en que con tal aplicación no se violen derechos adquiridos, esto es, derechos engendrados en virtud del acto que se consumó al amparo de la ley reguladora del mismo. La Suprema Corte de Justicia, desecha toda idea, toda invocación a la doctrina inexistente del “derecho adquirido”, contrapuesta a la noción de mera expectativa, y reteniendo sólo la primera noción, por tal entiende el derecho a secas, esto es, “cualquier interés jurídicamente protegido”. Conviene, antes de terminar este estudio, hacer referencia a la doctrina de Ferrara. “La teoría que nosotros proponemos (dice el tratadista), es la del respeto de los hechos realizados, pero rigurosamente formulada sin restricciones ni adiciones complementarias. Se trata de una regla única y precisa que puede formularse así: ‘Tempus regit factum’. ‘Todo hecho jurídico, ya sea un acontecimiento casual o un acto jurídico, se regula tanto en lo que mira a sus condiciones de forma como de sustancia, cuanto por lo que atañe a todos sus efectos -pasados, presentes o futuros-, por la ley del tiempo en que el hecho quedó jurídicamente realizado, salvo que la nueva ley quiera excluir en mayor o menor medida la eficacia del antiguo ordenamiento jurídico.’ Pero mientras esta cláusula de exclusión de la nueva ley, no resulta establecida expresa o tácitamente, rige el ordenamiento jurídico anterior que acompaña los hechos y relaciones que nacieron bajo su imperio, a través del nuevo régimen jurídico”. (*Tratado de Derecho Civil Italiano*). La Suprema Corte de Justicia considera que la disposición transitoria del código de Yucatán, no se ajusta exactamente ni a las doctrinas ni a la norma romana antes invocadas, si bien éstas prestan seguro apoyo a la interpretación que se ha dado a ese precepto. En resumen, hay que distinguir dos categorías de efectos: los que se produjeron con anterioridad a la vigencia de la nueva ley, y los posteriores a la misma; los primeros caen bajo el régimen de la ley derogada; los segundos se gobiernan por la ley derogatoria. Lo más jurídico sería que también estos últimos se normaran por la de abolida; pero esta interpretación tan radical, no puede sostenerse frente a los términos de la disposición legal de que se trata. [No. Registro: 350,662. Tesis aislada. Materia: Constitucional, Común. Quinta Época. Instancia: Tercera Sala. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, LXXVIII. p. 2435].

En términos muy generales, es posible destacar cuatro teorías sobre el principio de irretroactividad de la ley; todas han sido aplicadas por el Máximo Tribunal del país, en mayor o en menor medida, en sus distintas épocas:

## 1) Teoría de los derechos adquiridos

RETROACTIVIDAD DE LAS LEYES. En términos generales puede decirse que nuestro Derecho positivo, tratándose de la retroactividad de las leyes, ha sustentado hasta la fecha, la teoría clásica de los derechos adquiridos, en la cual establece, en esencia, que una ley es retroactiva cuando vuelve sobre el pasado para modificar situaciones creadas bajo el imperio de una ley anterior y afectando derechos adquiridos, entendiéndose por tales aquellos que han entrado al patrimonio del individuo o a su dominio y los cuales no se le pueden ya arrebatar. Este criterio ha sido sustentado por la Suprema Corte. [No. Registro: 385,190. Tesis aislada. Materia: Administrativa. Quinta Época. Instancia: Sala Auxiliar. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, CXIX, p. 1593].<sup>2</sup>

## 2) Teoría de las situaciones jurídicas abstractas y de las situaciones jurídicas concretas

LEYES, RETROACTIVIDAD DE LAS. La teoría sobre retroactividad, sostenida por Planiol, según la cual, se establece una distinción consistente en expectativas de derecho y derechos adquiridos, siendo las primeras, los derechos por adquirir, o sea, aquellos que, como su nombre lo indica, estén por adquirirse cuando venga una ley que les otorgue, y los adquiridos, los que esa misma ley ha creado, y de acuerdo con esa teoría, no hay actos o leyes retroactivas; pero para trasladar tal teoría al derecho mexicano, existe la prohibición contenida en la Constitución, para que las leyes puedan ser aplicadas o se les den efectos retroactivos y, por lo mismo que se establece tal prohibición, se está reconociendo por la propia Constitución la existencia de actos retroactivos, de donde resulta que, en nuestro medio, la teoría de Planiol es inaplicable, habiendo adoptado la Cuarta Sala de la Suprema Corte, para resolver los casos de retroactividad, la teoría de las situaciones abstractas y concretas, que es la que más se ajusta a nuestra vida pública, y por tanto, por el solo hecho de aplicar a una situación completamente pasada, la ley nueva, se está aplicando retroactivamente, porque sus efectos se están realizando en el pasado. [No. Registro: 809,112. Tesis aislada. Materia: Común. Quinta Época. Instancia: Cuarta Sala. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, XLVII, p. 4320].

<sup>2</sup> CONTRATOS, LEY APLICABLE A LOS (TEORÍA DE LOS DERECHOS ADQUIRIDOS, LEGISLACIÓN DE VERACRUZ). [No. Registro: 344,686. Tesis aislada. Materia: Civil. Quinta Época. Instancia: Tercera Sala. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, CI, p. 2775]. IRRETROACTIVIDAD DE LAS LEYES. NO SE VIOLA ESA GARANTÍA CONSTITUCIONAL CUANDO LAS LEYES O ACTOS CONCRETOS DE APLICACIÓN SÓLO AFECTAN SIMPLES EXPECTATIVAS DE DERECHO, Y NO DERECHOS ADQUIRIDOS. [No. Registro: 189,448. Tesis aislada 2a. LXXXVIII/2001. Materia: Constitucional. Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XIII, junio de 2001, p. 306].

### 3) Teoría de los hechos pasados y de los hechos futuros

RETROACTIVIDAD DE LA LEY, PARA LOS EFECTOS DE LA CLÁUSULA DE EXCLUSIÓN. La Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia ha establecido, en varias ejecutorias, la interpretación que, a propósito de las Leyes del Trabajo, debe darse al artículo 14 constitucional, y ha sostenido que la teoría de los derechos adquiridos y de las simples expectativas, como criterio para resolver los problemas de retroactividad, ha sido abandonada por la Suprema Corte de Justicia y sustituida por nueva tesis, conforme a la cual, el problema de la retroactividad corresponde al de la aplicación de la ley, en cuanto al tiempo, y que éste, a su vez, descansa en la diferencia entre el efecto inmediato y el retroactivo de una disposición, siendo el primero, la obligación de la ley en el presente, y el segundo en el pasado; el principio general es el de que la aplicación de toda ley es inmediata, esto es, que se aplica en el presente; pero nunca puede referirse al pasado; distinción que se ve con claridad, cuando se trata de situaciones jurídicas nacidas y extinguidas bajo el imperio de una sola ley, pero que requiere algunas explicaciones cuando la duración de una situación jurídica nacida al imperio de una ley, se prolonga más allá de la fecha en que dicha ley es abrogada, o sustituida por otra; casos para los cuales se hace preciso determinar en qué consiste el efecto inmediato y cuál sería el retroactivo de la ley; pudiendo decirse que si la nueva ley pretende a efectos verificados, (*facta praeterita*), es retroactiva si pretende aplicarse a situación en curso (*facta pendente*), será necesario hacer una separación entre las partes anteriores a la fecha del cambio de legislación, que no podrán ser tocadas, sin que la nueva ley sea retroactiva y las posteriores, para las cuales la ley nueva, al aplicarse, no tendrá un efecto inmediato, y por último, con relación a los hechos futuros (*facta futura*), es claro que la ley no puede ser nunca retroactiva; de lo que se concluye, analizando el desarrollo de una situación jurídica, que comprende tres momentos: el de constitución, el de producción de sus efectos, y el de extinción; que las leyes que gobiernan los efectos de una situación jurídica no pueden, sin ser retroactivas, referirse a los efectos producidos bajo el imperio de la ley anterior; pero que todos los efectos jurídicos que en el futuro se produzcan, quedarán regidos por ellas, y que las leyes que suprimen los efectos de una situación jurídica, no pueden, sin ser retroactivas, referirse a las ya realizadas, pero sí pueden impedir que en el futuro se produzcan nuevos efectos. De acuerdo con lo antes expuesto, es claro que todos los efectos producidos hasta antes de la vigencia de la Ley Federal del Trabajo, no pudieron ser tocados por el artículo 186 de la misma; pero que este último precepto, sí impide que en el futuro se realicen aquellos efectos que sean contrarios a su texto; por lo que tratándose de trabajadores reajustados, los que ya hubieren vuelto al trabajo, no podrán ser separados; pero los nuevos puestos, a partir de la vigencia del precepto, sólo

podrán ser ocupados por los trabajadores que tengan derecho, conforme al mismo artículo 186; pues aplicándose toda nueva ley inmediatamente y pudiendo, sin ser retroactiva, impedir que en el futuro se produzcan los efectos que sean contrarios a sus disposiciones, es claro que una Junta de Conciliación puede, en su laudo, establecer, sin dar efecto retroactivo al tantas veces citado artículo 186 que, para el futuro, el precepto debe cumplirse puntualmente excluyendo a los trabajadores que no fueren miembros de la agrupación mayoritaria. Por último, la aplicación inmediata de la ley, tampoco produce efectos retroactivos, porque la ley derogada no puede continuar produciendo efectos, pues si bien en el derecho privado, esta supervivencia es posible por el principio de que la voluntad es la suprema ley en los contratos, y que la nueva debe respetarlo, el mismo principio no tiene validez tratándose del derecho del trabajador, puesto que por ser de orden público el artículo 123 y sus leyes reglamentarias, y no regir aquel principio de la autonomía de la voluntad, trabajadores y patronos están obligados a cumplirlas puntualmente, sin que su voluntad pueda prevalecer, cuando sea distinta de la expresada en aquellos preceptos. [No. Registro: 383,033. Tesis aislada. Materia: Laboral. Quinta Época. Instancia: Cuarta Sala. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, XLIV, p. 2110].

#### 4) Teoría de los componentes de la norma

IRRETROACTIVIDAD DE LAS LEYES. SU DETERMINACIÓN CONFORME A LA TEORÍA DE LOS COMPONENTES DE LA NORMA. Conforme a la citada teoría, para determinar si una ley cumple con la garantía de irretroactividad prevista en el primer párrafo del artículo 14 constitucional, debe precisarse que toda norma jurídica contiene un supuesto y una consecuencia, de suerte que si aquél se realiza, ésta debe producirse, generándose, así, los derechos y obligaciones correspondientes y, con ello, los destinatarios de la norma están en posibilidad de ejercitar aquéllos y cumplir con éstos; sin embargo, el supuesto y la consecuencia no siempre se generan de modo inmediato, pues puede suceder que su realización ocurra fraccionada en el tiempo. Esto acontece, por lo general, cuando el supuesto y la consecuencia son actos complejos, compuestos por diversos actos parciales. De esta forma, para resolver sobre la retroactividad o irretroactividad de una disposición jurídica, es fundamental determinar las hipótesis que pueden presentarse en relación con el tiempo en que se realicen los componentes de la norma jurídica. Al respecto cabe señalar que, generalmente y en principio, pueden darse las siguientes hipótesis: 1. Cuando durante la vigencia de una norma jurídica se actualizan, de modo inmediato, el supuesto y la consecuencia establecidos en ella. En este caso, ninguna disposición legal posterior podrá variar, suprimir o modificar aquel supuesto o esa consecuencia sin violar la garantía de irretroactividad, atento que fue antes de la vigencia de la

nueva norma cuando se realizaron los componentes de la norma sustituida. 2. El caso en que la norma jurídica establece un supuesto y varias consecuencias sucesivas. Si dentro de la vigencia de esta norma se actualiza el supuesto y alguna o algunas de las consecuencias, pero no todas, ninguna norma posterior podrá variar los actos ya ejecutados sin ser retroactiva. 3. Cuando la norma jurídica contempla un supuesto complejo, integrado por diversos actos parciales sucesivos y una consecuencia. En este caso, la norma posterior no podrá modificar los actos del supuesto que se haya realizado bajo la vigencia de la norma anterior que los previó, sin violar la garantía de irretroactividad. Pero en cuanto al resto de los actos componentes del supuesto que no se ejecutaron durante la vigencia de la norma que los previó, si son modificados por una norma posterior, ésta no puede considerarse retroactiva. En esta circunstancia, los actos o supuestos habrán de generarse bajo el imperio de la norma posterior y, consecuentemente, son las disposiciones de ésta las que deben regir su relación, así como la de las consecuencias que a tales supuestos se vinculan. [No. Registro: 197,363. Jurisprudencia P.J. 87/97. Materia: Constitucional. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo VI, noviembre de 1997, p. 7].

Ahora bien, el principal problema de todas estas teorías ha consistido en que tratan de explicar el sentido de una garantía constitucional desde doctrinas nacidas, bien del ordenamiento jurídico secundario<sup>3</sup> (civil, penal, laboral, administrativo), bien de la teoría general del derecho (teoría de los componentes de la norma), con el riesgo de que sea difícil asignarle a aquélla un significado propiamente constitucional, de carácter autónomo, acorde a todo el sistema normativo constitucional que rodea a dicha garantía.

Por ende, no ha sido sencillo establecer criterios uniformes para juzgar la actuación pública (leyes y actos) desde la perspectiva del primer párrafo del artículo 14 constitucional.

<sup>3</sup> Por ejemplo: "RETROACTIVIDAD DE LA LEY, CUANDO EXISTE. No existe en nuestro sistema legal una norma jurídica que indique cuándo puede establecerse la retroactividad de una ley, aun cuando el artículo 14 de la Constitución Federal estatuye la categórica prohibición de que se aplique una ley retroactivamente. En el Código Civil vigente en el Distrito Federal, la cuestión se precisa un poco más, ya que en su artículo 2o., transitorio, se dice que sus disposiciones se aplicarán a los efectos de los contratos celebrados antes de su vigencia, pero fijando la excepción de que no se haga dicha aplicación, si con ella se violan derechos adquiridos. Este precepto nos indican que el legislador se pronuncia por una de las diferentes teorías que han sido elaboradas en el proceso de retroactividad de las leyes, y que no es otra que la de los derechos adquiridos. Así, pues, sin estudiar si esta teoría tiene una verdadera base científica, o si la de las situaciones jurídicas abstractas y concretas, establecida por Bonnecasse es mejor, o en su caso, la teoría de la objetividad y de la aplicación inmediata de la ley, de Roubbier, es la que va más de acuerdo con el respeto de las situaciones jurídicas creadas y la que al mismo tiempo aporta más facilidad al legislador para el desarrollo del proceso evolutivo de las normas jurídicas en sentido ascendente, esta Suprema Corte debe concretarse a resolver la cuestión,

Esa situación puede ponerse de manifiesto de distintos criterios del Alto Tribunal. Según hemos visto, en sus distintas épocas y dependiendo la materia, el Máximo Tribunal del país ha utilizado diversos métodos para resolver los planteamientos sobre violación a la garantía constitucional de mérito.

Ello llegó a propiciar que los planteamientos relativos al primer párrafo del artículo 14 constitucional fueran resueltos de manera casuística, existiendo múltiples excepciones y matices a las teorías utilizadas a esos efectos. Esa situación puede apreciarse en distintos criterios del Alto Tribunal:

RETROACTIVIDAD DE LA LEY. La retroactividad existe cuando una disposición vuelve al pasado, cuando rige o pretende regir situaciones ocurridas antes de su vigencia retrobrando en relación a las condiciones jurídicas que antes no fueron comprendidas en la nueva disposición y respecto de actos verificados bajo una disposición anterior. Ahora bien, la Constitución General de la República consagra el principio de la irretroactividad, cuando la aplicación de la ley causa perjuicio a alguna persona, de donde es deducible la afirmación contraria, de que puede darse efectos retroactivos a la ley, si ésta no causa perjuicio, como sucede frecuentemente tratándose de leyes procesales o de carácter penal, sea que establezcan procedimientos o recursos benéficos, o que hagan más favorable la condición de los indiciados o reos de algún delito, ya por elevados fines sociales o por propósitos de humanitarismo. [No. Registro: 318,914. Tesis aislada. Materia: Penal. Quinta Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, CXIII, p. 473].

RETROACTIVIDAD DE LA LEY. Por disposición del artículo 14 constitucional “a ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna”. Interpretando a contrario sensu dicho mandamiento constitucional es posible la aplicación retroactiva de la Ley Penal en beneficio del reo. Siguiendo tal criterio, el artículo 52 del código punitivo del Estado de Veracruz establece que “cuando entre la perpetración del delito y la sentencia irrevocable que sobre él se pronuncie se promulguen una o más

---

siguiendo la tendencia que emana de la ley, y que como se ha dicho, no es otra que la que se funda en la teoría de los derechos adquiridos, y aun cuando ésta tiene el defecto fundamental de que no ha sido posible hasta ahora, fijar una definición precisa de lo que debe entenderse por derecho adquirido, tomándose ideas generales de la mayoría de los autores que se han ocupado de comentar dicha teoría, se puede determinar como derecho adquirido, aquel que nos pertenece en virtud de un título propio, creado en provecho de su titular, exclusivamente, en contraposición de las facultades consistentes en la autorización que se tiene para obrar por virtud de un título general, que no puede invocarse exclusivamente por nadie, sino que ha sido y se tiene como dictado en favor de todos, distinguiéndose a su vez, de las esperanzas o expectativas de derecho, que no son otras que aquellos derechos que se pueden obtener, pero todavía no se obtiene con la realización de determinados actos previstos por la ley”. [No. Registro: 358,200. Tesis aislada. Materia: Común. Quinta Época. Instancia: Tercera Sala. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, L, p. 879].

leyes que disminuyan la sanción establecida en la ley vigente al cometerse el delito o la sustituyan con otra menor, se aplicará nueva ley”, por lo que si el caso concreto se encuentra dentro de la hipótesis legal no cabe más solución que la aplicación de oficio de la nueva ley. Ahora bien, como la reforma del artículo 288 del mencionado código, que beneficia al procesado por cuanto disminuye la pena del delito de abigeato que se le imputa, se dictó con posterioridad a las sentencias del primero y segundo grado que le impusieron dieciocho años de prisión, corresponde a esta Sala, de oficio, declarar la aplicación de la nueva ley, pues de otra manera se consumaría de modo irreparable, una violación constitucional. [No. Registro: 813,039. Tesis aislada. Materia: Penal. Sexta Época. Instancia: Primera Sala. Fuente: *Informe 1959*, p. 60].

REGISTROS SANITARIOS. EL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO DEL DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL NUMERAL 376 DE LA LEY GENERAL DE SALUD, PUBLICADO EN EL *DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN* EL 24 DE FEBRERO DE 2005, AL OBLIGAR A SU REVISIÓN PARA EFECTOS DE RENOVACIÓN, NO TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE IRRETROACTIVIDAD. El citado precepto transitorio, al establecer que los registros sanitarios de medicamentos y demás insumos para la salud, otorgados por la Secretaría de Salud por tiempo indeterminado, deberán ser sometidos a revisión para su renovación en un plazo de hasta cinco años a partir de la publicación en el *Diario Oficial de la Federación* del aludido decreto, so pena de que a sus titulares les sean revocados, no viola el principio de irretroactividad previsto en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Lo anterior es así, en primer lugar, porque el hecho de haber recibido un registro por tiempo indeterminado, al amparo de la normativa anterior, no implica la existencia de un derecho adquirido, ya que el término “tiempo indeterminado” no se refiere a una temporalidad cierta o concreta, por lo que no significa que se haya otorgado un registro imperecedero o infinito, sino que dicha temporalidad podía fijarse por el legislador en una normatividad posterior; y, en segundo lugar, el citado artículo transitorio no regula situaciones pasadas, pues la obligación de renovar los registros se impone a partir de los cinco años siguientes a su publicación, esto es, obra hacia el futuro. En esa tesitura, la aludida norma transitoria no puede considerarse retroactiva en tanto que no modifica, altera o destruye un derecho adquirido, ni pretende regular situaciones pasadas que se encontraban normadas por la anterior legislación, sino que únicamente termina con una simple expectativa de derecho. Además, la mencionada reforma pretende mejorar el control y vigilancia en la producción y uso de medicamentos, en aras de proteger el derecho a la salud de la población, lo cual es de interés público de acuerdo con el artículo 4º. de la Constitución Federal. [Tesis: Jurisprudencia 1a./]. 3/2006. Novena Época. Instancia: Primera Sala. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXIII, febrero de 2006, p. 475].

APLICACIÓN RETROACTIVA EN BENEFICIO DEL GOBERNADO. EXCEPCIONES A LA REGLA GENERAL EN MATERIA FISCAL. La regla general en materia tributaria enuncia que, en principio, no hay obligación de aplicar la ley de manera retroactiva en beneficio del causante; sin embargo, acorde a pronunciamientos emitidos por este Alto Tribunal, pueden existir excepciones, como cuando se utilizan criterios propios del derecho penal respecto de multas fiscales. Aunado a lo anterior, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación advierte otro supuesto que configura una excepción a dicha regla, consistente en la existencia de circunstancias en las que, de no realizar una aplicación retroactiva en beneficio del sujeto, se mantendría una situación jurídica contraria al orden constitucional, como por ejemplo cuando un precepto es reformado o adicionado a fin de salvaguardar principios constitucionales (existiendo inclusive precedentes que declaren inconstitucional la norma que fue aplicada al sujeto) y, simultáneamente, de modo injustificado se limita —bajo algún mecanismo legal— la aplicación de la norma reformada o adicionada, de tal manera que la causa que motivó la modificación legal o la declaratoria de inconstitucionalidad permanece, afectándose así el principio de supremacía constitucional cuya finalidad es salvaguardar la jerarquía de la Constitución Federal sobre las normas inferiores, inaplicando disposiciones que son contrarias a ella. En relación con lo anterior, debe distinguirse el supuesto de aplicación del texto posterior considerado más favorable por el operador jurídico —caso en el cual no existe un mandato constitucional de aplicación obligatoria, porque el carácter benéfico no deja de descansar en apreciaciones subjetivas—, de aquel en el que existen pronunciamientos por parte del Poder Judicial, pues en este último la inaplicación del texto posterior no conlleva a la simple negación de un beneficio -económico o jurídico-, sino a la permanencia de un perjuicio jurídico ya observado por la autoridad judicial y sobre el cual existen pronunciamientos específicos. Además, otra razón para apoyar esta excepción es que la única prohibición expresa en la Constitución Federal es la de aplicar disposiciones retroactivas en perjuicio, sin que exista una limitación en el sentido contrario, por lo cual no se está frente a un caso de colisión entre principios que exigiera una ponderación por parte del juzgador. Así, la excepción no se materializa simplemente por considerar una posibilidad de beneficio para el gobernado, sino que es el medio idóneo para otorgar plena vigencia a la garantía de seguridad jurídica, de conformidad con el principio de supremacía constitucional, y con el propósito de evitar un estado de cosas que implique el mantenimiento de circunstancias equivalentes a las que han sido motivo de pronunciamiento por parte de este Alto Tribunal, en asuntos en los que se concedió la protección constitucional. [Tesis aislada 1ª. CLXXX/2006, Novena Época, Instancia: Primera Sala, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXIV, diciembre de 2006, p. 178].

LEY PENAL INTERMEDIA. NO PUEDE APLICARSE AL MOMENTO DE EMITIR LA SENTENCIA DEFINITIVA, AUN CUANDO HAYA SIDO BENÉFICA. Si bien es cierto que en materia penal, la ley favorable que surge con posterioridad a la comisión de un delito debe aplicarse retroactivamente al momento en que se emita la sentencia definitiva, también lo es que la ley intermedia, que es la que surge durante la tramitación del proceso pero deja de tener vigencia antes de dictarse sentencia definitiva, no puede aplicarse ultractivamente en beneficio del procesado al dictarse ésta, aun cuando sea favorable, toda vez que de acuerdo con el principio de irretroactividad de la ley que establece el artículo 14 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, la norma legal favorable sólo es aplicable durante su vigencia temporal. Ello es así, en razón de que cuando se cometió el delito la ley no estaba vigente y cuando se emitió sentencia ya estaba derogada, sin que deba considerarse que el procesado adquirió a su favor un derecho, pues aquella norma legal sólo constituyó una expectativa de derecho, la cual se habría materializado en la sentencia de haber estado vigente. [No. Registro: 181,935. Jurisprudencia 1a./J. 1/2004. Materia: Penal. Novena Época. Instancia: Primera Sala. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XIX, marzo de 2004, p. 151].

APLICACIÓN RETROACTIVA EN BENEFICIO DEL GOBERNADO. CONFORME AL ARTÍCULO 6º. DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, NO PROCEDE POR REGLA GENERAL EN MATERIA FISCAL. De la interpretación ad contram del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se advierte la posibilidad de aplicar retroactivamente una disposición, si ello se hace en beneficio del gobernado; sin embargo, no hay una regla específica que dicte los supuestos en que la autoridad se encuentra obligada a hacerlo ni una distinción a la luz de la materia de que se trate. Así, en el ámbito del derecho fiscal, que es de interpretación estricta, la regla general emanada del artículo 6º. del Código Fiscal de la Federación expresa que no existe obligación de hacerlo, en tanto que establece que la materia sustantiva tributaria se regirá conforme a las leyes fiscales vigentes al momento de la realización del supuesto, esto es, tanto para la causación como para la determinación del tributo, mientras que para lo adjetivo serán aplicables las disposiciones expedidas posteriormente. En efecto, los principios constitucionales en materia tributaria, con el objeto de establecer un sistema fiscal justo, pretenden que las personas concurren al levantamiento de las cargas públicas conforme a sus distintas capacidades, motivo por el cual si una persona evidenciara encontrarse en una situación demostrativa de capacidad en un momento determinado, justificándose la imposición del gravamen, la circunstancia de que la ley sea modificada o adicionada de tal manera que se aminore la carga fiscal, por regla general, no implica que la situación bajo la cual se causó o enteró el gravamen haya dejado de ser idónea para efectos del cumplimiento del mandato constitucional de contribuir a los gastos públicos. En esta tesitura, lo preceptuado en el referido

artículo 6°. evidencia su consistencia lógica con los principios que inspiran el sistema tributario, así como su coherencia en el marco de las normas que pretenden gravar las capacidades existentes y actuales. [Tesis aislada 1a. CLXXIX/2006, Novena Época. Instancia: Primera Sala. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXIV, diciembre de 2006, p. 177].

Ese estado de cosas también ha producido que el principio de irretroactividad de la ley haya comenzado a tratar de explicarse, ya no a partir de una sola teoría, sino a partir de una integración de teorías, sin por ello dejar de considerar el marco constitucional que envuelve a dicha garantía constitucional.

En los últimos tiempos, esa ha sido una alternativa constante en el seno del Máximo Tribunal del país, que ha utilizado, especialmente y de manera conjunta, las teorías sobre derechos adquiridos y la teoría relativa a los componentes de la norma, para definir los contornos de la garantía constitucional de irretroactividad de la ley.<sup>4</sup> Puede citarse como ejemplo, entre muchos otros, el siguiente criterio:

AHORRO Y CRÉDITO POPULAR. LA LEY RELATIVA, EXPEDIDA MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL CUATRO DE JUNIO DE DOS MIL UNO, RESPETA EL PRINCIPIO DE IRRETROACTIVIDAD. La Ley de Ahorro y Crédito Popular y los artículos transitorios del decreto por el que ésta se expidió, al sujetar a un nuevo régimen jurídico a todas las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo, con inclusión de las que se hubiesen constituido con anterioridad a su vigencia y, concretamente, el artículo tercero transitorio, al disponer que estas últimas contarán con un plazo de dos años para solicitar a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores la autorización para operar, sujetándose a lo dispuesto por la nueva ley, no transgreden el principio de irretroactividad consagrado en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tanto a la luz de la teoría de los componentes de la norma, como de la teoría de los derechos adquiridos, en virtud de que regula supuestos y consecuencias producidos a partir del inicio de su vigencia, sin afectar los generados en el pasado, por lo que no se desconoce la naturaleza y existencia jurídica de las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo que ya existían, sino que sólo las sujeta, lo mismo que a las constituidas a partir de su vigencia, a las nuevas normas, sin que esto signifique afectación alguna a derechos adquiridos, pues las referidas sociedades que ya existían no adquirieron, por ese hecho, el derecho a mantener indefinidamente su actividad conforme al régimen vigente en la fecha en que se constituyeron, ya que el legislador tiene la facultad de introducir nuevas normas, o bien, modificar o derogar las existentes de acuerdo con las necesidades que demande la sociedad. [No. Registro: 185,600. Tesis aislada 2a.

<sup>4</sup> En alguna medida, la teoría de los hechos pasados y futuros está también presente en dicho método.

CXXXV/2002. Materia: Constitucional, Administrativa. Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XVI, noviembre de 2002, p. 442].

Mediante dicho método, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha puesto de manifiesto la necesidad de dar un tratamiento autónomo constitucional al principio de irretroactividad de la ley.

#### IV. Teorías y métodos utilizados para examinar los planteamientos sobre violación a la garantía constitucional de irretroactividad de la ley

Como ya se ha expuesto, puede distinguirse del sistema constitucional una retroactividad permitida y una retroactividad prohibida.

Ha sido, por ello, necesario establecer qué condiciones concretas exige la garantía constitucional de irretroactividad de la ley para la validez de la actuación de los poderes públicos.

Como ya se ha adelantado, el Máximo Tribunal del país ha utilizado, en lo fundamental, de manera conjunta: 1) la teoría sobre derechos adquiridos y 2) la teoría relativa a los componentes de la norma, para definir los contornos concretos de la garantía constitucional de mérito.

Mediante esa integración de teorías, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha construido paulatinamente un concepto autónomo, de índole constitucional, sobre la garantía de irretroactividad de la ley (es decir, una noción independiente del derecho civil, penal, de la teoría general del derecho, etcétera).

##### 1. *Teoría de los derechos adquiridos*

Uno de los métodos utilizados por el Máximo Tribunal para interpretar el primer párrafo del artículo 14 constitucional se traduce en la teoría de los derechos adquiridos, que resulta especialmente aplicable cuando el caso concreto implica la afectación de derechos patrimoniales, lo que sólo se genera en algunas materias (civil, fiscal, administrativa, principalmente).

Esta teoría distingue entre dos conceptos, a saber: el concepto de derecho adquirido, que se ha definido como aquel que implica la introducción de un bien, una facultad o un provecho al patrimonio de una persona, a su dominio o a su

haber jurídico, y el concepto de expectativa de derecho, el cual ha sido entendido como la pretensión o esperanza de que se realice una situación determinada que va a generar, con posterioridad, un derecho.

Mientras que el derecho adquirido constituye una realidad, la expectativa de derecho corresponde a algo que en el mundo fáctico no se ha materializado. A partir de ese método, si una ley o acto concreto de aplicación no afecta derechos adquiridos, sino simples expectativas de derecho, no se viola la garantía del primer párrafo del artículo 14 de la Constitución Federal.

Sirve de apoyo, la tesis que en seguida se transcribe:

IRRETROACTIVIDAD DE LAS LEYES. NO SE VIOLA ESA GARANTÍA CONSTITUCIONAL CUANDO LAS LEYES O ACTOS CONCRETOS DE APLICACIÓN SÓLO AFECTAN SIMPLES EXPECTATIVAS DE DERECHO, Y NO DERECHOS ADQUIRIDOS. Conforme a la interpretación que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha hecho del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en cuanto al tema de la irretroactividad desfavorable que se prohíbe, se desprende que ésta se entiende referida tanto al legislador, por cuanto a la expedición de las leyes, como a la autoridad que las aplica a un caso determinado, ya que la primera puede imprimir retroactividad, al modificar o afectar derechos adquiridos con anterioridad y la segunda, al aplicarlo, produciéndose en ambos casos el efecto prohibido por el Constituyente. Ahora bien, el derecho adquirido es aquel que ha entrado al patrimonio del individuo, a su dominio o a su haber jurídico, o bien, es aquel que implica la introducción de un bien, una facultad o un provecho al patrimonio de una persona o haber jurídico; en cambio, la expectativa de derecho es una pretensión o esperanza de que se realice una situación determinada que va a generar con posterioridad un derecho; es decir, mientras que el derecho adquirido constituye una realidad, la expectativa de derecho corresponde al futuro. En estas condiciones, se concluye que si una ley o un acto concreto de aplicación no afectan derechos adquiridos sino simples expectativas de derecho no violan la garantía de irretroactividad de las leyes prevista en el precepto constitucional citado. [No. Registro: 189,448. Tesis aislada. Tesis: 2a. LXXXVIII/2001 Materia: Constitucional. Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, XIII, junio de 2001, p. 306].

En suma, ese método establece que una ley nueva o su aplicación no pueden afectar o modificar derechos adquiridos durante la vigencia de la ley derogada, ya que aquéllos se regirán siempre por la ley a cuyo amparo nacieron y entraron a formar parte del patrimonio de las personas, aun cuando esa ley hubiese dejado

de tener vigencia. En cambio, una nueva ley podrá afectar simples expectativas o esperanzas de gozar de un derecho que aún no ha nacido en el momento en que entró en vigor, sin que se considere retroactiva en perjuicio del gobernado.

Es ilustrativa la aplicación de dicho método en la siguiente jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

IMPORTACIÓN TEMPORAL DE BIENES PARA LA PRODUCCIÓN DE ARTÍCULOS DE EXPORTACIÓN. EL ARTÍCULO 108 DE LA LEY ADUANERA REFORMADO POR DECRETO PUBLICADO EN EL *DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN* EL TREINTA Y UNO DE DICIEMBRE DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y OCHO QUE ESTABLECE LAS CONDICIONES O REQUISITOS QUE DEBEN CUMPLIR LAS EMPRESAS O MAQUILADORAS QUE PRETENDAN DEDICARSE A TAL ACTIVIDAD, NO VIOLA LA GARANTÍA DE IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY. Si se toma en consideración que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado el primer párrafo del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual establece que a ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna, en el sentido de que no sólo prohíbe la retroactividad de la ley, sino también de sus actos concretos de aplicación, y que para determinar en los casos concretos si se vulnera dicha garantía, ha adoptado tanto la teoría de los derechos adquiridos, conforme a la cual existe aplicación retroactiva desfavorable cuando se afectan derechos que ingresaron al patrimonio de la persona bajo la vigencia de la ley predecesora y no se produce ese tipo de retroactividad cuando sólo se afectan meras expectativas de derecho, como la de los componentes de la norma jurídica, según la cual la retroactividad desfavorable se produce cuando una ley vuelve al pasado para afectar supuestos y consecuencias producidos conforme a la ley anterior o cuando, mirando al futuro, afecta consecuencias originadas en supuestos regidos por la ley derogada; resulta inconcuso que el artículo 108 de la Ley Aduanera, reformado por decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y ocho que prevé las condiciones o requisitos que debe cubrir una empresa o maquiladora que pretenda dedicarse a la importación temporal para producir artículos de exportación con programas autorizados por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, con posterioridad a su vigencia, no viola la referida garantía constitucional. Lo anterior es así, porque ni en el citado artículo 108 ni en los artículos transitorios del decreto que lo reformó se señala que las empresas o maquiladoras que venían funcionando al amparo del anterior artículo 108 y con la autorización de la mencionada secretaría con base en el decreto que establece programas de importación temporal para producir artículos de exportación, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el tres de mayo de mil novecientos noventa, ya no podrán hacerlo, por lo que el indicado artículo 108 no vuelve al pasado para afectar situaciones jurídicas acaecidas con antelación, ni tampoco destruye o afecta hacia el futuro derechos adquiridos por los

governados, sino que sólo regula situaciones futuras a partir de la iniciación de su vigencia. [No. Registro: 189,461. Tesis aislada. Tesis: 2a. LXXXVII/2001. Materia: Constitucional, Administrativa. Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, XIII, junio de 2001, p. 304].

Este Alto Tribunal encuentra de suma importancia apuntar que ese método bien puede ampliarse a los derechos fundamentales de los gobernados:

En efecto, si se proscribe que una ley nueva o su aplicación afecte los derechos patrimoniales (derechos adquiridos) consolidados bajo una ley derogada, por mayoría de razón deben entenderse protegidos los derechos constitucionales (de la personalidad, por ejemplo), lo que deriva de su propia tutela constitucional, del hecho de que ninguna ley (anterior o posterior) puede afectarlos válidamente.

Ahora bien, una de las dificultades de este método es que, en ocasiones, los actos realizados al amparo de una norma derogada pueden seguir produciendo efectos y consecuencias jurídicas más allá de su vigencia.

Particularmente complicado ha resultado definir hasta qué punto los efectos y consecuencias de una determinada situación consolidada al amparo de una norma jurídica derogada pueden regularse por una ley nueva.

Ha surgido, así, la necesidad de definir los contornos de la garantía de irretroactividad de la ley también a partir de la teoría de los componentes de la norma jurídica.

## 2. Teoría de los componentes de la norma jurídica

La teoría de los componentes de la norma hace notar que el supuesto y la consecuencia de una norma jurídica no siempre se generan de modo inmediato, pues puede suceder que su realización ocurra fraccionada en el tiempo.

Luego, para este método es relevante determinar las hipótesis que pueden presentarse en relación con el tiempo en que se realicen los componentes de la norma jurídica, a efecto de decidir sobre una posible violación al primer párrafo del artículo 14 constitucional.

Este método fue establecido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el amparo en revisión 1275/88, promovido por Posadas de México, sociedad anónima de capital variable, el seis de abril de mil novecientos ochenta y nueve, por mayoría de diecisiete votos, en el cual textualmente se señaló:

(...) una norma legal rige todos los hechos que durante el lapso de su vigencia ocurren en concordancia con sus supuestos. Ahora bien, en el campo del derecho pueden darse diversas hipótesis respecto de los momentos en que se actualizan esos supuestos y las consecuencias jurídicas concomitantes a aquéllos, de lo cual depende

que la aplicación de una norma se encuentre apegada a la garantía constitucional en estudio; tales hipótesis son las siguientes: 1. Cuando durante la vigencia de una ley se actualizan los supuestos y las consecuencias jurídicas que establece esa norma y con posterioridad a ello entra en vigor una nueva disposición legal que varía aquellos supuestos y consecuencias, la nueva ley ya no podrá aplicarse a los supuestos y consecuencias de la anterior disposición, pues de lo contrario se violaría la garantía individual de mérito, atento que antes de la vigencia de la nueva norma, ya se había realizado tanto los supuestos como las consecuencias señaladas en la ley sustituida, por lo que obviamente ya no es posible que la nueva disposición suprima, modifique o condicione los susodichos supuestos y consecuencias; 2. También puede presentarse la hipótesis en la que una norma legal establezca un supuesto y varias consecuencias sucesivas; así, dentro de la vigencia, una nueva ley no podrá variar las ya ejecutadas, pues de lo contrario violaría la garantía de irretroactividad de la ley, como acontece en la hipótesis expuesta en primer término; 3. Ahora bien, puede suceder que la realización de alguna o algunas de las consecuencias de la ley anterior, que no se produjeron durante su vigencia, no dependa de la realización de supuestos previstos en esa ley, ocurridos después de que la nueva disposición entró en vigor, sino que tal realización estaba solamente diferida en el tiempo, ya sea por el establecimiento de un plazo o término específico, o simplemente porque la realización de esas consecuencias era sucesiva o continuada; en este caso la nueva disposición tampoco deberá suprimir, modificar o condicionar las consecuencias no realizadas, por la razón sencilla de que estas consecuencias no están supeditadas a las modalidades señaladas en la nueva ley, caso que también se asemeja a la primera hipótesis expuesta; 4.- Sin embargo, si para la ejecución o realización de las consecuencias previstas en la disposición anterior, pendientes de producirse, es necesario que los supuestos señalados en la misma, se realicen después de que entró en vigor la nueva norma, tales consecuencias deberán ejecutarse conforme a lo establecido en ésta, atento a que antes de la vigencia de dicha ley, no se actualizaron ninguno de los componentes de la ley anterior, esto es, los supuestos y las consecuencias que no se habían ejecutado cuando la norma anterior estaba en vigor, y su realización acontece bajo la vigencia de la nueva disposición, desde luego ésta es la aplicable para la ejecución de los deberes y derechos correspondientes (...).

Las consideraciones del fallo anterior generaron el siguiente criterio jurisprudencial:

**IRRETROACTIVIDAD DE LAS LEYES. SU DETERMINACIÓN CONFORME A LA TEORÍA DE LOS COMPONENTES DE LA NORMA.** Conforme a la citada teoría, para determinar si una ley cumple con la garantía de irretroactividad prevista en el primer párrafo del artículo 14 constitucional, debe precisarse que toda norma jurídica contiene un supuesto y una consecuencia, de suerte que si aquél se realiza, ésta debe producirse, generándose, así,

los derechos y obligaciones correspondientes y, con ello, los destinatarios de la norma están en posibilidad de ejercitar aquéllos y cumplir con éstas; sin embargo, el supuesto y la consecuencia no siempre se generan de modo inmediato, pues puede suceder que su realización ocurra fraccionada en el tiempo. Esto acontece, por lo general, cuando el supuesto y la consecuencia son actos complejos, compuestos por diversos actos parciales. De esta forma, para resolver sobre la retroactividad o irretroactividad de una disposición jurídica, es fundamental determinar las hipótesis que pueden presentarse en relación con el tiempo en que se realicen los componentes de la norma jurídica. Al respecto cabe señalar que, generalmente y en principio, pueden darse las siguientes hipótesis: 1. Cuando durante la vigencia de una norma jurídica se actualizan, de modo inmediato, el supuesto y la consecuencia establecidos en ella. En este caso, ninguna disposición legal posterior podrá variar, suprimir o modificar aquel supuesto o esa consecuencia sin violar la garantía de irretroactividad, atento que fue antes de la vigencia de la nueva norma cuando se realizaron los componentes de la norma sustituida. 2. El caso en que la norma jurídica establece un supuesto y varias consecuencias sucesivas. Si dentro de la vigencia de esta norma se actualiza el supuesto y alguna o algunas de las consecuencias, pero no todas, ninguna norma posterior podrá variar los actos ya ejecutados sin ser retroactiva. 3. Cuando la norma jurídica contempla un supuesto complejo, integrado por diversos actos parciales sucesivos y una consecuencia. En este caso, la norma posterior no podrá modificar los actos del supuesto que se haya realizado bajo la vigencia de la norma anterior que los previó, sin violar la garantía de irretroactividad. Pero en cuanto al resto de los actos componentes del supuesto que no se ejecutaron durante la vigencia de la norma que los previó, si son modificados por una norma posterior, ésta no puede considerarse retroactiva. En esta circunstancia, los actos o supuestos habrán de generarse bajo el imperio de la norma posterior y, consecuentemente, son las disposiciones de ésta las que deben regir su relación, así como la de las consecuencias que a tales supuestos se vinculan. [No. Registro: 197,363. Jurisprudencia. Tesis: P./J. 87/97. Materia: Constitucional. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo VI, noviembre de 1997, p. 7].

En un asunto posterior del Pleno del Máximo Tribunal, concretamente, en la sentencia dictada el nueve de agosto del año dos mil uno (amparo en revisión 2030/99), se destacó que si se compara el contenido de la ejecutoria que sirvió como base de los precedentes que integran la tesis de jurisprudencia que antecede y el texto de ésta, es posible advertir una diferencia importante, que consiste en que en la ejecutoria se explicaron cuatro supuestos y las consecuencias jurídicas concomitantes a aquéllos, de los cuales depende considerar o no si una norma se encuentra apegada a la garantía de irretroactividad de la ley; en tanto que, en el criterio jurisprudencial mencionado, únicamente se manejan tres supuestos en ese sentido.

La hipótesis omitida en la tesis jurisprudencial, se adujo, es de especial importancia y es la que aparece en la ejecutoria con el número tres, o sea cuando: (...) la realización de alguna o algunas de las consecuencias de la ley anterior, que no se produjeron durante su vigencia, no dependa de la realización de supuestos previstos en esa ley, ocurridos después de que la nueva disposición entró en vigor, sino que tal realización estaba solamente diferida en el tiempo, ya sea por el establecimiento de un plazo o término específico, o simplemente porque la realización de esas consecuencias era sucesiva o continuada; en este caso la nueva disposición tampoco deberá suprimir, modificar o condicionar las consecuencias no realizadas, por la razón sencilla de que estas consecuencias no están supeditadas a las modalidades señaladas en la nueva ley (...).

Es ilustrativa la aplicación del método en estudio, en la siguiente tesis de jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

CONSOLIDACIÓN FISCAL. LAS REFORMAS A LOS PRECEPTOS QUE REGULAN ESTE RÉGIMEN, QUE INICIARON SU VIGENCIA EL PRIMERO DE ENERO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y NUEVE, SON VIOLATORIAS DEL PRINCIPIO DE IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY CONSAGRADO EN EL ARTÍCULO 14 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, Y POR CONSECUENCIA DE LA CERTEZA Y LA SEGURIDAD JURÍDICAS, EN RELACIÓN, EXCLUSIVAMENTE, CON LOS CONTRIBUYENTES QUE EN ESE MOMENTO TRIBUTABAN DENTRO DEL PERIODO OBLIGATORIO DE CINCO EJERCICIOS, SÓLO RESPECTO A LOS PENDIENTES DE TRANSCURRIR. De lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como del contenido de las teorías de los derechos adquiridos y de los componentes de la norma jurídica que ha adoptado la Suprema Corte de Justicia de la Nación para interpretar el tema de la retroactividad de la ley, se advierte que una norma transgrede el citado precepto constitucional cuando modifica o destruye los derechos adquiridos o los supuestos jurídicos y las consecuencias de éstos que nacieron bajo la vigencia de una ley anterior, lo que no sucede cuando se está en presencia de meras expectativas de derecho o de situaciones que aún no se han realizado, o consecuencias no derivadas de los supuestos regulados en la ley anterior, pues en tales casos sí se permite que la nueva ley las regule. En congruencia con lo anterior, puede concluirse que las reformas a los preceptos que regulan el régimen de consolidación fiscal, vigentes a partir del primero de enero de mil novecientos noventa y nueve, violan el principio de irretroactividad de la ley, en relación, exclusivamente, con los contribuyentes que en ese momento se encontraban tributando en forma obligatoria en el referido régimen con motivo de la solicitud y de la autorización de inicio que los ubicó en ese supuesto y sólo respecto al periodo pendiente de transcurrir, pues una vez cumplido éste, la obligación de tributar conforme al régimen de consolidación fiscal desaparece y ya no será consecuencia del supuesto surgido conforme a la ley anterior, sino que ello tendrá su origen en la voluntad del contribuyente de continuar

tributando conforme al régimen de consolidación fiscal, siendo aplicables las nuevas disposiciones. Lo anterior es así, porque las aludidas reformas modificaron o alteraron en forma desfavorable los derechos adquiridos por el grupo de contribuyentes que se encontraban en el supuesto obligatorio de consolidar sus resultados fiscales por un periodo que no podría ser menor a cinco ejercicios fiscales, en términos de lo dispuesto por el artículo 57-A de la Ley del Impuesto sobre la Renta (teoría de los derechos adquiridos) o las consecuencias del supuesto de la solicitud y de la autorización emitida por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (teoría de los componentes de la norma) bajo la vigencia de la ley anterior, ya que introdujeron nuevas obligaciones afectando la certeza y la seguridad jurídicas de las citadas sociedades, pues se acotaron los beneficios de la consolidación fiscal, con respecto a los que se generaron con motivo de la autorización de inicio para consolidar el impuesto sobre la renta. [No. Registro: 189,154. Jurisprudencia. Tesis: P./J. 95/2001. Materia: Constitucional, Administrativa. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, XIV, agosto de 2001, p. 5].<sup>5</sup>

Asimismo, es preciso apuntar que la Segunda Sala Suprema Corte de Justicia de la Nación ha agregado otro criterio o modalidad de violación al primer párrafo del artículo 14 constitucional, basado, en cierta medida, en la teoría de los componentes de la norma.

Concretamente, la Segunda Sala ha determinado que una ley nueva debe regular las situaciones que se produzcan a partir de su vigencia, sin que puedan afectar las situaciones jurídicas consumadas o constituidas con anterioridad a su entrada en vigor (de las que derivan derechos y obligaciones), ni tampoco las

<sup>5</sup> JUBILACIÓN DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LOS PÁRRAFOS PRIMERO Y SEGUNDO DEL ARTÍCULO SEXTO TRANSITORIO DEL DECRETO 241 QUE REFORMÓ LA LEY DEL ISSSTELEÓN, EN CUANTO A LAS BASES QUE RIGEN A AQUELLA, NO VIOLAN LA GARANTÍA DE IRRETROACTIVIDAD. El párrafo primero del artículo sexto transitorio del Decreto 241 del Congreso del Estado de Nuevo León, de veintidós de diciembre de mil novecientos noventa y tres, que reformó la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Nuevo León, dispone que: “Los servidores públicos que se encontraban sujetos al régimen de cotización previsto en el ordenamiento abrogado, podrán jubilarse a los treinta años de servicio y veintiocho en el caso de la mujer, alcanzando una pensión proporcional a su último salario de cotización neto, conforme a la siguiente tabla.”; en tanto que, el párrafo segundo precisa la indicada “tabla”. Ahora bien, la circunstancia de que esta reforma legal dé lugar a que quienes se jubilen a partir de su vigencia obtengan menos beneficios que quienes lo hicieron con anterioridad, en virtud de la aplicación del salario neto, en vez del nominal que antes se consideraba, y por la modificación de los porcentajes para el cálculo de la pensión, no implica que se viole la garantía de irretroactividad de las leyes, prevista en el primer párrafo del artículo 14 constitucional, tanto a la luz de la teoría de los derechos adquiridos como a la de la teoría de los componentes de la norma. En relación con la primera teoría, debe considerarse que la pensión por jubilación no constituye un derecho que los trabajadores en activo adquieran por existir la relación laboral equiparada y por haber cotizado en el sistema relativo, ya que la introducción de dicha prestación al patrimonio jurídico de aquéllos

consecuencias que de estas últimas se sigan produciendo, especialmente en los casos en que el desconocimiento o afectación de esas consecuencias impliquen necesariamente la afectación de la propia situación jurídica o del hecho adquisitivo del derecho.

Es decir, la Segunda Sala ha dejado claro que la ley nueva únicamente podría afectar las consecuencias aún no producidas (*facta pendencia*) cuando con ello no se destruya o afecte en perjuicio del interesado la situación jurídica consumada, generadora de su derecho, que está sustentada en la normatividad derogada. Este principio puede desprenderse del siguiente criterio:

RETROACTIVIDAD EN LA TRIBUTACIÓN. Normalmente las leyes deben aplicarse durante el período de su vigencia; sólo por excepción deben seguirse aplicando a pesar de que las leyes posteriores las hayan derogado o abrogado, a fin de preservar los derechos o las situaciones jurídicas favorables a los interesados, que se constituyeron al amparo de aquéllas, y en acatamiento al artículo 14 constitucional que consagra la no retroactividad de la ley. Lógicamente, los problemas más complejos al respecto se presentan cuando el ejercicio de la facultad o derecho o la situación jurídica constituida no se agota en sus efectos durante el tiempo de vigencia de la ley a cuyo amparo se produjo y ésta es sustituida por otra que ya no consagra ese derecho; pero con frecuencia una ley no sólo debe regir los hechos acaecidos durante su vigencia, sino también las consecuencias jurídicas de los mismos que se sigan produciendo aun bajo la vigencia de una nueva ley, para lo cual debe atenderse ya sea al concepto de derecho adquirido, al de situación jurídica concreta o al de situación jurídica constituida. Con base en lo anterior, si bien el Congreso de la Unión debe legislar anualmente en materia impositiva para determinar los impuestos que habrán de cubrir el presupuesto del correspondiente año fiscal, lógica y jurídicamente debe entenderse que las disposiciones que en esa materia se encuentren

---

se encuentra condicionada al cumplimiento de los años de servicio requeridos para ello, por lo que mientras ese requisito no se cumpla, tal prestación constituye una mera expectativa de derecho, de lo que se sigue que la disposición transitoria en comento no afecta derechos adquiridos, respetándose la garantía señalada. Por otra parte, con base en la teoría de los componentes de la norma y dado que el derecho a la jubilación es la consecuencia jurídica de una serie de supuestos o actos parciales, el hecho de que los trabajadores al servicio del Estado de Nuevo León que obtengan tal prestación con posterioridad a la entrada en vigor de la reforma en comento reciban un trato menos benéfico de los que la hubieren obtenido con anterioridad, no provoca una violación a la citada garantía, pues el nuevo salario base para calcular el monto de la pensión por jubilación, y el porcentaje al que ella equivaldrá constituyen supuestos parciales de tal prerrogativa laboral, que una vez actualizados generan el derecho a la jubilación; además, la constitucionalidad de la modificación legal de mérito deriva de que mediante ella no se afectan los supuestos parciales, previamente acontecidos, de dicha consecuencia, pues no desconoce los años de servicio, las cotizaciones y el periodo durante el cual se realizaron. [No. Registro: 195,676. Jurisprudencia. Tesis: P./J. 42/98 Materia(s): Constitucional, Laboral. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, VIII, agosto de 1998, p. 10].

vigentes cada año regirán los hechos acaecidos durante el mismo; pero sin que puedan afectar, no sólo las situaciones jurídicas consumadas o constituidas con anterioridad, sino tampoco las consecuencias que de estas últimas se sigan produciendo en los casos en que el desconocimiento o afectación de esas consecuencias implique necesariamente la afectación de la propia situación jurídica o del hecho adquisitivo del derecho, puesto que únicamente podría afectar esas consecuencias aún no producidas (*facta pendentia*) cuando con ello no se destruya o afecte en perjuicio del interesado la situación jurídica consumada generadora de su derecho. [No. Registro: 238,809. Tesis aislada. Materia: Administrativa. Séptima Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*. 38 Tercera Parte. 53. Genealogía: *Apéndice 1917-1985*, Tercera Parte, Segunda Sala, cuarta tesis relacionada con la jurisprudencia 302, p. 505].

En suma, para el Alto Tribunal, en términos generales, existe violación a la garantía de irretroactividad de la ley, a partir del método de los componentes de la norma, cuando la ley nueva o su aplicación modifica o destruye los supuestos jurídicos y las consecuencias de éstos que nacieron bajo la vigencia de una ley anterior, lo que no sucede cuando se está en presencia de situaciones que aún no se han realizado, o consecuencias no derivadas ni vinculadas a los supuestos regulados en la ley anterior, pues en tales casos sí se permite que la nueva ley las regule.

## V. Criterios concretos para determinar si el legislador y/o las autoridades violan el principio constitucional de irretroactividad de las leyes

Como se ha visto, el Máximo Tribunal del país ha diseñado un método para examinar planteamientos sobre violación a la garantía constitucional de irretroactividad de la ley en el que subyace la integración de dos teorías, de modo preponderante [1) teoría de los derechos adquiridos y 2) teoría de los componentes de la norma jurídica].

Toca examinar qué reglas pueden desprenderse de esa integración metodológica, a fin de establecer, de manera concreta, los criterios para determinar cuándo se viola el principio constitucional de irretroactividad de la ley.

De la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y, por consiguiente, de la integración de las teorías y métodos centrales utilizados para interpretar el artículo 14 constitucional, es posible concluir que los criterios generales para determinar si el legislador y/o las autoridades violan el principio constitucional de irretroactividad de las leyes, son los siguientes:

1. En caso de que en el juicio estén de por medio derechos patrimoniales o derechos fundamentales, la garantía constitucional de irretroactividad de la ley será violada en caso de que la ley nueva o su aplicación afecte derechos adquiridos (patrimoniales) o derechos fundamentales durante la vigencia de una ley anterior, que serán aquellos regulados por la ley o por la Constitución a cuyo amparo nacieron y entraron a formar parte del patrimonio o esfera jurídica de las personas respectivamente. Por ende, la actuación pública será *constitucional* si la actuación sólo incide sobre simples expectativas o esperanzas de gozar de un derecho que aún no ha nacido en el momento en que entró en vigor la nueva normatividad (Teoría de los derechos adquiridos).

Como se ha dicho, este método bien puede ampliarse a los derechos fundamentales de los gobernados. Puesto que, si se proscribe que una ley nueva o su aplicación afecte los derechos patrimoniales (derechos adquiridos) consolidados bajo una ley derogada, por mayoría de razón deben entenderse protegidos los derechos constitucionales (de la personalidad, por ejemplo), lo que se deriva de su propia tutela constitucional, del hecho de que ninguna ley (anterior o posterior) puede afectarlos válidamente.

2. La garantía constitucional de irretroactividad de la ley será violada en el supuesto de que la ley nueva o su aplicación afecte derechos, situaciones, relaciones y/o sus efectos o su ejecución, en caso de que se encuentren ya realizados, consolidados o consumados al amparo de la ley derogada (Teoría de los componentes de la norma jurídica).
3. La garantía constitucional de irretroactividad de la ley será violada en el supuesto de que la ley nueva o su aplicación afecte las consecuencias pendientes de situaciones, relaciones y/o derechos consolidados bajo la ley derogada, siempre y cuando tales efectos sólo se hubieran diferido o constituyan una mera continuidad de la normatividad anterior y siempre que no dependan de la realización de supuestos previstos en la ley nueva. Esta hipótesis incluye los casos en que el desconocimiento o afectación de tales consecuencias implique necesariamente la afectación de la propia situación jurídica o del hecho adquisitivo del derecho. En este caso, las consecuencias se deben considerar indisolublemente ligadas al derecho, relación y/o situación principal, y por tanto, sujetas a la autoridad de la misma ley vigente en el momento en que nació el supuesto normativo de que emanan. Ello, partiendo de la base consistente en que la ley nueva puede afectar sólo las consecuencias aún no producidas (*facta pendentia*), cuando con ello no se destruya o afecte en perjuicio del interesado la situación jurídica consumada generadora de su derecho (Teoría de los componentes de la norma jurídica).