

El derecho constitucional transitorio

Elisur Arteaga Nava

En 1986 fueron publicadas en *el Diario Oficial de la Federación* diferentes reformas a la Constitución, relacionadas con la integración y funcionamiento del Congreso de la Unión: una de ellas tuvo que ver con los artículos transitorios: se agregaron a los dieciséis preceptos originales de 1917 tres nuevas disposiciones, las marcadas con los números 17, 18 y 19. En la historia constitucional mexicana, salvo la modificación al artículo 14 transitorio, hecha en 1921, este tipo de normas no había sufrido alteración alguna, mucho menos había sido objeto de adiciones. Esto dio lugar a cuestionamientos. Los más de ellos válidos. ¿Es lícito aumentar artículos transitorios? ¿Lo correcto es que cada reforma, en su caso, contenga sus propios artículos transitorios, sin que sea dado el modificar o adicionar las normas originales aprobadas por el Constituyente de 1917? ¿Qué tan transitoria es la vida de las normas que llevan ese nombre? ¿Siguen en vigor los principios transitorios expedidos por el Constituyente del 17?

En ésta y las siguientes páginas se estudia el derecho constitucional transitorio mexicano; se hace en sus dos grandes vertientes: el derivado de la Constitución general y el que emiten los estados en sus cartas particulares. No se analiza el tema genérico del derecho transitorio; esto ya ha sido hecho⁽¹⁾; se estudia el derecho fundamental transitorio en sí y en sus repercusiones en la legislación

ordinaria. A nivel nacional se tomó en cuenta todo el derecho transitorio primario que se ha expedido en México desde 1812⁽²⁾; por lo que hace al de los estados se tomaron en cuenta las constituciones locales a partir de 1857, según colección publicada en 1870⁽³⁾.

1. Naturaleza del derecho transitorio

En lo relativo a normas constitucionales transitorias se puede afirmar que, por lo general, se trata de principios secundarios que se elevan a rango constitucional por el simple hecho de ser agregados a la carta magna. Son normas de naturaleza accesoria; existen por cuanto a que hay un texto principal; dejaran de ser en el momento en que aquella desaparezca. No puede pretenderse darles validez independiente. No existe un derecho transitorio autónomo, que exista por sí y aplicable a todo tipo de constituciones.

El derecho constitucional transitorio no obstante que trata de materias más generales, que afectan al interés colectivo, que tienen que ver con el sistema normativo fundamental, está muy lejos de poseer la complejidad y multiplicidad de matices que se encuentran en el derecho transitorio ordinario. En aquél, por disposición de una autoridad soberana, se desconocen derechos adquiridos, se establecen excepciones al principio de no retroactividad, se crean o suprimen instituciones.

1 Roubier, Paul, *Les conflits de lois dans le temps*, Librairie du Recueil Sirey, París, 1933; Kelsen Hans, *Teoría general del derecho y del Estado*, UNAM, México, 1969; Carré, De Malberg, R. *Contribution a la théorie générale de l'état*, Librairie de la Société du Recueil Sirey, París, 1922; José Sáenz Arroyo y otros, *Técnica legislativa*, Editorial Porrúa, S.A., México, 1988; Grupo de Estudios de Técnica Legislativa, *La forma de las leyes*, tesis, Escuela Libre de Derecho, México, 1983.

2 Para la elaboración de estas notas se consultaron los artículos transitorios de todas las reformas hechas tanto a la Constitución de 1857, como a las de 1917; el trabajo de reunir y ordenar el material lo realizó el señor don Eduardo Macías Garrido.

3 Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos y Colección de las Constituciones de los Estados, *Tip. del Instituto Literario, Toluca, 1870.*

Las normas transitorias ordinarias no pueden llegar a ninguno de esos extremos. El legislador debe ser muy cuidadoso en la redacción de tales principios y en la determinación de los momentos en que surtirán sus efectos. Esto ha dado lugar a una elaborada y abundante doctrina⁽⁴⁾; en cambio aquél sólo ha dado lugar a breves referencias.

La sencillez de los artículos transitorios desaparece, por lo general, cuando se trata de reformas que afectan a la rama judicial. Es lógico que esto suceda así. Es preciso prever lo relativo a la resolución de los casos en trámite, la competencia y composición de los tribunales. Entonces el derecho transitorio se vuelve complejo y abundante, al respecto basta consultar los *diarios oficiales* correspondientes al 15 de diciembre de 1934, 21 de septiembre de 1944, 25 de octubre de 1967 y 10 de agosto de 1987.

En el siglo pasado el derecho constitucional transitorio fue breve y limitado. Sólo prescribía lo relativo a la entrada en vigor de la nueva constitución y la derogación de la anterior; no se aludía a otro tipo de materias. Ninguna constitución había tenido un cuerpo de artículos transitorios tan amplio y completo como la de 1836; en cierta forma el cambio de forma de gobierno, la necesidad de proveer lo relativo a la transición del sistema federal al central y la existencia de un supremo poder conservador, con facultades para calificar los actos de los restantes poderes, lo hicieron necesario.

Los constituyentes de 1917 se apartaron de esa práctica, en el apartado respectivo reguló y comprendió diversos tipos de materias.

Aunque la doctrina, con fines meramente didácticos, ha encontrado que la Constitución puede ser dividida o considerada en varias secciones o partes, lo cierto es que, formalmente se trata de un cuerpo legislativo único desde el preámbulo hasta la orden que contiene de que sea publicada, pasando por los artículos transitorios; por lo mismo su intangibilidad por vía de los procedimientos ordinarios y su mayor jerarquía en relación con las leyes ordinarias y tratados, comprende o es atribuible a todo su texto, a todos sus artículos, a todas sus partes. No es lícito distinguir, no es dable juzgar que tal o cual parte de la Constitución, por no encontrarse dentro del articulado común, carezca del atributo de ser ley suprema. También es reprobable el reproducir el texto de la Constitución y omitir el preámbulo justificatorio que el Constituyente y el primer jefe Venustiano Carranza introdujeron.

Dado que se trata de normas con validez temporal limitada, los artículos en que están contenidas no son objeto, salvo raras excepciones, de alteraciones, sin embargo, por ser obra del Constituyente, en su modificación se deben observar los mismos principios que por lo que toca al articulado ordinario establece el artículo 135 constitucional.

Es función de los artículos transitorios el determinar lo relativo a la entrada en vigor de una constitución y la derogación de la anterior. Así lo reconocieron los miembros de la segunda comisión de Constitución en 1917 en su dictamen de 22 de enero: "Los artículos transitorios del proyecto de reformas tienen por objeto facilitar el paso del antiguo a un nuevo régimen. No obstante ello, en ninguno de los dieciséis artículos transitorios que aprobaron se alude a la derogación de la carta de 1857 ni al derecho secundario que de ella derivó; tampoco se alude al derecho emitido por el primer jefe Carranza en la etapa conocida como preconstitucional. No había necesidad de hacerlo. Se impuso la congruencia. Los constituyentes de 17 siempre sostuvieron que se trataba simplemente de reformar la de 57, no de sustituirla por otra nueva⁽⁵⁾. La Constitución tenía como contenido el referido en sus 136 artículos, más transitorios. Por lo que toca a ella existe el principio de no contradicción entre los diferentes preceptos que la componen. Por lo que hace él derecho secundario, éste seguiría en vigor en cuanto a que no se opusiera al nuevo marco fundamental. Existe criterio jurisprudencial al respecto:

Legislación preconstitucional Tiene la fuerza legal y debe ser cumplida, en tanto no pugne con la Constitución vigente, o sea expresamente derogada.

	Pág.
Tomo I	809
Álvarez e Icaza Ignacio	"
Beaurang de Matty María	"
Duarte de Peón Concepción	"
Frenández Ildefonso	"
Lastiri Miguel	"

De hecho las normas de carácter transitorio pueden llegar a tener tanta o más vida que los mismos principios, fundamentales o secundarios, que aparecen en la constitución; lo que es más, su obligatoriedad puede ser de idéntico valor. No se ha restablecido la Secretaría de Justicia porque lo prohíbe el artículo 14 transitorio de la Constitución de 1917.

Desde 1821 existió como uno de los ministerios, primero de la regencia y posteriormente de los gobiernos tanto federalista como centralista, el de justicia. En 1884, durante la presidencia del general Díaz, al Ministerio de Justicia se atribuyó en forma adicional la materia de instrucción pública. En 1905 ambas funciones se separaron; quedó al frente de la Secretaría de Justicia don Justino Fernández y de la Instrucción Pública don Justo Sierra. Por virtud de la nueva estructura jurídica derivada de la Constitución de 17, en que se reconoció como un poder al judicial y que la instrucción pública era una materia de la competencia de los estados, por disposición

4 Ver sobre todo a Paul Roubier, *op. cit.*

5 Ver el preámbulo de la Constitución y el acta correspondiente a la sesión permanente efectuada los días 29,30 y 31 de enero de 1917, al discutirse el proyecto protesta que deberían rendir el primer jefe y los miembros de la asamblea, en especial la opinión de F.F. Palavínice. *Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916 1917*, México, 1960, p. 1159.

del Constituyente contenida en el artículo 14 transitorio, desaparecieron ambas secretarías. En 1921, durante la administración del general Alvaro Obregón, a instancias de José Vasconcelos, se creó la Secretaría de Educación Pública; previamente fue necesario modificar el indicado artículo 14 transitorio, para quedar con la redacción que actualmente tiene. Esta fue la primera modificación de que fue objeto la Constitución de 1917. En forma simultánea se reformó la fracción XXVII del artículo 73, que en la actualidad es la fracción XXV del mismo precepto.

Lo relativo al número, denominación y competencia de las secretarías no hay duda que se trata de materias que deben ser reguladas por una ley secundaria, una ley orgánica, pero por razones históricas se aludió a una de ellas, la de instrucción pública en un artículo transitorio, esto hacía necesaria una modificación a la Constitución.

Por lo que toca al artículo 11 transitorio se procedió de diferentes maneras: de conformidad con el artículo 123 original era facultad del Congreso de la Unión y de las legislaturas de los estados el expedir leyes sobre el trabajo; en 1929 dicha facultad se confió exclusivamente al Congreso de la Unión, pero no se modificó el aludido artículo transitorio, éste, aun en la actualidad, dispone "Entre tanto el Congreso de la Unión y los de los Estados legislen sobre los problemas agrario y obrero, las bases establecidas por esta Constitución para dichas leyes se pondrán en vigor en toda la República". No hay duda de que esta norma se encuentra derogada. Al respecto se aplica el principio de que tratándose de normas de idéntica jerarquía la posterior deroga a la anterior.

Las normas de naturaleza transitoria no sólo aparecen en la sección que con ese nombre existen en las constituciones. Es frecuente encontrarlas en el texto mismo de los documentos fundamentales, entreveradas con las normas que establecen principios fundamentales o decisiones políticas fundamentales. En el artículo 24 del acta constitutiva de 1824 se disponía que las entidades federativas no podían darse sus propias constituciones hasta en tanto no se diera la constitución general. El contenido del artículo 124 de la de 1857 también era la naturaleza transitoria; disponía que para el primero de junio de 1858 quedarían abolidas las alcabalas y aduanas interiores; a pesar de que el término abolir implica eliminar algo para siempre, en 1862, el presidente Juárez, bajo la fórmula "En uso de las amplias facultades de que me hallo investido" reformó la Constitución y restableció jurídicamente las alcabalas, ya que de hecho nunca habían desaparecido. Fueron abolidas de nueva cuenta en 1884.

En las constituciones de 1824 y 1836 lo relativo a su publicación y cumplimiento fue dada por la autoridad ejecutiva. Esto cambió a partir de 1857, la orden respectiva emanó de la propia asamblea constituyente. Lo mismo sucedió en 1971. Esto parece ser la solución natural; quien da una constitución está facultada para resolver lo relativo a su publicación, manera de hacerse

Entrada en vigor y protesta de rigor. Se ha entendido que esta función corresponde a la autoridad ejecutiva, sólo en que el constituyente sea omiso, pero en este caso su campo de acción es más limitado, carece del amplio campo discrecional que asiste a aquél, debe publicarla inmediatamente y la entrada en vigor es inmediata; no les es dable a la autoridad ejecutiva no publicar o diferir una voluntad suprema.

En algunas normas transitorias se han establecido, por descuido, verdaderos absurdos. En el artículo transitorio único relativo a las reformas introducidas a los artículos 30 y 73 fracción XXV, se dispuso: "Las presentes reformas constitucionales entrarán en vigor el día primero de diciembre del presente año". La reforma fue publicada el día 13 de diciembre de ese mismo año. Se trataba de una norma retroactiva.

2. Derecho constitucional estatal transitorio

Es contrario a la Constitución el que el Congreso de la Unión, por vía de una ley ordinaria, aumente las obligaciones y prohibiciones que para los poderes de los estados derivan de la carta magna. Es ella la única fuente de imperativos y de competencia. Dado a que los artículos transitorios que se acompañan a la Constitución y sus reformas gozan del mismo atributo de supremas, no existe impedimento para que en ellos se establezcan obligaciones a los funcionarios estatales, así se ha hecho en las reformas publicadas el 28 de diciembre de 1982 y 3 de febrero de 1983.

A nivel estatal, en el siglo pasado, el derecho constitucional transitorio fue breve; se limitó a regular lo relativo a la entrada en vigor de la nueva constitución y derogación, en su caso, de la anterior. Las de Aguascalientes, Nuevo León y Zacatecas no tuvieron artículos transitorios. En otros estados sus cartas, mediante disposiciones transitorias, regularon lo relativo a su entrada en vigor, la forma solemne de su promulgación, la elección de las nuevas autoridades y de cómo cesarían en sus funciones las autoridades en ejercicio. En la del Estado de México de 1870 hubo un solo artículo transitorio, su numeración siguió la ordinaria de la misma Constitución, en él se disponía: "Art. 128. Para que no se paralice la administración pública, continuarán observándose en todos sus ramos las leyes secundarias vigentes en el Estado, en lo que no se opongan á esta Constitución, á al Federal y leyes de reforma."

En el artículo primero transitorio de la Constitución de 16 de mayo de 1870 del estado de Hidalgo, se disponía: "mientras se expiden las leyes orgánicas, continuarán rigiendo en el Estado las vigentes en México el día 16 de Enero de 1869, y las expedidas desde entonces por el actual Congreso, en todo lo que no se opongan á la presente constitución y á la federal de 1857." La administración del presidente Juárez había formado el estado de Hidalgo con cargo al Estado de México; era lógico que para lo relativo a la organización y funcionamiento de los poderes del nuevo estado, ante el

vacío legislativo, se indicara que habría que recurrir al derecho que se conocía. En San Luis Potosí, en su Constitución de 1861, el artículo tercero transitorio disponía: "El artículo 103 de la presente Constitución, comenzará á tener su efecto cuando á juicio del Congreso esté pacificada la Sierra Gorda." El artículo 103 prescribía: "Ninguna fuerza á sueldo se organizará en el Estado sin estarlo previa mente su Guardia Nacional móvil y sedentaria."

Las normas transitorias, por lo general, tienen que ver con la entrada en vigor de una ley o un decreto. Lo común es que no vayan más allá. También es común que no se respete la *vocatio legis* y que se disponga la entrada en vigor el mismo día de su publicación. Esto se acostumbra también por lo que hace a las reformas constitucionales. En el siglo pasado esto no era así; no se disponía lo relativo a la entrada en vigor de reforma, el legislador se atenía a lo que disponían las leyes respecto a la vigencia de las leyes. Esto mismo sucedió durante los primeros treinta y cuatro años de vigencia de la Constitución de 1917; la *vocatio legis* se respetó durante los mandatos de los presidentes con formación militar; se dejó de hacerlo en 1951⁽⁶⁾, durante la presidencia de un civil que era licenciado en derecho. En la actualidad casi no hay ley o decreto que no disponga su inmediata entrada en vigor⁽⁷⁾.

Según Pillet los conflictos de leyes, en los casos de anexión, deberán preferentemente ser resueltos en favor de la antigua ley por razón del necesario respeto a los derechos adquiridos. El postulado sobre el cual descansa esta doctrina es la siguiente: "los cambios de legislación, en los casos de anexión, constituye una ruptura brusca con el pasado, como consecuencia de un hecho puramente político, como lo es el desplazamiento de la soberanía; pero este hecho no corresponde a ninguna modificación en el estado social del país anexado..."⁽⁸⁾ Este es el fundamento para estimar correcta la determinación tomada en el caso *League v. De Young*, 11 How. 185,203 (1851), en Estados Unidos en que se dispuso: "Las leyes dictadas por Tejas antes de su admisión como estado, no pueden ser cuestionadas ante la Suprema Corte como repugnantes a la Constitución"⁽⁹⁾.

Ese mismo principio es el que se tuvo en cuenta al transformar a los antiguos territorios en estados en México.

En 1953, en la constitución del recientemente formado estado de Baja California, se dispuso en su artículo decimosexto transitorio, que mientras el estado no dictara sus propias leyes, continuarían rigiendo la legislación del exterritorio norte de Baja California, éstas eran las leyes

federales, entre otras el Código Civil y el Código Penal para el Distrito Federal. Se trataba de que estuvieran en vigencia leyes con las que los habitantes estaban identificados y conocían. Idéntica situación se dio en 1975 en Baja California Sur; por virtud de lo dispuesto por el Art. 2o. Transitorio de su Constitución, en tanto se expedieran por el estado sus propias leyes, continuaron rigiendo las que en ese entonces estaban en vigor, así como los decretos y órdenes que no se opusieran a la nueva Constitución. También se trataba de las leyes y los decretos y órdenes derivados del gobierno federal. A idéntica fórmula se recurrió en Quintana Roo, en el mismo año de 1975, en el artículo decimosegundo transitorio.

Los artículos transitorios de las constituciones locales les son aplicables las mismas limitaciones que existen para el derecho constitucional ordinario: no pueden contradecir ni exceder a la general.

3. Interpretación del derecho constitucional transitorio

A las normas de derecho constitucional transitorio debe dárseles una interpretación diferente de la que se da a las normas constitucionales; dado que, en principio, están destinadas a regular situaciones pasajeras, no es lícito darle una interpretación amplia y general, la que les corresponde debe limitarse estrictamente a lo que tenga que ver con su entrada en vigor y la regulación de las situaciones subjurídicas o pendientes de ser resueltos por autoridades administrativas. La generalidad es un atributo de las normas constitucionales ordinarias.

Las deudas que extinguió el artículo 13 transitorio de la carta de 1917, son única y exclusivamente las que por razones de trabajo hubieran contraído los deudores; no comprendió otro tipo de obligaciones ni beneficio a otro tipo de deudores.

Para el caso de que una norma constitucional transitoria estuviera en contradicción con una norma constitucional ordinaria cabría afirmar, por una parte, que a aquella debe darse una interpretación restringida y a éste una general; llegado el caso ésta debe prevalecer sobre aquélla.

Los derechos del hombre se encuentran consignados principalmente en los primeros veintinueve artículos de la Constitución: en los restantes artículos, aunque dispersos, también se establecen derechos: el artículo 129, por cuanto a que inhibe al Congreso a dictar leyes por las cuales se establezca o prohíba religión cualquiera. Estos derechos, al igual que los consignados en el título primero, tienen su salvaguarda en el juicio de amparo. En los artículos transitorios también se consignan derechos individuales y políticos. Por lo que hace a los primeros aparecen en los artículos 12 y 13, por cuanto a que se establece a favor de quienes sirvieron a la revolución o de sus parientes derechos preferentes en el reparto agrario y por lo que hace a que extingue de pleno derecho las deudas que por razón de trabajo hubieran contraído los obreros empleados hasta antes del 5 de febrero de 1917.

6 *Diario Oficial* de 28 de marzo de 1951.

7 Domínguez, Virgilio, *La vocatio legis en el derecho mexicano*, México, 1972

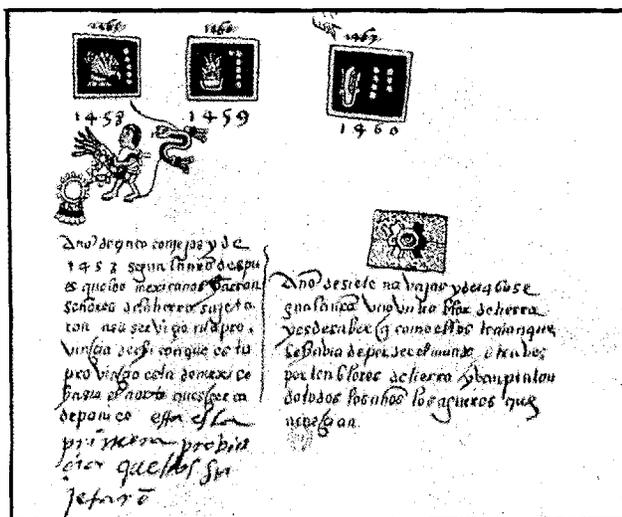
8 Roubier, P. *ob. cit.*, p. 465.

9 *La Constitución de los Estados Unidos de América*, Editorial Guillermo Kraft, Ltda. Buenos Aires, 1949, Tomo I, p. 629.

El desconocimiento de ellos de parte de las autoridades pudo haber fundado un juicio de garantías; la fracción I del artículo 103 utiliza un concepto genérico: garantías individuales, mas no un particular, como, por ejemplo, los derechos consignados en los primeros veintinueve artículos.

Es válido afirmar que una violación grave a las normas constitucionales transitorias puede dar lugar, teóricamente, a un juicio de responsabilidad oficial. El artículo 110 constitucional no distingue entre normas fundamentales ordinarias y las transitorias. Debe entenderse que alude a ambas.

El derecho constitucional transitorio puede válidamente interferir en la aplicación de derecho extranjero; en ocasiones puede impedir que opere el renvío.



En el artículo 130 se encuentra un caso; el Constituyente negó personalidad a las agrupaciones denominadas iglesias. Ibéricamente debía concluir cualquier acto celebrado por representantes de ella o terminar cualquier representación de parte de ellas o inexistente cualquier contrato en que fueran parte por virtud de la aplicación del indicado precepto. Lo mismo puede suceder a nivel nacional por virtud del sistema federal entre un estado y otro. La expedición de una nueva constitución puede también alterar o impedir la aplicación de las normas de un estado en otro. Al respecto operan ciertos principios: una constitución estatal, aunque a nivel local pudiera ser suprema, no puede ser retroactiva, lo prohíbe el artículo 14 constitucional; sólo puede comprender normas procesales, mas no puede alterar los derechos adquiridos durante la vigencia de la carta derogada.

4. Derechos transitorio y retroactividad

Formalmente no existen una distinción entre los principios constitucionales propiamente dichos, como,

por ejemplo, el que prohíbe los monopolios y las normas de carácter transitorio que aparecen al final de la carta magna. Cualquier diferenciación que se quisiera hacer no tendría apoyo jurídico alguno. Hacerlo sería forzar la naturaleza de la voluntad constituyente: ésta se expresa de dos formas; una de ellas es mediante el derecho transitorio. La asamblea de 17 en ningún momento, al discutir los 16 artículos transitorios, determinó que cesaba su carácter de soberana y asumía una función ordinaria. Los discutió y aprobó como una de las tantas materias que le correspondían. En una palabra: merecieron idéntico trámite al segundo en el estudio, dictamen, discusión y aprobación de los 136 artículos que los preceden.

Gozan, pues, los artículos transitorios del atributo de ser ley suprema. Aunque por lo que hace a su interpretación existen ciertos principios especiales, lo cierto es que es dado al Constituyente establecer, mediante ellas, salvedades y excepciones a las reglas generales que aparecen a lo largo del texto. Una de esas excepciones es lo relativo al principio de no retroactividad.

El artículo 14 constitucional establece el principio de no retroactividad de la ley. Contrariamente a lo que disponía la de 57, que por lo que hace a la materia no establecía distinciones y sí, en cambio, consignaba un principio terminante: "No se podrá expedir ninguna ley retroactiva", la de 1917 sólo prohíbe las leyes retroactivas que causan perjuicio a las personas, no comprende a las que benefician. El principio constitucional es un imperativo que obliga al legislador ordinario: federal y local, no alcanza a la función constituyente. Esto es lógico, quien es competente para establecer principios generales obligatorios, es competente para modificarlos o establecer excepciones. Esta es una regla de observancia general. Los criterios jurisprudenciales, salvo que se interponga el oportunismo político, son constantes y uniformes¹⁰. El que se tenga que volver sobre el pasado no obedece a caprichos. Los intereses de la sociedad cambian de una a otra época. Es función de la combinación de órganos a que hace referencia el artículo 135 el determinar en todo momento lo que es afecta a la generalidad, al interés social, al bien común.

RETROACTIVIDAD DE LA LEY. Si bien y de acuerdo con un precepto constitucional, ninguna ley puede tener aplicación retroactiva, esta regla no puede tener aplicación alguna, cuando el Poder Constituyente determina lo contrario, ya que es de suponerse que el mal que se puede seguir y cualquier individuo con la inobservancia de esa regla general, tiene que posponerse al bien social perseguido por el propio legislador, al ordenar el quebrantamiento de esa regla.

10 Dulles, John W. F., *Ayer en México*, Fondo de Cultura Económica, México, 1977, p. 299.

T XLI, p. 1291, amparo administrativo en revisión 14715/32, Molina Trinidad, sucesión de, 7 de junio de 1934, unanimidad de 4 votos.

La constitucionalidad de una ley retroactiva que beneficia no es del todo clara; normalmente establecen privilegios, excepciones a la ley o derechos en perjuicio del principio de igualdad ante la ley y en detrimento del erario público a cuya conformación contribuyen todos los habitantes. Una ley que concede con efecto retroactivo una pensión con cargo al estado, aceptando que exista de por medio una razón para otorgarla, por cuanto a que se paga con cargo a los fondos públicos, redundando indirectamente en perjuicio de los contribuyentes. En el caso no puede dejar de reconocerse que no hay un particular que sea afectado directamente; pero a la larga repercute en un incremento de la carga fiscal.

En los artículos transitorios le fue dado al Constituyente de 17 establecer normas retroactivas, lo hizo en los artículos 10, 13 y 15. En el artículo 13 determinó: "Quedan extinguidas de pleno derecho las deudas que, por razón de trabajo, hayan contraído los trabajadores, hasta la fecha de esta Constitución, con los patrones, sus familiares o intermediarios". En la sesión nocturna celebrada el martes 23 de enero de 1917, los constituyentes Carlos L. Gracidas y Epigmanio Martínez, aludieron expresamente a la retroactividad del precepto. Anteriormente don Enrique Colunga había explicado que por virtud del término "pleno derecho" las deudas quedaban extinguidas "...sin necesidad de trámite alguno, sin cualquier juicio, únicamente por el hecho de declararlo así la Constitución."

En el artículo 10 transitorio se estableció la posibilidad de aplicar en forma retroactiva leyes penales. Preveía el enjuiciamiento de las personas al servicio de la administración de Victoriano Huerta. Si bien ellas, formalmente habían servido a un gobierno constitucional, por tratarse de una facción derrotada enfrentaron la posibilidad de ser juzgados penalmente por el bando victorioso. El precepto, aunque contenía cierto grado de injusticia, se explicaba políticamente. También son razones extra jurídicas las que permiten entender el hecho de que en el artículo 15 se facultara al primer jefe para expedir en 1917 una ley de responsabilidad civil aplicable a los autores, cómplices y encubridores de los delitos cometidos en febrero de 1913. Los vencedores juzgaban y castigaban a los vencidos. No hay nada extraordinario. Es la ética del poder. Independientemente del caso de retroactividad, en el artículo 15 transitorio se encuentra un caso en el que una norma especial establece una salvedad a una general; en efecto, de conformidad con la fracción XXI del artículo 73 se facultó al Congreso de la Unión para "Definir los delitos y faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deben imponerse". No obstante ello y tomando en cuenta que el órgano legislativo estaba compelido por el principio de no retroactividad previsto en el artículo 14, y con el ánimo de dar mayor celeridad a la respuesta represiva que la

facción triunfante debía dar a los derrotados, se facultó al primer jefe para expedir una ley de responsabilidad civil aplicable a los autores, cómplices y encubridores de los delitos cometidos contra el orden constitucional en el mes de febrero de 1913 y contra el gobierno constitucionalista. Había necesidad de un texto fundamental para que un poder constituido pudiera dar una ley retroactiva.

Es factible que las normas constitucionales tengan efectos retroactivos; esto pudiera ser la excepción. La regla general debe ser que la norma fundamental rija para el futuro. Para que lo haga para el pasado se requiere declaración expresa. Cuando no la hay se aplica el principio general. La explicación pudiera encontrarse en la teoría de los derechos adquiridos llevada al derecho público. Se han presentado a lo largo de la historia política del país diversas posibilidades que corroboran lo anterior.

En la Constitución de 1857 entre los requisitos para ser diputado federal estaba el de no pertenecer al estado eclesiástico. La norma era aplicable sólo a quienes se presentaran como candidatos a legisladores para la primera elección que se celebrara con posterioridad a la promulgación de dicha carta. No a los que siendo sacerdotes hubieran actuado como diputados constituyentes.

El actual artículo 130 establece una incapacidad para los ministros de los cultos: no pueden ser herederos, por testamento, de otros ministros o de un particular con quien no tengan parentesco dentro del cuarto grado. La Constitución de 17 comenzó a regir en primero de mayo de 1917. A la norma aludida le correspondía la siguiente interpretación: es obvio que no se aplicaba a las sucesiones testamentarias ya concluidas a la fecha de entrada en vigor; tampoco se aplicaba a las sucesiones testamentarias en trámite tanto en primera como en segunda instancias. Los autores de los testamentos, aun tratándose de sacerdotes, habían otorgado éstos legalmente y su muerte había hecho nacer un derecho a favor de sus herederos. Por lo que hacía a los testamentos otorgados y respecto de los cuales sus autores aún vivieran a la fecha de entrada en vigor de la Constitución de 17, sí les alcanzaba la incapacidad. Por lo que hacía a las sucesiones con amparos pendientes de resolución, les era aplicable el artículo 80. transitorio, los tribunales federales estaba obligados a resolverlos de conformidad con las leyes en vigor y no de conformidad con la nueva constitución⁽¹¹⁾.

En la Constitución de 36, ley primera, art. 7o., fracción I se disponía que serían ciudadanos mexicanos aquéllos, que entre otras cosas, tuvieran una renta anual de por lo menos cien pesos. La norma tenía los siguientes alcances: no por virtud de ella se declaraban nulos los votos emitidos, en los comicios electorales realizados, por personas que no tuvieran la renta anual aludida. La misma norma impedía que, en lo sucesivo esas mismas personas

podrían ser consideradas como ciudadanas. En materia electoral no puede hablarse de derechos adquiridos⁽¹²⁾.

En el artículo 10 fracciones II y IV de la misma ley se establecían causas de suspensión de los derechos de ciudadano; por el estado de sirviente doméstico y por no saber leer y escribir desde el año de 1846 en adelante. La primera es de suponerse que entró en vigor inmediatamente. Por lo que toca a la segunda se concedía un plazo de casi diez años para entrar en vigor, por virtud de este término se contemplaron varias posibilidades: que se consideró como un derecho a favor de las personas que reuniendo cuando menos diez años más; que el plazo era para los efectos de que aprendieran a leer y escribir; que no se quiso dar una ley retroactiva.

La Constitución de 57, por lo que toca a los requisitos para ser presidente de la República era bastante parca; exigía únicamente la ciudadanía mexicana por nacimiento, el ejercicio de sus derechos, treinta y cinco años, no pertenecer al estado eclesiástico y residir en el país al tiempo de la elección (art 77). En 1917 los requisitos fueron aumentados; se dispuso, entre otras cosas, que el candidato fuera hijo de padres mexicanos por nacimiento; la norma tenía un fin práctico inmediato: la facción obregonista que actuó en el Constituyente con la indicada disposición buscó y logró cortar las aspiraciones presidenciales de dos acreditados generales de la revolución, Benjamín Hill y *Eduardo Hay* que le hacían sombra a su jefe Alvaro Obregón⁽¹³⁾. Nadie puso en duda de que para que las primeras elecciones presidenciales que se celebraron, ambos generales, aunque mexicanos por nacimiento, pero hijos de padres extranjeros, estaban incapacitados constitucionalmente para aspirar a la máxima magistratura del país.

Lo mismo sucedió con la reforma hecha en 1927 a las fracciones V y VI del artículo 82; por virtud de ellas se precipitaron las candidaturas de Francisco J. Serrano y Arnulfo R. Gómez, y se preparó el campo para su seguro sacrificio. El plazo para el retiro del ejército, que originalmente era tres meses se aumentó a un año y dentro de los funcionarios obligados admitir también antes de un año para poder contender por la presidencia de la república, se agregó al jefe de departamento y gobernador. Si bien los dos generales, antes de la reforma, estaban obligados a retirarse sólo tres meses antes de la elección, con lo que tenían acceso a recursos humanos y económicos por razón de sus puestos, por un plazo adicional, por virtud de la reforma, que evidentemente les era aplicable, se vieron privados de ellos antes de tiempo.

En el texto original de la Constitución de 1917 se estableció la inamovilidad para los ministros, magistrados y jueces federales a partir del año de 1923. Durante la presidencia de Abelardo L. Rodríguez, se inició y aprobó una reforma a la Constitución por virtud de la cual desapareció esa inamovilidad. El decreto respectivo fue enviado al presidente Cárdenas para su promulgación; lo hizo quince días después de haber tomado posesión de su cargo. En el artículo segundo transitorio se denomina: "Los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito y Territorios Federales, actualmente en ejercicio, cesarán en sus encargos el día 31 de diciembre del año en curso." Formalmente no existía impedimento para actuar así. No hay derechos adquiridos por lo que toca a puestos públicos. "La situación de los funcionarios públicos constituye un estatus legal que puede siempre ser modificado por las leyes nuevas *infuturum*" sostiene Roubier, quien cita a Jéze¹⁴. Este mismo principio permitió que en septiembre de 1944 se volviera a restablecerla inamovilidad judicial que todavía subsiste en términos absolutos por lo que hace a ministros de la Suprema Corte y relativa por lo que toca a magistrados y jueces federales, magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y estatales.

En el artículo segundo transitorio de una reforma constitucional hecha durante la presidencia del licenciado Adolfo López Mateos y publicada en el *Diario Oficial* correspondiente al día 29 de diciembre de 1980, existe una norma retroactiva: "La ley reglamentaria fijará las normas a que deben sujetarse las concesiones otorgadas con anterioridad a la vigencia de la presente ley."

5. Derecho transitorio y retroactividad procesal

Desde el punto de vista constitucional lo relativo a los efectos en el tiempo de la ley procesal merece una consideración especial. La doctrina y la práctica no se han inclinado por una aplicación terminante y absoluta del principio de no retroactividad¹⁵. Se hacen distintos, por virtud de ellos se ha admitido que las leyes vuelvan sobre el pasado. "... sancionada una ley, los hechos cumplidos se rigen por la ley antigua, y los posteriores por la nueva; sólo se aplicará a los anteriores cuando priven de una esperanza, pero no de una facultad ya ejercida, a menos que la nueva norma sea de orden público⁽¹⁶⁾." Sostiene Alsina, quien agrega: que no procede la aplicación de la

12 Roubier. P, *op. cit.*, p. 491.

13 N., Santos, Gonzalo, *Memorias*, Editorial Grijalbo, S.A. México, 1984, p. 912: "Este artículo lo aprobó el Constituyente, porque los carrancistas querían incapacitar a los generales Benjamín Hill y Eduardo Hey y los obregonistas secundaron el proyecto para incapacitar al ingeniero Félix E Palavacini, y a otros carrancistas."

14 Roubier. P, *op. cit.*, p. 471.

15 Maldonado, Adolfo, *Derecho procesal civil*, Antigua Librería Robredo de José Porrúa e Hijos, México, p. 23; José Castillo Larrañaga y Rafael de Piña, *Instituciones de derecho procesal civil*, Ediciones Jurídicas Europa América, Buenos Aires, 1955, p. 33; Hugo Alsina, *Tratado teórico práctico de derecho procesal civil comercial*, Compañía Argentina de Editores, S. de R.L. Buenos Aires, 1941, p. 56.

16 Alsina, Hugo, *op. cit.*, p. 57.

nueva norma cuando el proceso se encuentra totalmente concluido; en los procesos en trámite se deberá aplicar la ley vigente al momento de iniciación y no según la ley que regía cuando la relación material se constituyó; existiendo excepciones por lo que hace pruebas. "Las leyes de organización de los tribunales son de orden público,... por consiguiente, cualquier disposición que las modifique puede aplicarse de inmediato." Lo mismo sucede con las normas que reglamentan la competencia⁽¹⁷⁾.

En México existe la siguiente tesis:

RETROACTIVIDAD DE LA LEY. Respecto del procedimiento, no puede alegarse perjuicio alguno por cuestión de retroactividad, porque el legislador está siempre en aptitud de indicar las nuevas formas procesales para el ejercicio de los derechos, ya que, de esas formas, no puede decirse que existen derechos adquiridos.

T. VIII, p. 1096, recurso de súplica. La Piedad, S.A, 24 de enero de 1921, mayoría de 6 votos.

José Castillo Larrañaga y Rafael de Pina en sus *Instituciones de derecho procesal civil*, aportan dos criterios adicionales⁽¹⁸⁾ y Piña, Rafael, *ob. cit. p. 28*. El Constituyente de 17, por lo que hacía a los juicios pendientes, en su artículo 8 transitorio, se pronunció por la siguiente fórmula: "La Suprema Corte de Justicia de la Nación resolverá los amparos que estuvieren pendientes, sujetándose a las leyes actuales en vigor." La norma planteó ciertos problemas: de los amparos en trámite unos, ciertamente eran de la competencia de la Suprema Corte; otros, en cambio, lo eran de los tribunales colegiados de circuito y juzgados de distrito. La norma no aludió el derecho aplicable de éstos. La situación se complicó un tanto más al expedirse la *Ley de Amparo* de 1919, en ésta se dispoma que el derecho aplicable era el que ella establecía, con lo que se violaba el artículo 8 transitorio.

El derecho constitucional local si bien a nivel estatal goza del atributo de suprema y aunque se refiera a materias de interés general electoral, no es susceptible de ser retroactivo en perjuicio de persona alguna. Tanto los constituyentes estatales como los legisladores ordinarios están obligados a respetar el imperativo general que deriva del artículo 14 constitucional.

En cambio si en un estado se elimina totalmente la pena de muerte y ésta no es susceptible de ser aplicada ni aún en los casos autorizados por el artículo 22 constitucional, la reforma que la elimine alcanza aún a los reos ya condenados en sentencia firme. Sobre el particular esto es

de derecho explorado⁽¹⁹⁾. Por lo que toca a los afectados por la acción del delincuente, los ofendidos y terceros en el proceso, no tienen derecho a que a su ofensor le sea aplicada la pena de muerte y para el caso de que ésta sea eliminada como sanción, consideren que se les causa perjuicio; a lo que se tiene derecho es a que se sancione por parte del Estado un hecho delictuoso, pero no se tiene derecho a que sea tal o cual penal.

6. Tesis

RETROACTIVIDAD. Es punto fuera de discusión, que el Poder Constituyente de la Nación tiene facultades, por razones sociales, de política y de interés general, para expedir leyes retroactivas, las cuales deben aplicarse así, retroactivamente.

T. XVIII, p. 1034, amparo administrativo en revisión, Cía. de Tranvías del Comercio de la Barca, S.A, 15 de mayo de 1926, mayoría de 7 votos. (La interpretación..., I, pág. 196.)

RETROACTIVIDAD. Si las leyes las dicta el Legislador Común, no se les podrá dar efecto retroactivo en perjuicio de alguien, porque lo prohíbe la Constitución; pero si las expide el Constituyente, deberán aplicarse retroactivamente, a pesar del artículo 14 constitucional, sin que ello importe violación de garantía constitucional alguna.

T L, p. 2039, amparo administrativo en revisión 5052/33, Cía. Mexicana de Petróleo "El Águila", S.A, 11 de diciembre de 1936, unanimidad de 4 votos.

El legislador constituyente, en uso de sus facultades amplísimas, pudo establecer casos de excepción al principio de no retroactividad, y cuando así haya procedido, tales preceptos deberán aplicarse retroactivamente.

T. XI, p. 432, amparo administrativo en revisión, The Texas Company of México, S.A, 30 de agosto de 1921, unanimidad de votos.

RETROACTIVIDAD DE LA LEY. El artículo 14 constitucional previene que no se apliquen las leyes retroactivamente; y aunque el Poder Constituyente puede hacer que una ley se aplique de modo retroactivo, para ello es necesario que el mismo Poder prevenga expresamente la retroactividad, lo que no hizo respecto del artículo 28.

T XIII, p. 1013, amparo administrativo en revisión, Cía. de Industria y Comercio, S.A, 5 de diciembre de 1923, unanimidad de 8 votos.

17 Alsina, Hugo, *ob. cit.*, pp. 58 a 60

18 Castillo, Larrañaga, José

19 Roubier, P, *ob. cit.*, p. 506.