

LAS FUENTES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

Miguel Alejandro LÓPEZ OLVERA*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Fuentes internacionales*. 1. *Tratados de derechos humanos*. 2. *Convención Interamericana contra la Corrupción*. III. *Fuentes nacionales*. 1. *La Constitución*. 2. *La Ley*. A. *Características*. a) *Bilateralidad*. b) *Generalidad*. c) *Abstracción*. d) *Obligatoriedad*. B. *Clasificación de las leyes*. a) *Leyes federales y leyes locales*. b) *Leyes de derecho administrativo*. 3. *El Reglamento*. 4. *La jurisprudencia*. 5. *La costumbre*. 6. *La doctrina*.

I. INTRODUCCIÓN

El tema de las fuentes del derecho ha desatado muchas discusiones dentro de la doctrina jurídica. Y es que, “como todas, la palabra ‘fuente’ es ambigua”.¹ Con ella se puede hacer referencia al origen del derecho, es decir, a las causas que lo han creado. También se ha interpretado la misma palabra en el sentido de manifestación del Derecho. Para otros, fuente significaría la autoridad de la que emana el Derecho. Pero el presente trabajo no tendrá como eje central entrar en el debate sobre alguna de estas posturas.

Nuestro trabajo estará enfocado al derecho administrativo, para lo cual, definiremos a las fuentes del derecho como “las instancias a las que acuden los jueces, los legisladores, los funcionarios administrativos, etcétera, cuando deben asumir la responsabilidad de crear una norma jurídica, ya general, ya individual, imputando determinadas consecuencias jurídicas a la existencia de un determinado estado de derecho”.²

Pero también el estudio de las fuentes del derecho plantea el problema de determinar la jerarquía de cada una de ellas.

No seguiremos la clásica clasificación de las fuentes del derecho que se hace en otros trabajos por diversos autores, sino que seguiremos una

* Técnico académico del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Doctorando en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, Argentina.

¹ PORTELA, Mario Alberto, *Introducción al derecho f. Teoría general del derecho*, Buenos Aires, Depalma, 1976, p. 109.

² CUETO RÚA, Julio, *Fuentes del derecho*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1994, p. 20.

clasificación que atiende a problemas actuales, estudiados desde el punto de vista teórico y práctico.

Así, en un primer apartado estudiaremos lo que hemos denominado como fuentes del derecho internacionales; es decir, aquellos instrumentos jurídicos que son obligatorios para los países y organismos internacionales que los firman y ratifican internamente; el lugar jerárquico que ocupan dentro del orden jurídico mexicano vigente; sus consecuencias y su vinculación con el derecho administrativo.

En el segundo apartado estudiaremos las fuentes del derecho nacionales. En un primer apartado haremos el análisis de la Constitución como fuente del derecho administrativo, su lugar jerárquico con relación a las otras fuentes y su importancia para el derecho administrativo. En el número 2 de este apartado nos referiremos a la Ley, sus características y su clasificación. Como tercer punto estudiaremos al Reglamento. Y en los últimos numerales haremos referencia a la jurisprudencia, a la costumbre y a la doctrina.

II. FUENTES INTERNACIONALES

Los tratados celebrados entre México con organismos internacionales o con otros Estados, son también fuente del derecho y por lo tanto, integran el ordenamiento jurídico.

El término “tratado” ha sido discutido ampliamente en los ámbitos académico³ y legislativo, y ambos, tanto a nivel nacional⁴ como internacional.⁵ Pero este apartado no versará sobre este aspecto, sino que estará enfocado al impacto que tiene este tipo de norma jurídica en el derecho administrativo interno.

En primer término diremos que los tratados se rigen por tres principios:⁶ la norma *pacta sunt servanda*, contenida en el artículo 26 de la Convención sobre el Derecho de los Tratados, y que establece: “Todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de

³ Cfr. SEPÚLVEDA, César, *Curso de derecho internacional público*, México, Porrúa, 1964, p. 104. Para este autor “tratado” es “el acuerdo entre dos o más Estados soberanos para crear, para modificar o para extinguir una relación jurídica entre ellos”.

⁴ La Ley sobre la Celebración de Tratados, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 2 de enero de 1992 establece que “Tratado es el convenio regido por el derecho internacional público, celebrado por escrito entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y uno o varios sujetos de derecho internacional público, ya sea que para su aplicación requiera o no la celebración de acuerdos en materias específicas, cualquiera que sea su denominación, mediante el cual los Estados Unidos Mexicanos asume compromisos”.

⁵ Para la Convención sobre el Derecho de los Tratados, firmada en Viena el 23 de mayo de 1969, “tratado” es el “Acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular”.

⁶ MÉNDEZ SILVA, Ricardo, “Tratados internacionales”, *Diccionario jurídico mexicano*, México, Porrúa, 1996, t. IV, p. 3149.

buena fe”. El segundo principio es que un tratado produce efectos únicamente entre las partes. Así se dispone en el artículo 34 de dicha Convención, que prescribe: “un tratado no crea obligaciones ni derechos para un tercer Estado sin su consentimiento”.

El tercer principio establece que el consentimiento es la base de las obligaciones convencionales. Este principio rige no únicamente para la celebración original del tratado, sino para las diversas figuras sobre derecho de los tratados: la adhesión, la terminación, la modificación, etcétera.

De acuerdo con el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: “Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión”, esto quiere decir que “en principio, la sola aprobación de los tratados internacionales, de acuerdo con el procedimiento que establece la misma Constitución, incorpora a éstos al derecho interno de la Nación”.⁷

De conformidad con la fracción I del artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados deberán ser aprobados por el Senado y serán ley suprema de toda la Unión cuando estén de acuerdo con la misma, en los términos del mencionado artículo 133.

No hay duda que los tratados internacionales celebrados conforme a lo establecido en la Constitución forman parte del derecho interno y como tal, deben ser obedecidos y cumplidos; pero el texto del artículo 133 no es claro y muestra en su redacción una clara ambigüedad e imprecisión en cuanto a la jerarquía que tienen los tratados con respecto de las demás normas que integran el sistema jurídico mexicano. Desde que se “redactó” este precepto, por no decir que desde que se “copio”, la falta de claridad ha sido clara. Muchas han sido las interpretaciones que se han emitido en tomo a este artículo tanto de la doctrina como de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Éste máximo tribunal, en 1981 sostuvo que:

El artículo 133 constitucional no establece preferencia alguna entre las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, puesto que el apuntado dispositivo legal no propugna la tesis de la supremacía del derecho internacional sobre el derecho interno, sino que adopta la regla de que el derecho internacional es parte del nacional, ya que si bien reconoce la fuerza obligatoria de los tratados, no da a éstos un rango supe-

⁷ *Dictámenes de la Procuración de! Tesoro de la Nación*, Buenos Aires, 21 de agosto de 1956, tomo 58, p. 222.

rior a las leyes del Congreso de la Unión emanadas de esa Constitución, sino que el rango que les confiere a unos y otras es el mismo.⁸

Ese mismo año, la Suprema Corte de Justicia establecía en otra tesis que:

El Convenio de la Unión de París para la Protección de la Propiedad Industrial, celebrado por el Presidente de la República y ratificado por el Senado, no tiene un rango superior a la Ley de Inventiones y Marcas, sino que la jerarquía de ambos ordenamientos es la misma, ya que el artículo 133 constitucional no establece preferencia alguna entre las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República con aprobación del Senado, puesto que el apuntado dispositivo no propugna la tesis de la supremacía del derecho internacional sobre el derecho interno, sino que adopta la regla de que el derecho internacional es parte del nacional, y si bien reconoce la fuerza obligatoria de los tratados, no da a estos un rango superior a las leyes del Congreso de la Unión emanadas de la Constitución Federal.⁹

Pasados los años, en 1992 la Suprema Corte de Justicia de la Nación ratificó el sentido de las anteriores tesis y que habían marcado el camino para que se emitiera la jurisprudencia C/92 que a la letra dice:

De conformidad con el artículo 133 de la Constitución, tanto las leyes que emanen de ella, como los tratados internacionales, celebrados por el ejecutivo Federal, aprobados por el Senado de la República y que estén de acuerdo con la misma, ocupan, ambos, el rango inmediatamente inferior a la Constitución en la jerarquía de las normas en el orden jurídico mexicano. Ahora bien, teniendo la misma jerarquía, el tratado internacional no puede ser criterio para determinar la constitucionalidad de una ley ni viceversa. Por ello, la Ley de las Cámaras de Comercio y de las de Industria no puede ser considerada inconstitucional por contrariar lo dispuesto en un tratado internacional.¹⁰

Y es que era frecuente que los estudiosos del derecho y como quedo ejemplificado anteriormente, la Corte sobre todo, encontrara dificultades para aceptar la supremacía de los tratados sobre la legislación interna.

Sin embargo, años más tarde México comenzó negociaciones con Estados Unidos y con Canadá para firmar el Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Durante las negociaciones se realizaron algunas

⁸ Cfr. *Semanario Judicial de la Federación*, México, SCJN, parte 151-156 sexta parte, 1981, p. 196.

⁹ TRATADOS INTERNACIONALES Y LEYES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN EMANADAS DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. SU RANGO CONSTITUCIONAL ES DE IGUAL JERARQUÍA.

⁹ Cfr. *Semanario Judicial de la Federación*, México, SCJN, parte 151-156 sexta parte, 1981, p. 196. INVENTIONES Y MARCAS, EL CONVENIO DE LA UNIÓN DE PARÍS PARA LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INDUSTRIAL NO ES DE RANGO SUPERIOR A LA LEY DE

¹⁰ Cfr. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Parte 60, Diciembre de 1992, tesis PC/92, p. 27. "LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUÍA NORMATIVA".

reformas a la legislación mexicana en las que el nombre del decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* decía: “decreto por el cual se reforman algunas disposiciones relacionadas con el tratado de libre comercio”. Aunque la doctrina y la corte sostuvieran que las leyes y los tratados tenían el mismo rango jerárquico, en la realidad pasaba lo contrario. En 1994 México ratificó la *Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y abusos de poder*, ese mismo año el congreso aprobó una reforma por la cual se modificaron algunas leyes relacionadas con esta declaración.

Y es que como afirma Agustín Gordillo “La cantidad de tratados operativos que tenemos escapa a nuestro conocimiento habitual y no siempre tenemos en claro que cualitativamente hay un salto muy grande pues ahora esos tratados están de hecho y de derecho por encima de nuestra Constitución”.¹¹

El criterio que sostuvo la Suprema Corte de Justicia durante muchos años y que ratificó en 1992 se siguió aplicando hasta 1999 cuando la Corte dictó la jurisprudencia LXXVII/99 en la cual señala claramente que “esta tesis abandona el criterio sustentado en la tesis C/92”, basándose en los siguientes argumentos:

[...] que estos compromisos internacionales son asumidos por el Estado mexicano en su conjunto y comprometen a todas sus autoridades frente a la comunidad internacional: por ello se explica que el Constituyente haya facultado al presidente de la República a suscribir los tratados internacionales en su calidad de jefe de Estado y, de la misma manera, el Senado interviene como representante de la voluntad de las entidades federativas y, por medio de su ratificación, obliga a sus autoridades. Otro aspecto importante para considerar esta jerarquía de los tratados, es la relativa a que en esta materia no existe limitación competencial entre la Federación y las entidades federativas, esto es, no se toma en cuenta la competencia federal o local del contenido del tratado, sino que por mandato expreso del propio artículo 133 el presidente de la República y el Senado pueden obligar al Estado mexicano en cualquier materia, independientemente de que para otros efectos ésta sea competencia de las entidades federativas.¹²

Con estos argumentos, la Suprema Corte de Justicia, “considera que los tratados internacionales se encuentran en un segundo plano inmediatamente debajo de la Ley Fundamental y por encima del derecho federal y el local”.

Manuel Becerra Ramírez expresó que “La sentencia de la Corte es muy trascendente [...] establece un sistema de recepción monista internacional que va muy de acuerdo con las más modernas tendencias del

¹¹ GORDILLO, Agustín, *introducción al derecho*, Buenos Aires, Fundación de derecho administrativo, 2000, p. IX-2.

¹² *Semanario Judicial de la Federación y su gaceta*, México, novena época, t. x, pleno y salas, noviembre de 1999, p. 46-48.

Constitucionalismo de los últimos tiempos”.¹³ Creemos que más que ir de acuerdo con el constitucionalismo de los últimos tiempos, la tesis es un reflejo de la realidad mundial a la que México no puede estar ajeno.

Lo más pertinente hubiera sido hacer una reforma constitucional del artículo 133, en lugar de mantener el antiguo sistema que ha mostrado lagunas considerables.¹⁴

1. *Tratados de derechos humanos*

El Estado mexicano ha ratificado algunos tratados en materia de derechos humanos. A través del tiempo, México ha incorporado a la Constitución las declaraciones, principios y derechos inherentes al hombre, a su calidad humana, ya sean de contenido civil, político, económico o social, como también todas las sanciones dispuestas con motivo de delitos que atenten contra el hombre desde el genocidio hasta la discriminación racial, de la mujer, de los sexos, así como también otras actitudes degradantes, que se establecen en los tratados internacionales.

Los tratados internacionales celebrados por nuestro país han intentado crear un verdadero “sistema” de derechos humanos, garantías individuales o libertades públicas.

Cuando el Senado ratifica un tratado por el cual se establecen reglas de derecho que se refieren exclusivamente a seres humanos individuales (derechos humanos) “carece de asidero pretender que la ratificación vale sólo frente a los demás Estados y no para los habitantes del país respectivo”.¹⁵

Los tratados internacionales en materia de derechos humanos amplían la esfera de derechos de los individuos y los derechos de incidencia colectiva garantizados en la primera parte de la Constitución, y que, obviamente no se contraponen a ella sino que la complementan.

Pero, a pesar de los grandes esfuerzos que ha hecho el gobierno por lograr consagrar en la Constitución y en las leyes secundarias las normas que protegen los derechos humanos, los organismos internacionales de derechos humanos han señalado que:

México se encuentra ante la peor crisis en materia de violación a los derechos humanos; [...] esta situación es resultado, en gran parte, de que México, al igual que muchos países no ha ratificado algunos de los tratados internacionales en

¹³ “Tratados internacionales. Se ubican jerárquicamente por encima de las leyes y en un segundo plano respecto de la constitución federal (amparo en revisión 1475/98)”, *Cuestiones constitucionales*, México, Núm 3, Julio-diciembre de 2000, p. 169.

¹⁴ *Ibidem.*, p. 176.

¹⁵ GORDILLO, Agustín, *Tratado de derecho administrativo. Porte general*, Buenos Aires, 5^{ta} ed., Fundación de Derecho Administrativo, t. 1, 2000, p. VI-2.

materia de derechos humanos y para ello falta una mayor educación de las sociedades para que exijan el respeto a sus garantías.¹⁶

La protección de los derechos humanos o derechos esenciales así entendidos va unida necesariamente a la restricción del ejercicio del poder estatal. La comunidad internacional reconoce la existencia de estos derechos y obliga objetivamente a los Estados a no vulnerar ni obstaculizar su pleno goce y ejercicio, así como garantizar la vigencia sociológica de aquellos en su territorio, por el bien común, so pena de reparar y responder frente a la comunidad internacional.

En la actualidad es ya incuestionable que los tratados internacionales de derechos humanos gozan de operatividad; es decir, se debe garantizar el pleno goce y ejercicio de los derechos humanos reconocidos como autoejecutivos (self executing) en dicho instrumento y debe adecuar las normas programáticas con la ley necesaria o medidas de otro carácter, en un tiempo razonable, ya que al incurrir en mora responde frente a la comunidad internacional en virtud de la operatividad del tratado internacional.

Los derechos, garantías y libertades estipulados en un tratado internacional de derechos humanos, por su naturaleza, son operativos, ya que el objeto y razón de ser de una convención de derechos humanos, así como la clara intención de las partes, es reconocer a favor de las personas ciertos derechos y libertades, y no regular sus relaciones entre sí.¹⁷

2. Convención Interamericana contra la Corrupción

El contenido de ciertos tratados versa sobre materias que en el derecho interno son reguladas por el Derecho administrativo, pero que el Derecho internacional público las contempla porque se trata de cuestiones que exceden al ámbito de un solo país (v. gr. Tratados sobre navegación, sobre comunicaciones, sobre correspondencia postal, etcétera).

Cabe igualmente reiterar la importancia de la Convención Interamericana contra la Corrupción, que tiene diversas normas y principios.

La Convención impone en el derecho interno el principio de la publicidad, equidad y eficiencia de las contrataciones públicas, lo que transforma de pleno derecho en antijurídicas las adjudicaciones y los precios finales a su extinción que no se publiquen en el Periódico Oficial del Estado, o que fueren inequitativas, o impliquen dispendio incausado de fondos públicos, etcétera, como también, las hechas con soborno o corrupción nacional o transnacional.

¹⁶ "México, en grave crisis en violación de derechos", *El Universal*, 29 de enero de 2002, p. 7-nación.

¹⁷ VEGA, Juan Carlos y GRAHAM, Marisa Adriana (directores), *Jerarquía constitucional de los tratados internacionales*, Buenos Aires, Astrea, 1996, p. 43.

La Convención afecta el desempeño de la función judicial, que debe hacer aplicación operativa de estos principios, al igual que debe hacerlo de los demás tratados internacionales. Reafirma el principio de que no hay motivos políticos que puedan servir de pedidos de asilo: “de allí fluye que tampoco cabe invocar la razón de Estado o las supuestas cuestiones políticas no justiciables para el incumplimiento del deber de revisión judicial”.¹⁸ Aclara que no hace falta que exista perjuicio fiscal para que haya corrupción, con lo cual termina con el argumento de las donaciones voluntarias de empresas privadas.

Los funcionarios electos —senadores, diputados, etcétera— son asimismo alcanzados por sus normas, con lo cual el derecho político y constitucional queda a su vez transformado.

Por tales razones y aún prescindiendo del impacto penal específico de la Convención Interamericana contra la Corrupción, pensamos que en los países alcanzados por sus normas corresponde incorporar su análisis como uno de los temas generales del derecho administrativo positivo. Y es posible que esta innovación normativa no quede limitada a América, pues se está analizando la posibilidad de una convención internacional contra la corrupción que puede tener similares efectos en todos los países del mundo civilizado.

III. FUENTES NACIONALES

1. *La Constitución*

En México, como en todos los sistemas jurídicos de derecho escrito, la Constitución es la ley fundamental;¹⁹ es decir, la norma suprema del orden jurídico vigente.

Una constitución es un complejo normativo. Es un conjunto de normas dispuestas sistemáticamente con el propósito de organizar. Dichas normas son de jerarquía superior, permanentes, escritas, generales y reformables.²⁰

Todas las normas jurídicas se crean con arreglo a otra norma jurídica de mayor jerarquía, partiendo siempre de una base que contiene principios y figuras que representan la organización y la vida misma de un Estado.

¹⁸ GORDILLO, Agustín, *op. cit.*, (nota 15), p. XVI-4.

¹⁹ En este sentido, ARTEAGA NAVA, Elisur, *Derecho constitucional*, México, Oxford, 1998, p. 2. Expresa que: “La constitución posee ciertos atributos que le son propios y exclusivos; éstos la distinguen de otro tipo de normas. Si bien es propio de toda ley mandar, disponer y regular, la constitución, como toda ley, lo hace, pero, por su naturaleza intrínseca, va más allá, constituye y funda. Este ir más allá que las restantes leyes hace que a ese conjunto de normas agrupadas en un texto se le dé el calificativo de ley suprema”.

²⁰ *Ibidem.*, p. 3.

El orden jurídico no es un conjunto de normas de derecho situadas en un mismo plano, sino una construcción escalonada de diversos estratos de normas jurídicas.³¹

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación de México ha expresado su opinión en una tesis, y que en la parte conducente, que a continuación transcribimos:

El orden jurídico, especialmente aquel cuya personificación constituye el Estado, no es, por tanto, una dispersión de ordenamientos anárquicamente subordinados entre sí y a gusto de los gobernantes, sino que es indudablemente, una verdadera jerarquía que se integra con base en diversos niveles. La unidad de esas normas hallase constituida por el hecho de que la creación de las de grado más bajo, se encuentra determinada por otras de nivel superior, cuya creación es prevista, a su vez, por otra todavía más alta, hasta llegar a la norma primaria o fundamental que representa, siempre, la suprema razón de validez de todo orden jurídico [...]*

La Constitución es la fuente más importante del derecho administrativo, y también la norma fundamental de un Estado, y así lo ha expresado la doctrina y lo ha ratificado la propia Suprema Corte de Justicia.

El artículo 133 Constitucional también contiene el principio de supremacía constitucional y que consiste en que “todos los actos y hechos que se realicen dentro del territorio nacional, provengan de particulares o de autoridades, deben de estar de acuerdo o fundados en la constitución”.²³

El precepto consagra a la Constitución como la norma suprema y, por tanto, a ella se subordinan las demás normas; es decir, es en la Constitución en la que descansa el fundamento de validez supremo que establece la unidad de producción de normas. Así, el orden jurídico mexicano obedece a un orden jerárquico, que tiene por cima a la Constitución.

Es en la Constitución donde se contiene las disposiciones respecto de la organización administrativa. La Constitución es una fuente importante del derecho administrativo pues, “dado su carácter imperativo como orden jurídico pleno, regula la estructura y ejercicio de la función administrativa. A su vez, define el modelo administrativo estatal, confiriendo personalidad jurídica al Estado, que actúa por medio de sus órganos (ejecutivo, legislativo y judicial), titularizando el poder público (competencia y prerrogativas administrativas) y reconociendo como contrapartida derechos subjetivos públicos a los administrados”.²⁴

²¹ KELSEN, Hans, *Tecnia pura del derecho*, México, UNAM, 1986, p. 18. Trad. Roberto j. Vemengo.

²² *Semanario Judicial de la Federación*, octava época, 1.1, segunda parte-1, pp. 394-395.

²³ MTEAGA NAVA, Elisur, *op. cit.*, (nota 19), p. 41.

²⁴ DROMI, Roberto, *Derecho administrativo*, Buenos Aires, Ediciones Ciudad Argentina, 200J, p. 214.

Pero en muchas o en la mayoría de las ocasiones lo que dice el papel, es diferente en la realidad, en la vida cotidiana, y vemos como la constitución se viola por la administración con el dictado de normas de menor jerarquía y que disponen lo contrario a la Constitución. Ejemplos, hay muchos y en todos los tiempos. “Las leyes deben respetar la Constitución, y a su vez los actos administrativos deben respetar las leyes: los actos de gobierno deben respetar la Constitución; luego, dentro del Estado, la Constitución es la máxima expresión de la juridicidad”.²⁵

2. La Ley

La palabra “ley” proviene de la voz latina *lex*, que, según la opinión más generalizada, se deriva del vocablo *legere*, que significa “que se lee”. Algunos autores afirman que *lex* se deriva de *ligare*, haciendo resaltar el carácter obligatorio de las leyes.²⁶

El carácter propio de la ley, aunque no reside en su generalidad ni en la impersonalidad de las órdenes que da, ya que ese carácter puede tenerlo también los reglamentos, sí consiste en el hecho de que la ley es una expresión de la voluntad nacional, manifestada mediante los congresos.

La ley es una regla general escrita, como consecuencia de una operación de procedimiento, que hace intervenir a los representantes de la nación, que declara obligatorias las relaciones sociales que se derivan de la naturaleza de las cosas, interpretándolas desde el punto de vista de la libertad.

Para la Corte Interamericana de Derechos Humanos ley es “la norma jurídica de carácter general, ceñida al bien común, emanada de los órganos legislativos constitucionalmente previstos y democráticamente elegidos y elaborada según el procedimiento establecido por las constituciones de los Estados partes para formación de las leyes”.²⁷

La ley tiene cierta preferencia, que consiste en que sus disposiciones no pueden ser modificadas por un reglamento. Este principio es reconocido en el inciso f) del artículo 72 de la Constitución mexicana, que previene que “en la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos se observarán los mismos trámites establecidos para su formación”. Conforme a la misma Constitución, hay materias que sólo pueden ser reguladas por una ley. La reglamentación de las garantías individuales sólo puede hacerse, salvo casos excepcionales, por medio de una ley,

²⁵ GORDILLO, Agustín, *op. cit.*, (nota 15), p. VII-6.

* GAXIOLA MORAILA, Federico Jorge, “Ley”, *Diccionario jurídico mexicano*, México, Porrúa, 1996, t. III, p. 1963; *cfr.* RÍOS ESTAVILLO, Juan José, *Legislación*, México, McGraw-Hill, 1997, p. 16; SEMPÉ MINVIELLE, Carlos, *Técnica legislativa y desregulación*, México, Porrúa, 1997, pp. 19-22; SAENZ ARROYO, José et al., *Técnica legislativa*, México, Porrúa, 1998, pp. 27-30.

²⁷ Opinión Consultiva número 6, párrafos 23 y 32. *Informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, Washington, D. C., 1997, p. 65.