

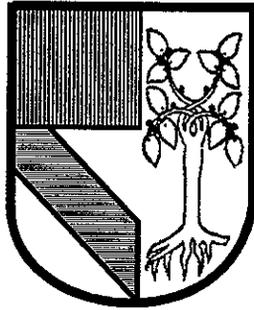
308909

UNIVERSIDAD PANAMERICANA

CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

35



**ANALISIS DEL SISTEMA DE NORMALIZACION
MEXICANO**

TESIS

QUE PARA OPTAR POR EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA:

RAFAEL TORRES RABA

DIRECTOR DE TESIS:

LIC. JAIME EDUARDO ORTIZ PALLARES

MEXICO, DISTRITO FEDERAL

277537
2000



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

- A mi madre, quien ha dado todo,
incluso más de lo que debía haber dado.

- A mi padre, que siempre ha representado un ejemplo a seguir,
no obstante que no lo haya podido conocer.

- A mi hermano, quien sin querer,
me ha mostrado un sentido distinto de la vida.

- A mis abuelitos,
gracias por su apoyo siempre incondicional.

ÍNDICE

PRÓLOGO	I
I. Fuentes del Derecho	
A. Introducción	1
B. Las fuentes del derecho	3
C. Fuentes formales	5
1. La legislación	6
2. La jurisprudencia	29
3. La costumbre	35
4. Las normas individualizadas	37
5. La doctrina	40
D. El acto administrativo	42
II. Antecedentes y Trayectoria de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización	
A. Introducción	57
B. Primeros intentos para la creación de un sistema de normalización	58
1. Ley sobre Pesas y Medidas del 14 de junio de 1928	58
2. Decreto del 17 de febrero de 1940	59

ÍNDICE

3. Ley de Industrias de Transformación del 13 de mayo de 1941	60
4. Ley de Normas Industriales del 11 de febrero de 1946	61
C. Ley General de Normas y de Pesas y Medidas del 7 de abril de 1961	67
D. Ley Federal sobre Metrología y Normalización del 26 de enero de 1988	74
E. Ley Federal sobre Metrología y Normalización del 1º de julio de 1992	91
1. La reforma del 24 de diciembre de 1996	108
2. La reforma del 20 de mayo de 1997	108
F. Reglamento de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización	118
G. Ley Federal de Procedimiento Administrativo	123
H. Ley Federal de Protección al Consumidor	130
III. Las Normas Oficiales Mexicanas y su Marco Legal	
A. Naturaleza jurídica de las normas oficiales mexicanas	136
B. Algunos aspectos sobre la Constitución	143
C. Constitucionalidad de las normas oficiales mexicanas	152

ÍNDICE

D. Adopción del procedimiento de creación de las normas oficiales mexicanas en el procedimiento legislativo	178
IV. Conclusiones	185
V. Bibliografía	192

PRÓLOGO

La elaboración de una tesis siempre ha constituido una tarea ardua, larga y tediosa, que sin la constante presión de diversas personas, y claro está, de la propia necesidad profesional, nunca se terminaría.

Ahora, después de haber invertido en esta Tesis horas de investigación y estudio, ilusionado, puedo considerar que este trabajo ha quedado terminado. No cabe duda que es un peso que me quito de encima, pero más que eso, creo que *el mismo representa un testimonio de mi paso por la vida*, a lo mejor relacionándolo con aquel dicho que dice, que un hombre a lo largo de su vida, debe por lo menos sembrar un árbol, tener un hijo, y **escribir un libro** (aunque ciertamente esto no es un libro, se le asemeja mucho).

En este trabajo, quizá infructuosamente, ya el lector en su momento lo dirá, quise ir más allá de la simple recopilación de datos que se hace en un trabajo de investigación, o del simple análisis que se puede hacer a una serie de disposiciones jurídicas, que no buscan otra cosa más que criticar el sistema jurídico, sin aportar nada.

Esta Tesis, partiendo del procedimiento de creación de las normas oficiales mexicanas previsto en la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, pretende mejorar el procedimiento de creación de normas jurídicas de mayor relevancia para nuestro sistema jurídico, como lo son las leyes.

Para ello, fue necesario estudiar tanto la naturaleza jurídica de las normas oficiales mexicanas, como de la Ley que las regula, sus antecedentes en México, su evolución y alcances, situación nada sencilla, pues no existe bibliografía sobre el tema.

Así las cosas, después de analizar las diversas normas jurídicas que integran nuestro sistema, pudimos clasificar a las normas oficiales mexicanas dentro de una determinada categoría, y derivado de ello surgió la interrogante sobre su validez a nivel constitucional.

Finalmente, y con el fin de poder adoptar el sistema que se recomienda, se propone una reforma a la Constitución, a fin de lograr una participación más directa de la ciudadanía en el procedimiento de creación de leyes, ya que son ellos, quienes constituyen el fin último de toda norma jurídica.

Espero haber podido aterrizar todo ese cúmulo de ideas que giraban en mi cabeza, no sólo desde que estudiaba la carrera en la Facultad de Derecho de la Universidad Panamericana, sino desde aquellas inolvidables clases de civismo en segundo de secundaria del Bachillerato Alexander Bain, impartidas por Jesús Silva Herzog Márquez (y con esto finalmente empiezo los agradecimientos), aquel profesor que inspiró por primera vez en mí, el amor al Derecho. Nunca olvidaré aquel pizarrón que al terminar la clase, resultaba verdaderamente incomprensible.

Dentro de mis profesores en la carrera, debo agradecer especialmente al licenciado Francisco Xavier Manzanero Escutia, ya que gracias a la claridad

de sus conceptos, debo no sólo mucho de lo que escribí en esta tesis, sino mucho de lo que como abogado sé. Con el más profundo respeto y admiración, gracias.

Al licenciado Jaime Eduardo Ortiz Pallares, filósofo del derecho y amigo (espero no aventurarme), siento haber abusado de tu confianza al no haberme presentado en meses para llevarte un avance paulatino de esta Tesis, y haber tenido el descaro de llegar un día con la Tesis prácticamente terminada para que la revisaras. Agradezco infinitamente la confianza que depositaste en mí para la elaboración de este trabajo, y más aún que la hayas respetado dejándola prácticamente intacta.

Al licenciado Enrique Ramírez Figueroa, agradezco el tortuoso perfeccionismo con que corrige cada uno de los escritos que pasan por sus manos, ya que sé bien, que más que servirle al cliente del despacho, me sirve a mi como abogado (de verdad Enrique, agradezco mucho tu apoyo).

A los licenciados Manuel Sáinz Orantes y Pablo Chevez Macías-Valadez, agradezco que me hayan hecho parte del equipo profesional de Chevez, Ruiz, Zamarripa y Cía., S.C., muchas gracias por las enseñanzas que día a día me transmiten.

A Ricardo Ahumada Reyes, muchas gracias por haber creído en mí, y sobre todo, por haber dejado en mis manos el manejo de aquellos asuntos que, quizá económicamente no representaban mucho, pero que para mí significaban mucho.

PRÓLOGO

A los licenciados, Ricardo Cervantes, Diego López, Salvador Mendoza, Daniel Amézquita y Pablo Corvera Caraza, muchas gracias por su guía y consejo.

A Jesús Francisco Morales, gracias por todas las discusiones académicas que día a día tenemos, así como por la confianza que tanto a nivel profesional, como a nivel personal tienes en mí. Espero que en el momento grande, te acuerdes de mí. De verdad Tlac... muchas gracias.

A mis amigos del despacho, Juan Carlos Reza, Jorge Cabello, Armando Aguirre, León del Castillo, Fidel Saldaña, Manuel Torres, Mitsuko Endo, Antonio Gómez del Campo, Rodrigo Ortiz, Mónica Arrechea, María Fernanda Herrasti, Alejandra Villareal, Ramón Orendain, Miguel Ángel Martínez, Alfonso García, Gabriela Escasan, Rocío Pérez, Alfonso Aranalde, Carlos Monreal, Tatiana Madrid, Omar Soto, Federico Garza, Ilán Rosenberg, Valeria Lapray, Gabriela González, Víctor López, Francisco Oropeza y Oscar Téllez, gracias por su apoyo y a todos los demás que en este momento olvido, perdón e igualmente gracias.

A mis abuelitos, gracias por compartir conmigo el éxito y por aconsejarme en todo momento. Gracias por todos sus consejos, y anécdotas, que aunque parezca que no los oigo, en realidad siempre sus voces resuenan dentro de mí. Pero sobre todo, gracias por su cariño.

Muy especialmente tengo que agradecer a mi padrino Armando Caballero Robles, que ha representado para mi, además de un gran amigo, una luz en aquellos momentos de obscuridad. Gracias por siempre estar ahí.

A Marcela Martínez Prieto, gracias por ser mi amiga, confidente y médica de cabecera. “Marce”, sé bien que ha habido altibajos en nuestra relación, pero esos momentos bajos no me preocupan, porque una amistad entre personas de diferente sexo, no es como cualquier amistad, tiene un valor agregado que la hace especial y muy, muy valiosa.

Finalmente a mis entrañables amigos, Luis Rodolfo Zamorano Ruiz, Rodrigo Frías Poce, Carlos Xavier Nájera Hernández, Héctor Jun Cortés Kumakura y Raúl Caballero Vilches... qué les puedo decir, ustedes son uno de los eslabones más importantes de mi vida. Con cada uno de ustedes he pasado momentos únicos, hemos crecido y madurado juntos. Sé que puedo contar con su amistad para toda la vida.

Nash, Ra, Luis, Shimpa y Jun, no se como expresar la gran admiración que siento por cada uno de ustedes, espero nunca defraudarlos, ustedes han sido como mis hermanos, en verdad me siento orgulloso de poder decir que ustedes son mis AMIGOS (así con mayúsculas). Espero algún día poder ser yo, aquella persona en que confien ciegamente.

A mi padre, es difícil hablar de alguien que ya no está, pero no puedo dejar pasar la oportunidad para agradecerte papá, que me hayas dejado el enorme legado de poder decir orgullosamente que soy tu hijo. Nunca lo

PRÓLOGO

supiste, pero la vida que llevaste dejó huella en todos los que pudieron conocerte, y gracias a ello, otros, a través de sus testimonios, pudimos conocerte.

Leo, aunque por el camino que hemos escogido llevar, parece muy distinto uno del otro, en realidad creo que son caminos que llevan al mismo lugar. Te agradezco infinitamente la alegría con que te conduces día a día, eso me motiva a enfrentar los retos que se me presentan de una forma distinta. Además, me has mostrado que la vida es todo lo que nosotros queramos hacer de ella, ya que el estar a gusto con nosotros mismos, no depende de nadie más que de nosotros.

Por último a mi madre, muchas gracias por tu amor siempre desinteresado e incondicional, este trabajo y toda mi vida te la debo a ti. No existe forma de agradecerte todo lo que has hecho por mi, sin ti, no soy ni sería nada, todo lo que me rodea es por ti, lo que hago y lo que dejo de hacer, no sería así, si no fuera porque tu estas ahí, y no puedo decirte otra cosa más que gracias, porque mi vida es toda tuya.

“La fuente de una disposición jurídica
es buscar el sitio en que ha salido
de las profundidades de la vida social
a la superficie del derecho”

Claude Du Pasquier

“Es necesario sufrir para que la
verdad no se cristalice en doctrina,
sino que nazca de la carne”

E. Mounier

CAPÍTULO I

FUENTES DEL DERECHO

Sumario: **A.** Introducción **B.** Las fuentes del derecho **C.** Las fuentes formales: la legislación, la jurisprudencia, la costumbre, las normas individualizadas, la doctrina **D.** El acto administrativo

A. Introducción

El derecho positivo está en crisis. Las leyes y la codificación teóricamente están hechas para ser seguidas por aquellos por quienes fueron hechas “el pueblo”, y precisamente por ello deberían ser respetadas cabalmente.

Son muchos los autores que se han lanzado a la tarea de dar una definición del derecho¹, y es que en realidad es difícil, ya que la idea de lo que derecho es, normalmente se asocia con concepciones teóricas o ideológicas, lo que hace difícil su precisión. Si preguntásemos a una persona que no es experta en esta disciplina, tristemente reduciría nuestra ciencia² a un conjunto de disposiciones que el *gobierno impone* para buscar el beneficio de algunos de los que en ese momento se encuentran en el poder.

¹ Kant decía de una forma sarcástica “Todavía buscan los juristas una definición de derecho”.

² Hablamos de ciencia del derecho en tanto que tiene un método y que está sujeto a un análisis sistemático, y no en cuanto a que el derecho pueda verificarse por procedimientos empíricos. Así lo considera Isaac Guzmán Valdivia, señalando que la ciencia es aquel conocimiento empíriológico (referido a la realidad sensible y con datos espacio-temporales) sistemáticamente organizado, y que la Ciencia del Derecho es una ciencia social que se funda en un análisis ontológico-valorativo de los hechos que son materia de su estudio. *Cfr.* GUZMÁN VALDIVIA, Isaac; *El Conocimiento de lo Social*, sexta edición, Jus, México, 1990, pags. 11 ss y 55 ss.

Sin lugar a dudas, lo anteriormente dicho tiene parte de verdad, pues muchas veces, el Estado impone cargas absurdas a los particulares con el único fin de fiscalizar su actividad, entorpeciendo con ello el desarrollo normal de sus actividades. Sin embargo, también es cierto que esas imposiciones estatales son las menos, y normalmente este tipo de normas están condenadas a desaparecer, ya que les hace falta el espíritu mismo del derecho, que es el de que cada norma nazca con el fin de ofrecer seguridad, justicia, equidad, igualdad, proporcionalidad, bien común o algún otro principio de derecho.

Sin tener la intención de dar una definición definitiva de derecho, una de las definiciones más aceptadas, es la que entiende al derecho como un sistema para establecer un orden. Es decir, como el **sistema de normas jurídicas para el establecimiento de un orden encaminado al bien común.**

Ahora bien, el derecho se vale de ciertas fuentes para su creación, o reconocimiento como tal. El estudio de estas fuentes no es un simple capricho de los doctrinarios, máxime si lo que queremos es estudiar una nueva forma de manifestación jurídica, como lo son las normas oficiales mexicanas, ya que haremos un estudio encaminado a analizar su validez teórica y constitucional.

No debemos hacer a un lado, el hecho de que el derecho debe actualizarse constantemente, adaptándose a lo que las circunstancias que la sociedad va dictando. El cambio y la complejidad inherente al hombre, obliga a la creación de nuevas regulaciones que vayan acorde con el objeto regulado.

De esta forma, nos encontramos con nuevos retos, el respeto al medio ambiente, la informática y las comunicaciones, la economía globalizada, la salubridad, la falta de espacio y demás cuestiones prácticas que obligan a nuestro derecho, a no quedarse a la zaga.

Sentado lo anterior, entremos en materia, analizando las fuentes tradicionales del derecho, desentrañando la naturaleza jurídica de las normas oficiales mexicanas, pasado al estudio del origen de la idea de la normalización y las razones por las que nuestros legisladores consideraron necesario su adopción. Igualmente estudiaremos la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, para analizar los resultados y alcances, pasando por último al análisis constitucional y filosófico de las normas oficiales mexicanas.

Sirvan estas líneas para apuntar una crítica al sistema de jurídico actual, así como una propuesta para darle mayor amplitud al sistema de normalización que, a la fecha, ha sido totalmente ignorado y criticado por los juristas.

B. Las fuentes del derecho

Fuente es aquel lugar desde donde emana algo, tradicionalmente agua, es por ello que aquel *lugar* de donde el derecho emana, se llama fuente del derecho.

Rolando Tamayo y Salmorán, al hablar de las fuentes del derecho, dice que las fuentes son todos aquellos acontecimientos entendidos como hechos, doctrina e ideología que, de alguna manera trasciende e influye en las esferas creadoras del derecho en el momento de su creación³.

Eduardo García Máynez, en su libro *Introducción al Estudio del Derecho*, clasifica a las fuentes del derecho como formales, reales e históricas⁴.

- Las fuentes formales son aquellas que tienen un procedimiento especial de creación, es decir, que son aquellas normas que para su creación siguen una forma o procedimiento específico, de tal manera que por el simple hecho de que se cumpla con dicho trámite y sin atender a su contenido, surge una nueva norma.
- Las fuentes reales, son todos aquellos elementos que determinan el contenido de las normas jurídicas, es decir, los fenómenos sociales sobre los cuales gira el hombre y que lo obligan a dar un determinado fondo a la norma jurídica.
- Finalmente, tenemos a las fuentes históricas, que son todos aquellos documentos históricos cuyo contenido puede considerarse jurídico.

³ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS; *Diccionario Jurídico Mexicano*, tomo 2, séptima edición, Porrúa, México, 1994, pag. 1479.

⁴ GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo; *Introducción al Estudio del Derecho*, cuadragésimocuarta edición, Porrúa, México, 1992, pag. 51 ss.

Es de suma importancia aclarar que en la creación de nuevas normas jurídicas, pueden concurrir dos o más tipos de fuentes, como lo son, las fuentes reales y las fuentes formales. A manera de ejemplo, podemos citar el hecho de que en un determinado momento, surja la necesidad de regular el momento de perfeccionamiento de un contrato de compraventa internacional de mercaderías, que se realiza a través de *internet*. Así las cosas, se crea un tratado internacional que en el fondo, va a atender a necesidades reales, pero que va a estar investido de una formalidad que lo va a envolver, dándole la naturaleza específica, de un tratado internacional. En este caso, los creadores del tratado, van a hechar mano de dos tipos de fuentes del derecho, las reales para darle un contenido al tratado y las formales para poder exigir su cumplimiento, a través de un formato aceptado y conocido, como lo es el de tratado internacional.

Así las cosas, de lo anteriormente dicho, únicamente vale la pena ahondar en el tema de las fuentes formales, ya que las otras dos clasificaciones de fuentes, se agotan prácticamente en lo anteriormente expresado.

C. Las fuentes formales

Dentro de la clasificación de fuentes formales del derecho, podemos citar a la legislación, la jurisprudencia y la costumbre, aunque algunos autores también han indicado la existencia de otras fuentes formales del derecho, como lo son la doctrina y las normas individualizadas.

Pasemos a analizar cada una de ellas:

La legislación

La legislación es, junto con la jurisprudencia, la fuente del derecho más importantes de nuestro sistema jurídico. La legislación es, basándonos en la definición que Eduardo García Máynes da en su supracitado libro *Introducción al Estudio del Derecho*, como *el resultado del proceso por medio del cual el Estado crea y promulga determinadas reglas jurídicas de observancia general*.

Así, podemos decir que la ley, es aquel juicio en el que se impone cierta conducta como debida. Esto es, existe la posibilidad de que una determinada conducta, se apege o no a lo que indica la ley, pero si la conducta resulta violatoria de lo ordenado, la consecuencia de ello debe ser la imposición de una sanción. Sin embargo, existen casos en los que la ley no está provista de una sanción, a dichas leyes se les ha denominado leyes imperfectas.

Es importante señalar, que desde el derecho romano se ha reconocido la existencia de las leyes imperfectas. Sin embargo, ello no quiere decir que el incumplimiento de una norma imperfecta no traiga ciertas consecuencias de derecho.

Es decir, existe la posibilidad de que una disposición no tenga directamente una sanción por su incumplimiento, en cuyo caso, estaríamos

ante la presencia de una norma imperfecta, sin embargo, el mismo orden jurídico respalda a dicha norma, pudiendo atribuir a dicho incumplimiento ciertas consecuencias jurídicas.

En realidad, la importancia de la legislación, viene del hecho de que emana de un conjunto de personas que *representan* la voluntad de aquellos a quien va dirigida la norma. En nuestro sistema jurídico, la voluntad de los gobernados se manifiesta a través del *Congreso de la Unión*. Es decir, la importancia de la legislación, radica en el órgano que la crea, así como por el hecho de que la ley brinda seguridad al sistema jurídico, toda vez que, al estar escrita y tener un procedimiento especial de creación, hace más difícil que sea manejada hacia cierto interés particular.

De esta manera, la ley tiene un procedimiento de creación que se encuentra previsto en los artículos 71 y 72 de nuestra Constitución. Así, tenemos que la leyes Federales se forma a través de una iniciativa de ley que puede emanar únicamente de:

- El Presidente de la República;
- Los Diputados y Senadores del Congreso de la Unión; o
- Las Legislaturas de los Estados.

Ya con la iniciativa planteada, se procede a la discusión en el mencionado Congreso de la Unión, integrado según el artículo 50 de la

misma Constitución, por la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores. La formación de leyes puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos cámaras, con excepción de los que versen sobre materia de contribuciones, empréstitos y reclutamiento de tropas, en cuyo caso necesariamente deberá ser la Cámara de Diputados la primera en la que deba de discutirse la iniciativa.

La iniciativa se discutirá sucesivamente en cada cámara, a menos que se trate de alguna facultad exclusiva de alguna de las cámaras. A la primera cámara que conoce de la iniciativa se le conoce como cámara de origen y a la segunda como cámara revisora. Si la cámara revisora no aprueba el proyecto, lo remitirá a la cámara de origen con las observaciones que considere necesario. La cámara de origen únicamente podrá discutir sobre las observaciones hechas en la cámara revisora, no pudiendo discutir en lo que ya fue aprobado. Si la cámara de origen no estuviere de acuerdo con las modificaciones, volverá a la cámara revisora para que tome en cuenta las razones de la cámara de origen y en su caso lo apruebe o desapruebe. En caso de que no se apruebe el proyecto de ley, éste no podrá presentarse sino hasta el siguiente periodo de sesiones. Aunque puede darse el caso de que las cámaras acuerden la publicación de la ley, sólo en aquella parte en la que hubo consenso de ambas cámaras, reservándose para su examen y votación para el siguiente período de sesiones la otra parte del articulado de la ley sobre la cual no hubo consenso.

Cabe hacer notar que, el hecho de que un proyecto desechado por la cámara de origen no pueda presentarse nuevamente en el mismo periodo de

sesiones, es un principio aceptado desde los orígenes del constitucionalismo en nuestro país y que incluso ha sido adoptado por otros países.

En realidad, lo que se busca con esta prohibición, es evitar que se retrase el Congreso en la discusión de un proyecto, haciendo a un lado los demás proyectos que se encuentran pendientes de análisis, así como dejar que transcurriera un plazo razonable, para que dicha iniciativa pudiera ser analizada, adicionada y mejorada, a efecto de evitar un nuevo rechazo.

Regresando al procedimiento de creación de la ley, una vez que ha sido aprobado el proyecto de ley por ambas cámaras, se remitirá al Poder Ejecutivo, que según el artículo 80 de la Constitución se deposita en el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, para su sanción y publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Sin embargo, puede suceder que el ejecutivo no aprobare el proyecto, caso en cual, se regresará el proyecto a la cámara de origen con las observaciones hechas, a esta facultad se le ha denominado facultad de veto.

Esta cámara lo discutirá nuevamente y si fuera confirmado por las dos terceras partes del total de votos, pasará a la revisora y si igualmente lo aprobare por mayoría, el ejecutivo tendrá que publicarlo tal y como se lo remitan.

Además de lo anteriormente mencionado, para que una ley sea válida, deberá estar firmada por el Secretario de Estado encargado del ramo a que el

asunto corresponde, tal y como lo ordena el artículo 92 de la Constitución. A éste acto jurídico se le llama refrendo. A ciencia cierta, el mencionado refrendo no parece tener una función clara, Felipe Tena Ramírez señala en su libro de *Derecho Constitucional Mexicano*⁵ que existen tres posibles razones para la existencia del mismo.

- La primera puede ser la de autenticación de la firma del Presidente de la República. Dicha teoría debe descartarse, toda vez que el refrendo es un acto anterior a la firma del titular del ejecutivo.
- La segunda teoría señala que el refrendo va encaminado a limitar la actuación del Presidente mediante la indispensable participación del Secretario para la validez de su actuación. Pero esta teoría también debe descartarse, ya que con fundamento en el artículo 89 fracción II de la Constitución, es facultad del Presidente de la República el nombrar y remover libremente a los Secretarios de Estado. Por lo que si un Secretario de Estado se negare a firmar un decreto presidencial, el Ejecutivo Federal puede en cualquier momento destituirlo y nombrar otro que sí firme el mismo.
- La última posibilidad que señala Tena Ramírez es la de hacer recaer la responsabilidad del contenido del decreto, en el Secretario de Estado, pero tampoco es ésta la explicación al refrendo, toda vez que el Presidente es responsable, tanto constitucionalmente, como

⁵ Cfr. TENA RAMÍREZ, Felipe; *Derecho Constitucional Mexicano*, vigesima octava edición, Porrúa, México, 1994, pag. 255 ss.

políticamente de los actos de sus Secretarios quienes obran en nombre de aquél y son designados libremente por él mismo.

Aunque posteriormente señala Tena Ramírez que el refrendo puede traer consigo ciertas responsabilidades, como lo son la responsabilidad penal y la responsabilidad técnica.

- El refrendo puede aparejar una responsabilidad penal, cuando en virtud de un decreto, se configura un acto delictuoso en el que en principio resultarían cómplices tanto el Presidente de la República, como el Secretario del ramo.

Cabe señalar que en los términos del segundo párrafo del artículo 108 constitucional, el Presidente durante todo el tiempo que dure su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común, no así por lo que hace al Secretario de Estado, que sí podrá ser acusado penalmente, si es que previamente es desaforado en los términos del artículo 111 de la propia Constitución.

- En lo que respecta a la responsabilidad de carácter técnico, el refrendo obedece a que el Secretario del ramo es el que cuenta con los conocimientos e información necesaria para emitir una decisión, siendo esa la razón de existencia de las diversas Secretarías de Estado.

Nuestra Constitución crea cierta confusión a este respecto al señalar textualmente en su artículo 92 lo siguiente:

“Artículo 92.- Todos los reglamentos, decretos y órdenes del presidente deberán estar firmados por el **Secretario del Despacho encargado del ramo a que el asunto corresponda** y sin estos requisitos no serán obedecidos.”

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha considerado que el secretario del despacho encargado del ramo a que nuestra Constitución se refiere, no es el que corresponde al contenido de la norma, sino al que formalmente tiene a su cargo el cumplimiento de todos las órdenes del Presidente, es decir el Secretario de Gobernación y no por ejemplo el Secretario de Salud si se trata de un decreto que reforma la Ley General de Salud.

“REFRENDO DE LOS DECRETOS PROMULGATORIOS. CORRESPONDE UNICAMENTE AL SECRETARIO DE GOBERNACION EL DE LAS LEYES APROBADAS POR EL CONGRESO DE LA UNION. En materia de refrendo de los decretos del Ejecutivo Federal, el Pleno de la Suprema Corte ha establecido las tesis jurisprudenciales ciento uno y ciento dos, visibles en las páginas ciento noventa y seis y ciento noventa y siete, Primera Parte, del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación -mil novecientos diecisiete a mil novecientos ochenta y cinco cuyos rubros son los siguientes: "REFRENDO DE LOS DECRETOS DEL EJECUTIVO POR LOS SECRETARIOS DE ESTADO RESPECTIVOS" y "REFRENDO DE UNA LEY, CONSTITUCIONALIDAD DEL". Ahora bien, el análisis sistemático de los artículos 89, fracción I y 92 de la Constitución General de la República, conduce a interrumpir las invocadas tesis jurisprudenciales en mérito de las consideraciones que enseguida se exponen. El primero de los preceptos mencionados establece: "Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes": "I.- Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia". A su vez, el artículo

92 dispone: "Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe del Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos". De conformidad con el primero de los numerales reseñados, el Presidente de la República tiene, entre otras facultades, la de promulgar las leyes que expida el Congreso de la Unión, función ésta que lleva a cabo a través de la realización de uno de los actos que señala el artículo 92 constitucional, a saber, la emisión de un decreto mediante el cual ese alto funcionario ordena la publicación de la ley o decreto que le envía el Congreso de la Unión. Esto significa, entonces, que los decretos mediante los cuales el Titular del Poder Ejecutivo Federal dispone la publicación de las leyes o decretos de referencia constituyen actos de los comprendidos en el artículo 92 en cita, pues al utilizar este precepto la locución "todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente...", es incuestionable que su texto literal no deja lugar a dudas acerca de que también a dichos decretos promulgatorios, en cuanto actos del Presidente, es aplicable el requisito de validez previsto por el citado artículo 92, a saber, que para ser obedecidos deben estar firmados o refrendados por el Secretario de Estado a que el asunto o materia del decreto corresponda. Los razonamientos anteriores resultan todavía más claros mediante el análisis de lo que constituye la materia o contenido del decreto promulgatorio de una ley. En efecto, en la materia de dicho decreto se aprecian dos partes fundamentales: la primera se limita a establecer por parte del Presidente de la República, que el Congreso de la Unión le ha dirigido una ley o decreto cuyo texto transcribe o reproduce y la segunda a ordenar su publicación para que la ley aprobada por el Congreso de la Unión pueda ser cumplida u observada. **Por consiguiente, si la materia del decreto promulgatorio está constituida en rigor por la orden del Presidente de la República para que se publique o dé a conocer la ley o decreto para su debida observancia, mas no por la materia de la ley o decreto oportunamente aprobados por el Congreso de la Unión, es de concluirse que el decreto respectivo única y exclusivamente requiere para su validez constitucional de la firma del Secretario de Gobernación cuyo ramo administrativo resulta afectado por dicha orden de publicación, toda vez que es el acto que emana de la voluntad del Titular del Ejecutivo Federal y, por ende, el que debe ser refrendado, sin que deba exigirse, además, la firma del secretario o secretarios de Estado a quienes corresponda la materia de la ley o decreto que se promulgue o publique, pues sería tanto como refrendar un acto que ya no proviene del titular o del órgano ejecutivo sino del órgano legislativo, lo cual, evidentemente, rebasa la disposición del artículo 92 constitucional, pues dicho precepto instituye el refrendo sólo para los actos del**

Presidente de la República ahí detallados. Lo hasta aquí expuesto llega a concluir que es inexacto que el artículo 92 constitucional exija, como se sustenta en las jurisprudencias transcritas, que el decreto promulgatorio de una ley deba refrendarse por parte de los Secretarios de Estado cuyos ramos sean afectados por la misma ley, pues tal interpretación no tiene fundamento en el precepto constitucional en cita ni en otro alguno de la Ley Suprema.

Amparo en revisión 2066/84. Broadcasting, Baja California, S.A. (XERCN) Tijuana Baja California y otras. 29 de abril de 1986. Unanimidad de 18 votos de los señores ministros: de Silva Nava, López Contreras, Cuevas Mantecón, Castellanos Tena, Azuela Güitrón, Díaz Infante, Fernández Doblado, Pavón Vasconcelos, Adato Green, Rodríguez Roldán, Martínez Delgado, Gutiérrez de Velasco, González Martínez, Moreno Flores, Schmill Ordóñez, Díaz Romero, Olivera Toro y Presidente del Río Rodríguez. Ponente: Carlos del Río Rodríguez y el engrose estuvo a cargo de: Schmill Ordóñez. Secretario: Rubén Pedrero Rodríguez. Séptima Epoca, Volúmenes 205-216, Primera Parte, página 109. Amparo en revisión 8150/84. Televisión González Camarena, S.A. y coags. 14 de octubre de 1986. Unanimidad de 17 votos de los señores ministros: de Silva Nava, López Contreras, Cuevas Mantecón, Castellanos Tena, Azuela Güitrón, Díaz Infante, Fernández Doblado, Pavón Vasconcelos, Adato Green, Rodríguez Roldán, Gutiérrez de Velasco, Villagordoa Lozano, Moreno Flores, Schmill Ordóñez, Díaz Romero, Olivera Toro y Presidente del Río Rodríguez. Ponente: Fernando Castellanos Tena. Secretario: Alfredo Villeda Ayala. Séptima Epoca, Volúmenes 205-216, Primera Parte, página 109. Amparo en revisión 2656/86. Eduardo Ordóñez Bremauntz y coags. 26 de mayo de 1987. Unanimidad de 20 votos de los señores ministros: de Silva Nava, López Contreras, Cuevas Mantecón, Castellanos Tena, Azuela Güitrón, Castañón León, Díaz Infante, Fernández Doblado, Pavón Vasconcelos, Adato Green, Rodríguez Roldán, Martínez Delgado, Gutiérrez de Velasco, González Martínez, Villagordoa Lozano, Moreno Flores, Schmill Ordóñez, Díaz Romero, Olivera Toro y Presidente del Río Rodríguez. Ponente: Felipe López Contreras. Secretario: Diego Isaac Segovia Arrazola. Séptima Epoca, Volúmenes 217-228, Primera Parte, página 43. Amparo en revisión 5069/86. Luis Silverio Garza Salinas. 22 de septiembre de 1987. Mayoría de 15 votos de los señores ministros: de Silva Nava, López Contreras, Alba Leyva, Azuela Güitrón, Fernández Doblado, Pavón Vasconcelos, Rodríguez Roldán, Martínez Delgado, Gutiérrez de Velasco, González Martínez, Villagordoa Lozano, Moreno Flores, Suárez Torres, Schmill Ordóñez y Presidente en funciones Cuevas Mantecón en contra del voto de: Díaz Infante y Adato Green. Ponente: Santiago Rodríguez Roldán. Secretario:

Roberto Terrazas Salgado. Séptima Época, Volúmenes 217-228, Primera Parte, página 43. Amparo en revisión 482/84. Radiodifusora XERY de Arcelia, Guerrero y otro. 23 de febrero de 1988. Unanimidad de 19 votos de los señores ministros: de Silva Nava, López Contreras, Cuevas Mantecón, Alba Leyva, Azuela Güitrón, Castañón León, Fernández Doblado, Pavón Vasconcelos, Adato Green, Rodríguez Roldán, Martínez Delgado, González Martínez, Villagordoa Lozano, Moreno Flores, Suárez Torres, Chapital Gutiérrez, Díaz Romero, Schmill Ordóñez y Presidente del Río Rodríguez. Ponente: Raúl Cuevas Mantecón. Secretaria: Rosa María Temblador Vidrio. Texto de la tesis aprobado por el Tribunal en Pleno el martes veintiséis de abril de mil novecientos ochenta y ocho. Unanimidad de veinte votos de los señores ministros: Presidente Carlos del Río Rodríguez, Carlos de Silva Nava, Felipe López Contreras, Raúl Cuevas Mantecón, Mariano Azuela Güitrón, Noé Castañón León, Ernesto Díaz Infante, Luis Fernández Doblado, Francisco H. Pavón Vasconcelos, Victoria Adato Green, Santiago Rodríguez Roldán, José Martínez Delgado, Manuel Gutiérrez de Velasco, Atanasio González Martínez, José Manuel Villagordoa Lozano, Fausta Moreno Flores, Angel Suárez Torres, Sergio Hugo Chapital Gutiérrez, Juan Díaz Romero y Ulises Schmill Ordóñez. México, D. F., a 27 de abril de 1988. NOTA: Esta tesis también aparece publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, número 2-6, Marzo-Julio de 1988, pag. 9.”⁶

La anterior interpretación me parece incorrecta, ya que si el constituyente hubiera querido que el Secretario de Gobernación fuera el que refrendara las órdenes del Presidente de la República, hubiera acotado la interpretación haciendo una referencia directa y no como lo hizo, haciendo una referencia abierta.

Continuando con nuestro tema, existen dos actos más para que una ley sea plenamente vigente, a saber, la *vacatio legis* y la iniciación de la vigencia. La primera consiste en un cierto plazo que se le da a la ley para que pueda

⁶ *Semanario Judicial de la Federación*, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, I primera parte 1, tesis: P./J. 3/88, pag. 160.

producir efectos. Este plazo existe para que se dé difusión al acto legislativo. Y finalmente la iniciación de la vigencia que es el momento en que se considera plenamente válida la aplicación de la ley.

El Código Civil para el Distrito Federal en materia común, y para toda la República en materia Federal, señala en sus artículos 3 y 4 que las leyes, reglamentos, circulares o cualquier otra disposición de observancia general obliga y surte efectos en el momento en que ella señale, siempre y cuando su publicación haya sido anterior, o en caso de ser omisa respecto al día en que empiece a regir, la misma será obligatoria tres días después de su publicación en el periódico oficial.

De una forma un tanto anacrónica, el mismo Código Civil prevé que en caso de lugares distintos al en que se publique el periódico oficial, para que las disposiciones antes mencionadas se reputen publicadas y sean obligatorias, se necesita que además del plazo de tres días a que se hizo referencia, añadir un día más por cada 40 kilómetros de distancia o fracción que exceda la mitad.

Ahora bien, una vez que hemos analizado el procedimiento legislativo, hagamos una referencia a las características que tienen las leyes; a saber general, abstracta, impersonal, permanente y provista de sanción.

- **Generalidad.-** Es un acto-regla creador de situaciones jurídicas generales.

- Abstracción.- Implica la aplicación de la norma a toda aquella persona que actualice el **supuesto jurídico** contemplado, sin consideración de especie o de persona.
- Impersonal.- Quiere decir que la ley no debe ir dirigida a una **persona o individuo en lo particular**.
- Permanencia.- Significa que la ley **no se extinguirá después de su aplicación** y que permanecerá hasta en tanto no sea modificada, o derogada mediante el procedimiento previsto para tal efecto.
- Provista de sanción.- La sanción es la **consecuencia jurídica** por su incumplimiento y se divide a su vez en imperfecta, menos que perfecta, perfecta y más que perfecta.

Dentro del rubro sanción, existen distintas modalidades conocidas desde el derecho romano:

- La norma imperfecta (*Leges Imperfectae*) es aquella que actualizándose el supuesto contemplado, no ordena la reparación del daño causado, ni contiene una sanción al que lo causó.
- La norma menos que perfecta (*Leges Minus Quam Perfectae*) es aquella en la que está prevista una sanción al que actualice el supuesto, más no ordena la reparación del daño.

- La norma perfecta (*Leges Perfectae*) es aquella que en la que se previene la reparación del daño, más no contiene una sanción al que lo provocó.
- Finalmente la norma más que perfecta (*Leges Plus Quam Perfectae*) es aquella que contiene una sanción, además de la reparación del daño causado.

Algunas de estas características han sido reconocidas por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis que a continuación se transcribe.

“COMPETENCIA DE LA SUPREMA CORTE EN EL AMPARO. (LEYES CARACTERISTICAS DE LAS). Si el decreto contra el que se pide amparo no tiene el carácter de ley, para lo que se requiere que sea de **interés general, abstracto, imperativo y permanente**, y además que emane del órgano constitucional facultado para legislar, atribución reservada en nuestro régimen exclusivamente al Poder Legislativo, aunque se le dé el título de "decreto del Ejecutivo de un Estado", la Suprema Corte no debe considerarse competente para conocer de la materia, por lo que, conforme al artículo 85, fracción segunda, de la Ley de Amparo y 7o. bis, del Capítulo tercero bis, de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, debe turnarse el conocimiento del negocio al Tribunal Colegiado de Circuito correspondiente.

Amparo administrativo en revisión 5590/48. Cortés Leopoldo y coagraviados. 8 de julio de 1953. Unanimidad de cinco votos.”⁷

La importancia de la tesis anteriormente transcrita, únicamente lo es respecto al reconocimiento a nivel jurisdiccional de algunas de las

⁷ *Semanario Judicial de la Federación*, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, parte: CXVII, pag. 185.

características de la legislación, como lo es la generalidad, la abstracción, la imperatividad y la permanencia; no así por lo que hace a la posibilidad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer del amparo que se le plantee respecto a la inconstitucionalidad de una disposición de carácter general pero que no sea emanadas del poder legislativo. Cabe señalar que en los términos del artículo 84 de la Ley de Amparo, la Corte es competente para conocer del recurso de revisión interpuesto en contra de sentencias dictadas por un Juez de Distrito o de las resoluciones en materia de amparo directo pronunciado por un Tribunal Colegiado de Circuito, en materia de inconstitucionalidad de leyes, tratados internacionales y reglamentos.

Por su parte, Hans Kelsen en su Teoría Pura del Derecho, propone una construcción escalonada del orden jurídico, señalando que la Constitución de un Estado es la Norma fundamental y de la cual deben emanar todas las demás leyes, claro está, sin contrariarla. Al respecto señala textualmente lo siguiente:

“El orden jurídico no es un sistema de normas de derecho situadas en un mismo plano, ordenadas equivalentemente, sino una construcción escalonada de diversos estratos de normas jurídicas. Su unidad está configurada por la relación resultante de que la validez de una norma, producida conforme a otra, reposa en esa otra norma, cuya producción a su vez esta determinada por otra; un regreso que concluye, a la postre, en la norma fundante básica presupuesta. La norma fundante básica, hipotética en ese sentido, es así el fundamento de validez supremo que funda la unidad de esta relación de producción.

Si, por de pronto, se observa un orden jurídico estatal, el estrato superior jurídico positivo, está representado por la constitución...

La constitución que regula la producción de normas generales puede determinar también el contenido de las futuras leyes, y las

constituciones positivas lo hacen no poco frecuentemente, **al prescribir, o excluir ciertos contenidos**. En el primer caso, sólo se da una promesa de promulgación de leyes, sin existir ninguna obligación de hacerlo, dado que, inclusive por razones técnico-jurídicas, sería difícil enlazar una sanción a la falta de leyes del contenido prescrito. Más eficaz es, en cambio, excluir por la constitución leyes de determinados contenidos. El típico catálogo de deberes y libertades fundamentales, que es parte integrante de las constituciones modernas, no es, en lo esencial, sino una tentativa de impedir que tales leyes puedan producirse. Tiene eficacia cuando la promulgación de una ley tal, sea una ley que lesione la denominada libertad personal o la libertad de conciencia o la igualdad- sea puesta bajo la responsabilidad personal de determinados órganos intervinientes en la promulgación: jefe de Estado, ministro; o bien, cuando cabe la posibilidad de cuestionar y anular semejante ley. **Todo ello bajo el presupuesto de que la simple ley no tenga fuerza como para derogar la norma constitucional que determina su producción y su contenido**; es decir, cuando la norma constitucional sólo pudiera ser modificada o suprimida bajo condiciones más difíciles, como la de contar con una mayoría calificada, un quórum más elevado, etcétera; es decir, que la Constitución prescriba para su modificación o supresión un procedimiento más difícil; o sea, que junto con las formalidades legales propiamente dichas, existan formalidades constitucionales.”⁸

Partiendo de lo anteriormente señalado, y siguiendo el mismo razonamiento, Kelsen comienza a hacer una división jerárquica de normas jurídicas, en la que como es evidente el grado superior pertenece a la Constitución, seguida por las normas jurídicas generales producidas por vía legislativa o consuetudinaria (leyes); el siguiente nivel estaría integrado por las normas generales producidas por ciertos órganos administrativos (reglamentos). Kelsen explica que las leyes tienen que ser aplicadas por los órganos competentes para ello, los tribunales y los organismos administrativos, éstos órganos aplicadores del derecho tienen que estar determinados por el orden jurídico, de ahí que la aplicación de una norma

⁸ Cfr KELSEN, Hans; *Teoría Pura del Derecho*, traducción Roberto J. VERNENGO, UNAM, México, 1986, pag. 232 ss.

general a un caso concreto consista en la producción de una norma individual (sentencia judicial o la resolución administrativa).

Existen diversos principios en nuestro sistema jurídico que giran alrededor de la ley, a continuación mencionaremos algunos.

Uno de los principios más importantes de nuestro derecho es el contenido en el artículo 16 constitucional, el principio de legalidad.

“Artículo 16.- Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.”

Este principio en términos generales señala que todo acto de la autoridad debe encontrarse fundado y motivado en ley, tanto material como formalmente, es decir, que la autoridad debe tener la facultad para realizar un determinado acto por encontrarse fundado en ley y por el otro, dicha autoridad debe ser la que esté autorizada en la ley para realizar el acto.

Ignacio Burgoa, señala que el acto de molestia, consiste en una mera perturbación o afectación a cualquier bien jurídico mencionado en el precepto, a saber, persona, familia, domicilio, papeles o posesiones. El mismo autor, clasifica a los actos de molestia en tres tipos:

- Actos de molestia en sentido estricto.- Como aquellos **actos realizados por la autoridad administrativa, que causen al**

governado una simple afectación o perturbación a cualquiera de sus bienes jurídicos, sin importar un menoscabo, merma o disminución en su esfera subjetiva de derecho, ni una impedición para el ejercicio de un derecho.

- Actos de molestia en sentido lato u amplio.- **En actos materialmente jurisdiccionales penales o civiles** (también en sentido amplio, es decir comprendiendo el género mercantil, administrativo y del trabajo)
- Actos de molestia en sentido lato y amplio con privación.- Son **actos estrictos de privación, independientemente de su índole formal o materia**, son actos que producen una merma o menoscabo en la esfera jurídica subjetiva de la persona o la aludida impedición.⁹

Por fundamentación debemos entender como la manifestación de la disposición legal e incluso las fracciones, incisos, subincisos de la ley en la que se sustente su acto de molestia; por otro lado, tenemos la motivación, que es la adecuación de la conducta realizada con la hipótesis prevista en la ley.

Textualmente, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado este principio con la siguiente jurisprudencia:

“FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACION. De acuerdo con el artículo 16 de la Constitución Federal, todo acto de autoridad debe

⁹ Cfr. BURGOA ORIGUELA, Ignacio; *Las Garantías Individuales*, vigesimaséptima edición, Porrúa, México, 1995, pags. 592 y 593.

estar adecuada y suficientemente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero que ha de expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso y, por lo segundo, que también deben señalarse, con precisión, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto; siendo necesario, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configuren las hipótesis normativas.

Séptima Época: Amparo en revisión 8280/67. Augusto Vallejo Olivo. 24 de junio de 1968. Cinco votos. Amparo en revisión 3713/69. Elías Chahin. 20 de febrero de 1970. Cinco votos. Amparo en revisión 4115/68. Emeterio Rodríguez Romero y coags. 26 de abril de 1971. Cinco votos. Amparo en revisión 2478/75. María del Socorro Castrejón C. y otros. 31 de marzo de 1977. Unanimidad de cuatro votos. Amparo en revisión 5724/76. Ramiro Tarango y otros. 28 de abril de 1977. Cinco votos.”¹⁰

Adicionalmente, transcribiremos otra jurisprudencia emitida por el Sexto Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, que ordena específicamente a la autoridad administrativa a hacer una suficiente fundamentación de su acto, es decir, que no basta que señale el artículo, sino que debe señalar en su caso, la subdivisión aplicable de dicho artículo legislativo.

“FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS. De acuerdo con el artículo 16 constitucional, todo acto de autoridad debe estar suficientemente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero que ha de expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso y por lo segundo, que también deben señalarse con precisión, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto, siendo necesario además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configure la hipótesis normativa. Esto es, que cuando el precepto en comento previene que nadie puede ser molestado en su persona, propiedades o derechos sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente que funde y motive la

¹⁰ *Apéndice del Semanario Judicial de la Federación*, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tomo III, tesis: 73, 1995, pag. 52.

causa legal del procedimiento, está exigiendo a todas las autoridades que apeguen sus actos a la ley, expresando de qué ley se trata y los preceptos de ella que sirvan de apoyo al mandamiento relativo. En materia administrativa, específicamente, para poder considerar un acto autoritario como correctamente fundado, es necesario que en él se citen: a).- Los cuerpos legales y preceptos que se estén aplicando al caso concreto, es decir, los supuestos normativos en que se encuadra la conducta del gobernado para que esté obligado al pago, que serán señalados con toda exactitud, precisándose los incisos, subincisos, fracciones y preceptos aplicables, y b).- Los cuerpos legales, y preceptos que otorgan competencia o facultades a las autoridades para emitir el acto en agravio del gobernado.

Amparo directo 194/88. Bufete Industrial Construcciones, S.A. 28 de junio de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Gustavo Calvillo Rangel. Secretario: Jorge Alberto González Alvarez. Amparo directo 367/90. Fomento y Representación Ultramar, S.A. de C.V. 29 de enero de 1991. Unanimidad de votos. Ponente: Gustavo Calvillo Rangel. Secretario: José Mario Machorro Castillo. Revisión fiscal 20/91. Robles y Compañía, S.A. 13 de agosto de 1991. Unanimidad de votos. Ponente: Gustavo Calvillo Rangel. Secretario: Jorge Alberto González Alvarez. Amparo en revisión 67/92. José Manuel Méndez Jiménez. 25 de febrero de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: José Galván Rojas. Secretario: Waldo Guerrero Lázcares. Amparo en revisión 3/93. Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores. 4 de febrero de 1993. Unanimidad de votos. Ponente: José Galván Rojas. Secretario: Vicente Martínez Sánchez. Véase: Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, 1917-1995, Tomo III, Primera Parte, tesis 73, pág. 52.¹¹

Con estas jurisprudencias, podemos tener una idea clara de lo que este principio de seguridad jurídica significa para nuestro sistema. No sobra decir que dichos principios se encuentran contemplados en otras disposiciones legales, como lo es el Código Fiscal de la Federación, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, Código Financiero del Distrito Federal, etc.

¹ *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, abril de 1993. No. 64, tesis: VI. 2o. J/248 pag 43.

Por lo que hace a los actos de autoridad legislativa, sucede curiosamente una situación totalmente distinta, ya que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado que dicha autoridad cumple con el principio de legalidad con la simple facultad conferida por la Constitución por lo que hace a la fundamentación, y con la necesidad de la propia sociedad de regular ciertas situaciones por lo que hace a la motivación.

“FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACION DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA. Por fundamentación y motivación de un acto legislativo, se debe entender la circunstancia de que el Congreso que expide la ley, constitucionalmente esté facultado para ello, ya que estos requisitos, en tratándose de actos legislativos, se satisfacen cuando aquél actúa dentro de los límites de las atribuciones que la Constitución correspondiente le confiere (fundamentación), y cuando las leyes que emite se refieren a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas (motivación); sin que esto implique que todas y cada una de las disposiciones que integran estos ordenamientos deben ser necesariamente materia de una motivación específica.

Séptima Epoca: Amparo en revisión 6731/68. Lechera Guadalajara, S.A. 6 de mayo de 1975. Unanimidad de diecinueve votos. Amparo en revisión 3812/70. Inmobiliaria Cali, S.A. y coags. 24 de junio de 1975. Unanimidad de dieciséis votos. Amparo en revisión 5220/80. Teatro Peón Contreras, S.A. 15 de junio de 1982. Unanimidad de quince votos. Amparo en revisión 8993/82. Lucrecia Banda Luna. 22 de mayo de 1984. Unanimidad de veinte votos. Amparo en revisión 5983/79. Francisco Breña Garduño y coags. 23 de septiembre de 1986. Unanimidad de diecisiete votos.”¹²

Personalmente no comparto dicho criterio, ya que donde la ley no distingue no se debe distinguir, y el precepto constitucional no hace ninguna distinción, por lo que el mandato de fundar y motivar un acto es genérico para

¹² *Apéndice del Semanario Judicial de la Federación* Pleno Suprema Corte de Justicia de la Nación, tomo I, tesis: 146, 1995, pag. 149.

toda autoridad. Sin embargo coincido con la última parte de dicha jurisprudencia respecto al hecho de que resulta innecesario que se motiven cada una de las disposiciones del ordenamiento que se emite. Basta que se motive el acto de expedir la ley o en su caso una reforma por medio de la exposición de motivos, ya que es sólo un acto de molestia el que se realiza.

La razón de ser de este principio, es el de dar a conocer plenamente al gobernado, los preceptos legales que la autoridad aplica al emitir el acto de molestia, con el fin de no dejarlo en estado de indefensión.

Otro principio es el de la autoridad formal de la ley, que significa que toda ley, para ser modificada, adicionada o derogada, debe seguir el mismo proceso de creación de la ley.

Por lo que hace al principio de supremacía de la ley, el mismo conciten que por encima de la ley, no puede haber nada ni nadie. Finalmente, por lo que hace al principio de irretroactividad de la ley, el mismo consiste en que ninguna ley debe ser aplicada a actos, hechos o situaciones que hayan tenido lugar antes de que la ley adquiriera fuerza de regulación.

Por último, tenemos el principio consagrado por el artículo 133 de la Constitución, conocido como el principio de reserva de la ley, mismo que consiste que aquello que no se encuentra expresamente contenido en la Constitución para ser regulado por el Congreso de la Unión, se encuentra reservado para los Estados, también se ha interpretado este principio como la prohibición al reglamento para abordar materias reservadas a las leyes.

Recientemente, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su Novena Epoca, publicó la siguiente tesis jurisprudencial.

“FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA. PRINCIPIOS QUE LA RIGEN. Según ha sostenido este alto Tribunal en numerosos precedentes, el artículo 89, fracción I, constitucional, faculta al Presidente de la República para expedir normas reglamentarias de las leyes emanadas del Congreso de la Unión, y aunque desde el punto de vista material ambas normas son similares, aquéllas se distinguen de éstas básicamente, en que provienen de un órgano que al emitir las no expresa la voluntad general, sino que está instituido para acatarla en cuanto dimana del Legislativo, de donde, por definición, son normas subordinadas, de lo cual se sigue que la facultad reglamentaria se halla regida por dos principios: El de reserva de ley y el de subordinación jerárquica a la misma. El principio de reserva de ley, que desde su aparición como reacción al poder ilimitado del monarca hasta su formulación en las constituciones modernas, ha encontrado su justificación en la necesidad de preservar los bienes jurídicos de mayor valía de los gobernados (tradicionalmente libertad personal y propiedad), prohíbe al reglamento abordar materias reservadas en exclusiva a las leyes del Congreso, como son las relativas a la definición de los tipos penales, las causas de expropiación y la determinación de los elementos de los tributos; mientras que el principio de subordinación jerárquica, exige que el reglamento esté precedido por una ley cuyas disposiciones desarrolle, complemente o pormenore y en las que encuentre su justificación y medida.

Amparo en revisión 1948/94. Proveedora de Señales y Dispositivos para Tránsito, S.A. de C.V. 16 de junio de 1995. Cinco votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Adriana Campuzano de Ortiz.”¹³

Esta tesis no sólo nos señala lo que la Segunda Sala de la Corte ha interpretado respecto al principio de reserva de la ley, sino que además nos

¹³ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, parte II, agosto de 1995, tesis: 2a. LXX/95, pag. 284.

abre el camino de un tema que será ampliamente abordado en esta tesis, que es el principio de subordinación jerárquica a la ley, que básicamente nos dice, que un reglamento no puede existir jurídicamente sin una ley que desarrolle, complementar o pormenorizar.

Existen diversos tipos de leyes:

- **Constitucionales.**- Es aquella ley suprema que sirve como marco para el desarrollo de todo el sistema jurídico, es la piedra angular de la cual emana todo el derecho de un país.
- **Ordinarias.**- Que a su vez se dividen en Orgánicas y Reglamentarias, entendiendo por las primeras, como las que dan facultades a un determinado órgano del Estado a realizar cierto acto y la segunda aquella que desarrolla más ampliamente un precepto de la Constitución.
- **Especiales.**- Son aquellas leyes que regulan una materia en específico.
- **Federales.**- Son aquellas que aunque emanan del congreso Federal y rigen en todo el país, sólo pueden ser aplicadas por un tribunal o autoridad Federal.
- **Locales.**- Son las leyes que emanan de un congreso local, para que sean aplicadas únicamente en esa circunscripción territorial.

- Generales.- Son las leyes emanadas de un congreso federal y que rigen en todo el país, sin embargo son sancionadas tanto por tribunales federales, como por tribunales locales.

La jurisprudencia

La palabra jurisprudencia etimológicamente se compone de las palabras latinas *jus* que significa derecho y de *prudencia* que es una virtud intelectual que hace referencia al conocimiento o ciencia¹⁴. Aunque Ulpiano coincidió al definir a la jurisprudencia con el sentido etimológico¹⁵, hoy en día no nos podemos conformar con esta definición, ya que existen otros sentidos para esta palabra.

Así las cosas tenemos que la palabra jurisprudencia tiene dos principales acepciones. Una de ellas equivale a ciencia del derecho o teoría del orden jurídico positivo, la otra se entiende como el conjunto de principios y doctrinas contenidas en las decisiones de los tribunales¹⁶.

Jorge Adame Goddard, al definir la jurisprudencia en el Diccionario Jurídico Mexicano, nos dice que es la ciencia que permite al estudiante o a quien acuda a ella, a aprender el modo de combinar ciertas reglas jurídicas con las normas, a fin de que pueda juzgar sobre cuál es la solución justa en un

¹⁴ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS; *Diccionario Jurídico Mexicano*, *op. cit.*, pag. 1890.

¹⁵ *JUSTI ATQUE INJUSTI SCIENTIA* (la ciencia de lo justo y de lo injusto). Digesto I, I, 10, 2.

¹⁶ *Cfr.* GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo; *op. cit.*, pag. 68.

caso determinado, es decir aprender a razonar jurídicamente o a adquirir criterio jurídico.

Por otro lado tenemos la acepción legalista o positiva de la jurisprudencia entendida como la serie de precedentes judiciales sobre un caso concreto. Es decir la interpretación de la ley firme, reiterada y de observancia obligatoria, que emana de las ejecutorias pronunciados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación funcionando en Pleno o por Salas y por los Tribunales Colegiados de Circuito.

Así lo señala el artículo 177 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación donde faculta a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para fijar jurisprudencia, ya sea funcionando en Pleno o en Salas, igualmente los Tribunales Colegiados de Circuito están facultados a emitir jurisprudencia en las ejecutorias que pronuncien en los asuntos de su competencia.

Por su parte, los artículos 192, 193 y 193 bis de la Ley de Amparo, señalan que la jurisprudencia es la interpretación de las leyes y reglamentos federales o locales y de los tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano.

La Ley de Amparo señala que sólo la Suprema Corte de Justicia de la Nación en Pleno o Salas y los Tribunales Colegiados de Circuito son los facultados para emitir jurisprudencia obligatoria para todos los Tribunales de la República sujetos a su jerarquía o cuyos actos pueden ser sometidos a sus respectivas jurisdicciones.

Para que se fije una jurisprudencia es necesaria la ratificación del criterio de interpretación de por lo menos 5 sentencias en el mismo sentido sin haber otra en contrario. Además de la reiteración, es necesario, en el caso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el voto de por lo menos 8 Ministros en pleno y de cuando menos 4 si se trata jurisprudencia de la Sala, a fin de que éstas califiquen para ser tomadas como precedente. Y en caso de los Tribunales Colegiados de Circuito, es necesario que el fallo sea por unanimidad de 3 votos.

Existen otros Tribunales que sientan jurisprudencia dependiendo de la materia:

Por razón de importancia, desarrollaremos especialmente la jurisprudencia que emana del Tribunal Fiscal de la Federación. Dicha jurisprudencia, se puede formar a través del Pleno o de las Secciones de la Sala Superior, artículos 259 a 261 del Código Fiscal de la Federación.

Así las cosas, la jurisprudencia emanada del Tribunal Fiscal de la Federación, se fijará a través de tres precedentes en el mismo sentido, no interrumpidos por otro en contrario, cuando son emitidos por el Tribunal Fiscal de la Federación funcionando en Pleno y las de las Secciones de la Sala Superior se fija a través de cinco precedentes no interrumpidos por otro en contrario. Para que califique un precedente a fin de que llegue a ser jurisprudencia, es necesario que la tesis sustentada sea aprobada en el Pleno

por lo menos por 8 Magistrados de la Sala Superior y en caso de las Secciones, se necesitará del voto de cuando menos 4 Magistrados.

Las Salas Regionales del Tribunal Fiscal de la Federación están obligadas a aplicar la jurisprudencia del Tribunal, siempre y cuando no contravenga otra del Poder Judicial Federal. Igualmente se contempla en el Código Fiscal de la Federación, la posibilidad de suspender una jurisprudencia, esto a través de la resolución de una contradicción de sentencias emanada del Pleno y en caso de las Secciones de la Sala Superior, cuando el voto en contrario sea de por lo menos 4 Magistrados integrantes de la Sección.

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo (Pleno) artículos 83 a 89 de la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, así como los Tribunales Agrarios siguen un procedimiento similar al del Tribunal Fiscal de la Federación.

Por su parte, el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, a través de los Anales de Jurisprudencia, publican los fallos más notables que pronuncien los tribunales del orden común del Distrito Federal, cabe señalar que dichos fallos son únicamente precedentes que en no resultan obligatorios para los demás tribunales, pero que sí pueden ser utilizados como elementos de convicción en un asunto similar. Lo anterior encuentra fundamento en los artículos 203 y siguientes de la Ley Orgánica de los Tribunales de Justicia del Fuero Común del Distrito Federal.

No está de más aclarar que la jurisprudencia no goza del mismo poder vinculatorio con que cuenta una ley, pues parte de la interpretación de la misma para llenar lagunas, o para aclarar y desentrañar su razón y finalidad, así como la forma de aplicación al caso concreto.

Es importante señalar que en los términos del artículo 192 de la Ley de Amparo, la jurisprudencia establecida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación es obligatoria para los tribunales Unitarios y Tribunales Colegiados de Circuito, para los Jueces de Distrito, Tribunales Militares, judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y para los Tribunales Administrativos y del Trabajo, locales y federales.

En primera instancia, pareciera que la obligatoriedad de la jurisprudencia, es únicamente para aquellos órganos que cuentan con facultades jurisdiccionales, sin embargo recientemente el Primer Tribunal Colegiado del Decimocuarto Circuito emitió una tesis jurisprudencial en la que establece que la jurisprudencia emitida por el poder judicial, debe igualmente resultar obligatoria para la autoridad administrativa. A dicha conclusión se llegó, después de hacer una interpretación armónica de los artículos 16 y 94 de la Constitución, así como de los artículos 192 y 193 de la Ley de Amparo.

A continuación se transcribe dicha tesis:

**“JURISPRUDENCIA. ES OBLIGATORIA PARA LAS
AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS EN ACATAMIENTO
EN EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD QUE DIMANA DEL**

ARTICULO 16 CONSTITUCIONAL.- Si bien los artículos 192 y 193 de la Ley de Amparo que determinan la obligatoriedad de la jurisprudencia que establezca la Suprema Corte de Justicia funcionando en Pleno o en Salas y cada uno de los Tribunales Colegiados de Circuito, se refieren de manera genérica a órganos jurisdiccionales sin hacer mención a las autoridades administrativas, éstas también quedan obligadas a observarla y aplicarla, lo cual se deduce del enlace armónico con que se debe entender el texto del artículo 16, primer párrafo, de la Constitución Federal y el séptimo párrafo del artículo 94 de la misma Codificación Suprema; ello porque, por un lado, la jurisprudencia no es otra cosa sino la interpretación reiterada y obligatoria de la ley, es decir, se trata de la norma misma definida en sus alcances a través de un procedimiento que desentraña su razón y finalidad; y por otro, que de conformidad con el principio de legalidad que consagra la primera de las disposiciones constitucionales citadas, las autoridades están obligadas a fundar y motivar el mandamiento escrito todo acto de molestia, o que se deberán expresar con precisión el precepto legal aplicable al caso, así como las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del mismo. Por tanto, conjugando ambos enunciados, obvio es para cumplir cabalmente con esta obligación constitucional, toda autoridad deberá no solamente aplicar la ley al caso concreto, sino hacerlo del modo que ésta ha sido interpretada con fuerza obligatoria por los órganos constitucional y legalmente fundados para ello. En conclusión, todas las autoridades, incluyendo las administrativas, para cumplir cabalmente con el principio de legalidad emanado del artículo 16 constitucional, han de regir sus actos con base en la norma, observando necesariamente el sentido que la interpretación de la misma ha sido fijado por la jurisprudencia.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL DECIMOCUARTO CIRCUITO

Revisión fiscal 27/98, Administrador Local Jurídico de Ingresos de Mérida, 1º de octubre de 1998, unanimidad de votos, Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretario Rafael Quero Mijangos.¹⁷

¹⁷ *Semanario Judicial de la Federación*, Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Decimocuarto Circuito, IX Epoca, tomo VIII, diciembre 1998, pag. 1061.

De lo anterior se desprende que toda autoridad, inclusive la administrativa, se encuentra obligada a aplicar la ley, de conformidad con la interpretación que los órganos constitucional y legalmente facultados para ello, ha establecido.

Aun cuando el consenso respecto a este punto no es general, coincidimos con la interpretación que se ha señalado, ya que resulta absurdo que a partir de la interpretación estricta de la Ley de Amparo así como de la propia Constitución, se pretenda aplicar la legislación al caso concreto, a partir de una interpretación incorrecta del propio precepto legal, máxime cuando se ha desentrañado su razón y finalidad.

La costumbre

La costumbre, según Du Pasquier autor citado por Eduardo García Máynez,¹⁸ es un uso implantado en una colectividad y considerada por ésta como jurídicamente obligatorio, *Inveterata consuetudo et opinio juris seu necessitatis*.

De la anterior definición podemos ver que la costumbre está integrada por dos características:

- Por un lado tenemos que es un uso reiterado, implantado por un grupo de personas.

¹⁸ Cfr. GARCIA MÁYNEZ, Eduardo; *op. cit.*, pag. 61.

- Por el otro, tenemos que debe ser considerado como jurídicamente obligatorio.

De esta forma lo ha señalado la doctrina, entendiendo con ello que se conforma de una parte subjetiva y de otra objetiva, es decir la cuestión referente a la práctica prolongada de un determinado proceder y en la idea de entender dicho proceder como obligatorio.

Existen tres tipos de costumbre la delegante, la delegada y la derogatoria:

- La costumbre delegante, se da en el momento en que una norma jurídica no escrita autoriza a determinada instancia para crear derecho escrito, es decir que la costumbre está por encima de la ley, ya que ella permite la existencia de la ley.
- La costumbre delegada, es aquella en la que la ley permite que un uso llene una laguna o un vacío de la ley, es decir que la costumbre se utiliza únicamente para la solución de determinadas interpretaciones y nunca podrá estar por encima de la ley.
- La costumbre derogatoria, es aquella en la que el derecho consuetudinario deroga el derecho escrito.

No se deben confundir los usos locales o profesionales, con la costumbre, ya que el primero no goza del elemento subjetivo, es decir la *opinio iuris*, sino que únicamente es un uso reiterado.

La obligatoriedad de la costumbre en nuestro sistema jurídico no se puede determinar de forma general, ya que existen algunas materias que la aceptan y otras que las rechaza totalmente.

El artículo 10 del citado Código Civil para el Distrito Federal, señala que en contra de la observancia de la ley, no puede alegarse desuso, costumbre o práctica en contrario. Sin embargo, es muy común, en especial en el campo bancario, que se utilice el término *uso bancario*, y caso en el que únicamente podrá utilizarse, si es que las partes quisieron integrarse a ellos, y no se contraviene una disposición legal irrenunciable. Por lo que hace al derecho administrativo, la costumbre en ningún momento puede considerarse como fuente del derecho, ya que como hemos visto, todo acto realizado por la autoridad administrativa debe encontrarse debidamente fundado y motivado en ley.

Las normas individualizadas

Este tipo de normas, son aquellas que únicamente se aplican a uno o varios miembros individualmente determinados, de la clase designada por el concepto-sujeto de los preceptos generales que les sirven de base.¹⁹

¹⁹ Cfr. GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo; *op. cit.*, pag. 75.

La característica principal de este tipo de normas, es que no tienen un carácter general como las anteriores fuentes analizadas, sino que por el contrario tienen un carácter particular. En efecto, estas fuentes únicamente obligan a quien van dirigidas en lo específico sin establecer ninguna generalidad, nunca podrán tener aplicación para otros casos distintos o análogos, como ocurre con la legislación, la jurisprudencia o la costumbre.

Como ejemplo tenemos a los contratos, los testamentos y las resoluciones judiciales y administrativas, así como los tratados internacionales.

Sobre los contratos, únicamente mencionaremos que en los términos del artículo 1793 del Código Civil para el Distrito Federal, el contrato es el acuerdo **entre dos o más personas** para la producción o transmisión de derechos u obligaciones.

El testamento según el artículo 1295 del Código Civil para el Distrito Federal es un acto jurídico unilateral, personalísimo, formal, revocable y libre, por medio del cual una persona capaz dispone de sus bienes y derechos y declara o cumple deberes u obligaciones para después de su muerte.

Las resoluciones judiciales, principalmente se manifiestan a través de la sentencia, sin embargo sabemos que dentro de un procedimiento se pueden dar otro tipo de resoluciones que no necesariamente son sentencias, como son los acuerdos y requerimientos de cualquier tipo e incluso las resoluciones que ponen fin a un procedimiento sin resolverlo como el desechamiento de una

demanda o de una prueba, o el sobreseimiento del propio juicio. Y evidentemente ésta resolución únicamente afectará a las partes dentro del procedimiento. Así la actividad jurisdiccional se reduce a la complejísima actividad de adaptar una regla general de derecho a un caso particular.

Sobre las resoluciones administrativas ya dedicaremos un apartado especial, sirva de adelanto el mencionar que el acto administrativo es, según Gabino Fraga, la declaración unilateral de la voluntad del ejecutivo, excepcionalmente del legislativo y judicial, que crea (modifica o extingue) situaciones jurídicas, concretas e individuales y excepcionalmente generales y la realización de actos generales o particulares.

La Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969, señala en su artículo 2, que se entiende por tratado Internacional, 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.

Dentro de los principios generales del derecho internacional encontramos tres principios a los que, por no tratarse del tema de esta tesis, no vale la pena ahondar, sin embargo sí los enunciaremos.

- De conformidad con lo dispuesto por el artículo 26 de la mencionada Convención de Viena, los tratados deberán ser cumplidos puntualmente, es decir una vez que entre en vigor entre

las partes, es obligatorio y deberá ser cumplido por ellas de buena fe, *Pacta sunt servanda*.

- El artículo 34 de la convención citada, señala que los tratados internacionales únicamente serán obligatorios entre los celebrantes, es decir, un tratado internacional **no crea obligaciones ni derechos para un tercer Estado** sin su consentimiento.

Es aquí donde encontramos el principio del que nos ocupamos, en su carácter de norma individualizada.

- Finalmente tenemos que el tercer principio establece que el consentimiento es la base de las obligaciones convencionales.

La doctrina

La doctrina es el estudio de carácter científico u opinión de los estudiosos del derecho sobre un tema en específico, ya sea con el propósito puramente teórico de sistematización de sus preceptos o con la finalidad de dar una interpretación a las normas y señalar las reglas de su aplicación.

Recordemos que durante la época llamada clásica del derecho romano, que comprende parte de la República y parte del Principado, el derecho romano se desarrolló ampliamente gracias a la tarea de los juristas que contribuyeron a que las instituciones jurídicas alcanzaran una perfección

técnica, al grado de que hoy en día dichas instituciones se conservan en nuestro derecho.

Cabe mencionar que dichos juristas no se vinculaban con el poder público, es decir que sus opiniones no se vinculaban con la voluntad del *Estado*²⁰. El *ius* de esa época, no era derecho creado por el Estado, sino por los propios estudiosos del derecho, los juristas.

Contrario a lo que sucedía durante el esplendor del derecho en Roma, en nuestro sistema la doctrina no tiene fuerza obligatoria, toda vez que proviene de la actividad de los particulares, recordemos que a partir de la creación del Estado moderno en el siglo XVI y de la codificación, el monopolio del derecho lo tiene el Estado.

No obstante lo anterior, existen instancias jurídicas en que la doctrina sí cuenta con fuerza vinculativa, como lo es el derecho internacional público. Así tenemos que el artículo 38, inciso d) del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, acepta expresamente que las doctrinas de los publicistas de mayor competencia de las distintas naciones, podrá servir de apoyo para la emisión de una sentencia.²¹

²⁰ No dejamos de advertir que el “Estado moderno” no apareció sino hasta el siglo XVI, sin embargo por fines prácticos llamémosle Estado a la idea de una persona jurídica distinta a las que lo integran, dedicada a la tarea de gobernar.

²¹ Estatuto de la Corte Internacional de Justicia. Artículo 38.- La Corte, cuya función es decidir conforme al derecho internacional las controversias que le sean sometidas, deberá aplicar:

...
d) Las decisiones judiciales y **las doctrinas de los publicistas de mayor competencia de las distintas naciones**, como medio auxiliar para la determinación de las reglas de derecho, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 59.

D. El acto administrativo

El acto administrativo no es fuente del derecho como tal, ya que dicho acto para que pueda existir legalmente²² debe encontrarse apegado a la ley, de lo contrario dicho acto podría ser dejado sin efectos por ilegal.

El Derecho Administrativo nace con el constitucionalismo para ponerle un freno al poder del Estado en sus funciones. La finalidad de la Constitución es el implantar un orden jurídico, el propio Felipe Tena Ramírez en su libro de *Derecho Constitucional*, cita una frase de Jellinek contenida a su vez en su libro *Teoría General del Estado*, “No se encuentra el Estado sobre el Derecho, de suerte que puede librarse del Derecho mismo. Lo que depende de su poder (del Estado), no es saber si el orden jurídico debe existir, sino sólo el cómo ha de organizarse”.

En este orden de ideas, la actividad del Estado se resume al conjunto de actos materiales y jurídicos, que realiza en virtud de las atribuciones que la legislación positiva le otorga²³. Entendiendo la atribución como el contenido mismo de la actividad, o medios para alcanzar determinados fines.

²² Se especifica legalmente, porque pueden existir actos emanados de la autoridad administrativa que no se apeguen a derecho, situación que da lugar a la anulación del mismo, sin embargo ello sólo sucede si es así declarado expresamente por la autoridad judicial o inclusive por la propia autoridad administrativa al revocar su acto, así las cosas, mientras esa declaración no exista, dicho acto administrativo existe y surte efectos plenamente por gozar con la presunción de validez con que cuentan todos los actos emanados de la autoridad. *Cfr.* Artículo 68 del Código Fiscal de la Federación.

²³ FRAGA, Gabino; *Derecho Administrativo*, trigésimatercera edición, Porrúa, México, 1994, pag. 13.

En términos generales, las atribuciones históricas del Estado son las siguientes²⁴:

1. Seguridad de policía. Que se materializa en todos los actos necesarios para el mantenimiento y protección del Estado y de la seguridad, salubridad y del orden público.

2. Dentro de la esfera económica de los particulares, regulando hacia el interés público.

3. Creación de servicios públicos.

4. Atribuciones para intervenir mediante gestión directa en la vida económica, cultural y asistencial del país.

Como ya lo apuntamos anteriormente, el acto administrativo es, según Gabino Fraga, la declaración unilateral de la voluntad del ejecutivo, excepcionalmente del legislativo y judicial, que crea (modifica o extingue) situaciones jurídicas, concretas e individuales y excepcionalmente generales y la realización de actos generales o particulares. Vale decir que todo obrar jurídico administrativo es acto administrativo.

Así tenemos que el Derecho Administrativo es la rama del derecho público que regula la actividad del Estado que se realiza a través de la función

²⁴ *Ibidem*, pag. 15.

administrativa. Es decir si entendemos por administrar el manejo, dirección y ejecución de actos para el cuidado de determinados intereses propios o ajenos y función como la manera de realizar una actividad, la función administrativa del Estado, es la forma en que se realizan actos para el cuidado de intereses generales.

Es necesario apuntar que todo acto de autoridad tiene dos enfoques de análisis, uno desde el punto de vista del órgano que emite el acto, es decir formal y otro de acuerdo al contenido mismo de la disposición, es decir, dependiendo de la materia. Así, la función administrativa se debe dividir en dos, formal y material.

Formalmente, la actividad administrativa se materializa en todos aquellos actos del poder ejecutivo en sus órganos centralizados y paraestatales; mientras que materialmente, es la realización de actos materiales y jurídicos, generales o particulares para la satisfacción de intereses generales.

Así tenemos que la función legislativa formalmente corresponde al Congreso de la Unión mismo que, como ya dijimos, está integrado por la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores mientras que materialmente su función es la creación, modificación, derogación y abrogación de leyes y decretos.

Por otro lado, tenemos la función jurisdiccional, que esta formalmente realizada por el poder judicial, a saber, Suprema Corte de Justicia de la

Nación, Tribunales Colegiados de Circuito, Tribunales Unitarios de Circuito, Jueces de Distrito y el Jurado Popular en el ámbito federal, mientras que en el local se encuentra integrado por el Tribunal Superior de Justicia de cada uno de los Estados, los Jueces de Primera Instancia y los Juzgados de Paz. Como ya lo apuntamos anteriormente, la actividad jurisdiccional normalmente se materializa en una resolución del órgano jurisdiccional que da fin a un procedimiento, normalmente a través de una sentencia que resuelve la controversia planteada.

Finalmente, tenemos la función administrativa, misma que formalmente es realizada por el poder ejecutivo representado por Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos y de sus órganos²⁵ centralizados y paraestatales, mientras que materialmente es la realización de actos materiales generales y particulares.

Además como podría leerse entre líneas, tenemos igualmente un acto que materialmente podría pertenecer a un poder y formalmente a otro, estos actos han sido llamados por la doctrina como actos temperamentales.

Ejemplos de actos temperamentales abundan en nuestro sistema jurídico, el Consejo de la Judicatura Federal es un órgano perteneciente al poder judicial, sin embargo se dedica únicamente a realizar actos administrativos; las jurisprudencias que emanan de la Suprema Corte de Justicia de la Nación son actos materialmente legislativos provenientes del

²⁵ Órgano es una esfera especial de competencia, mientras que competencia es la aptitud de un órgano para realizar un acto jurídicamente válido.

poder judicial; por otro lado tenemos una multitud de reglamentos, mismos que son emanados del poder ejecutivo, sin embargo materialmente son actos legislativos; un ejemplo más serían los actos emanados del Tribunal Fiscal de la Federación, mismo que pertenece al poder ejecutivo pero que realiza actos materialmente jurisdiccionales; por último tenemos los actos del poder legislativo que materialmente son jurisdiccionales como el juicio político y el desafuero; y por lo que hace a los actos administrativos del legislativo, tenemos los acuerdos en los que se dividen las cámaras en comisiones para mayor facilidad del procedimiento legislativo.

La Administración Pública, es uno de los elementos de la personalidad del Estado y por ende requiere de personas físicas que exterioricen su voluntad, ya que por sí misma, no tiene personalidad propia. Así tenemos que la Administración Pública es la forma que adopta el ejecutivo para la realización de la función administrativa, misma que se divide en dos²⁶:

- Formalmente.- Es el órgano público que se crea para la satisfacción de intereses generales.
- Materialmente: Es la actividad que realiza el organismo considerando sus problemas de gestión y su relación con los particulares.

No existe duda si el Estado existe o no, ya que el artículo 25 del Código Civil, expresamente considera a la Nación, a los Estados y Municipios, como

²⁶ Cfr. FRAGA, Gabino; *op. cit.*, pag. 119.

personas morales, sin embargo queda la duda de si tiene personalidad o no y el anteriormente citado autor resuelve de una forma más bien práctica, concluyendo que sobre la personalidad del Estado, por ser útil y permitir la explicación de los hechos por ideas a las que estamos acostumbrados, es conveniente el pensar en que el Estado sí cuenta con personalidad jurídica.²⁷

Dentro de lo más importante que se debe señalar respecto del acto administrativo, encontramos que, en pleno cumplimiento al artículo 16 constitucional, la única fuente permitida del derecho administrativo es la Ley y en su caso la Jurisprudencia. Así el derecho administrativo, de ninguna manera acepta a la costumbre, a la doctrina o a los reglamentos, como fuente del derecho, si es que de ellos se desprenden cargas mayores a las que la ley señala.

Ahora bien, la finalidad del Estado consiste en la satisfacción del interés general que se realiza a través del acto administrativo, mismo que tiene diversas clasificaciones que ahora desarrollaremos²⁸:

I. Por la naturaleza. Esto es el efecto de derecho que pueda o no producir el acto administrativo, así los mismos son de dos tipos:

a) Materiales.- aquellos actos que no producen ningún efecto de derecho, normalmente son eslabones de actos jurídicos;

²⁷ Cfr. FRAGA, Gabino; *op. cit.*, pag. 121.

²⁸ Cfr. FRAGA, Gabino; *op. cit.*, pag. 229 ss.

b) Jurídicos.- aquellos actos que sí engendran consecuencias jurídicas.

II. Por las voluntades que intervienen. La clasificación, hace referencia a la cantidad de manifestaciones de voluntad que se requieren para la expedición del acto:

c) Única o simple.- Este es un acto simple, es decir que esta formado por una sola voluntad, este acto permanece así, no obstante que para la emanación del mismo sean necesarios otros actos de voluntad.

d) Concurso.- En este acto intervienen diversas voluntades, mismo que a su vez se divide en:

1. Colegiado.- Es aquel acto que emana de un órgano único y que está constituido de diversos miembros, como lo puede ser una sentencia de alguna de las Salas del Tribunal Fiscal de la Federación;

2. Colectivo.- Aquel acto que se forma por el concurso de diversas voluntades de diversos órganos de la Administración, ejemplo de ello pudiere ser el refrendo, en el que interviene la voluntad del Presidente de la República y la del Secretario de Despacho;

3. Unión.- Es aquel acto en el que concurren diversas voluntades que en si son contrarias, pero que buscan la creación del mismo acto, pero sin dar lugar a la formación de una situación jurídica individual como lo puede ser un contrato, ya que los elementos del mismo no lo

pactan las partes (estado-particular) sino que éstas ya se encuentran previstas en la ley, el ejemplo sería el nombramiento de un funcionario;

4. Contrato.- Según Gabino Fraga, el contrato administrativo, no es en sí mismo un acto administrativo, en tanto que el Estado no actúa en la realización de su función administrativa, sin embargo no compartimos su opinión, ya que si bien es cierto que con la celebración del contrato administrativo no se satisface una necesidad colectiva en sí misma, sí es cierto que indirectamente el contrato puede llegar a satisfacerla, pensemos en un contrato de obra pública, para completar una obra del Metro, en si mismo el perfeccionamiento del contrato de obra pública, no satisface una necesidad colectiva, sin embargo con la realización de dicha obra sí se satisface una necesidad.

III. Por la relación que guarda la voluntad creadora del acto con la ley. En esta clasificación se analizan la relación que guarde la administración al emitir el acto, con el mandato de ley:

- a) Obligatorio.- Es aquel acto administrativo que cumple con la ejecución de un mandato legal, en otras palabras es un acto realizado por ministerio de ley y que la administración no puede variar;
- b) Discrecional.- Es aquel acto que se realiza cuando la ley deja a la Administración la capacidad para decidir si debe o no de realizar un

acto, así como la forma en que debe obrar o el contenido que va a dar a su actuación. A este respecto existe jurisprudencia que señala que para que dichos actos no puedan ser tachados de inconstitucionales por falta de fundamentación legal, la propia ley debe señalar ciertos requisitos mínimos que deben estar plasmados en ley, a fin de que el acto discrecional no llegue a ser arbitrario.

“FACULTADES DISCRECIONALES. La Segunda Sala de la Suprema Corte ha establecido que si bien el ejercicio de la facultad discrecional está subordinado a la regla del artículo 16 de la Constitución Federal, en cuanto este precepto impone a las autoridades la obligación de fundar y motivar los actos que puedan traducirse en molestias a la posesión y derechos de los particulares, y aunque dicho ejercicio suponga un juicio subjetivo del autor del acto que no puede ni debe sustituirse por el criterio del Juez, si está sujeto al control de este último, por lo menos **cuando el juicio subjetivo no es razonable, sino arbitrario y caprichoso y cuando es notoriamente injusto o contrario a la equidad**, pudiendo añadirse que dicho control es procedente cuando en el referido juicio no se hayan tomado en cuenta las circunstancias de hecho, o sean alteradas injustificadamente, **así como en los casos en que el razonamiento sea ilógico o contrario a los principios generales del derecho.**

Amparo en revisión 1498/58. Perfumería Imperial, Manufacturera de Perfumes y Jabones, S. A. 7 de marzo de 1962. Unanimidad de 4 votos. Ponente: Octavio Mendoza González. Quinta Época: Tomo LXXI, pág. 2519.(2 Tesis), Amparo en revisión 7373/41, sec. 1a. Luis Suárez Coronado. 18 de febrero de 1942. Unanimidad de 4 votos. Tomo CX, pág. 1007. Amparo en revisión 522/51, sec. 2a. 5 de noviembre de 1951. Central Michoacán de Azúcar, S. A. 5 votos. Ponente: Nicéforo Guerrero. Tomo CXV, pág. 486. Amparo en revisión 160/52, sec. 2a. Ramón P. de Negri. 18 de marzo de 1953. Unanimidad de 4 votos.²⁹

²⁹ *Semanario Judicial de la Federación*, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, LVII, tercera parte, pag. 65.

IV. Radio de acción. Hace referencia a la trascendencia del efecto del acto administrativo:

- a) Interno.- Son aquellos actos que únicamente producen efectos hacia el interior de la Administración Pública;
- b) Externo.- Son los actos que producen efectos hacia fuera de la Administración Pública, estos son actos administrativos de mayor trascendencia jurídica.

V. Finalidad. Estos actos se distinguen por el objetivo que se persigue con la expedición del acto:

- a) Preliminares y de procedimiento.- Esta constituido por todos aquellos actos que son un medio o instrumento para poder concretar actos de decisión y resoluciones que pudieren afectar a los particulares, un importante ejemplo de este tipo de actos son las facultades de comprobación fiscal con que cuentan las propias autoridades administrativas;
- b) Decisión.- Son todos aquellos actos que constituyen el principal fin de la actividad administrativa y que se caracterizan por tener un contenido resolutivo;

- c) Ejecución.- La actividad de la Administración Pública para hacer valer sus resoluciones de forma obligatoria, el ejemplo clásico es procedimiento económico-coactivo.

VI. Contenido. Hacen referencia al efecto que se genera en relación con la esfera de acción de los particulares, ampliándola o restringiéndola:

- a) Amplían.- Son aquellos actos destinados a ampliar la esfera jurídica de los particulares.

Dentro de estos actos encontramos los siguientes:

1. Admisión: Dan acceso a un servicio público, cuando éstos se prestan a un número limitado de personas o a personas que se encuentran en determinadas condiciones, a diferencia de otros servicios que sólo requieren el cumplimiento de determinadas exigencias legales.
2. Aprobación: Constituyen actos que implican el consentimiento de una autoridad como superior jerárquico sobre un inferior.
3. Dispensa o condonación: aquellos actos que perdonan o exoneran a un particular del cumplimiento de una ley o la satisfacción de un requisito legal;
4. Licencias, permisos o autorizaciones: Son aquellos actos que conceden al particular la realización de una determinada actividad,

removiendo un obstáculo o impedimento que la norma establece para su ejercicio. Es importante señalar que se realizan estos actos cuando el Estado considera que existe un derecho preexistente del particular;

5. Concesiones: La concesión es el acto a través del cual la Administración Pública otorga a algún particular el derecho para explotar un bien propiedad del Estado o para explotar un servicio público³⁰;
6. Privilegios de patente: Son aquellos actos que realiza el Estado para registrar marcas y patentar inventos, para su explotación de forma exclusiva.
- b) Restringen: Son aquellos actos que directamente están destinados a limitar la esfera jurídica de los particulares.

En este caso tenemos los actos de expropiación, las sanciones y los actos de ejecución, como algunos de los actos que restringen la esfera de acción de los particulares.

1. Dentro de los actos que establece cargas a los particulares encontramos por ejemplo los mandatos o prohibiciones expresas de la autoridad.

³⁰ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS; *Diccionario Jurídico Mexicano*, tomo 1, pag. 566.

2. La expropiación es aquel acto del Estado por el que priva a un particular de su propiedad por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

c) Finalmente, por su contenido podemos hablar de aquellos actos por medio de los cuales, la Administración hace constar la existencia de un hecho, o de una situación, o el cumplimiento de algún requisito exigido por las normas administrativas.

Los actos de registro, certificación, autenticación, las notificaciones y las publicaciones, son ejemplos de este tipo de actos.

Por último la concreción de un acto administrativo, muchas veces requiere del seguimiento de un procedimiento específico, mismo que como todo acto administrativo debe contenerse en Ley.

En términos generales los procedimientos administrativos son los siguientes:

I. Oposición: Por el otorgamiento a un particular de un acto administrativo (la administración contra el particular).

II. Contencioso: Control jurisdiccional de la administración pública y que se realiza a través de un órgano de la administración pública, pero diferente al que emitió el acto impugnado.

III. Inventiones y marcas: Registro de una marca o invento por parte del Estado a favor de un particular.

IV. Revisión: El superior jerárquico verifica lo hecho por el inferior jerárquico.

V. Tramitación: Es el que se refiere al mero trámite.

VI. Ejecución: Procedimiento de embargo y remate por parte de la propia Administración Pública.

Como ya vimos, el acto administrativo puede generar, modificar o extinguir una situación jurídica individual o condicionar para un caso particular el nacimiento, modificación o extinción de una situación jurídica general.

Un acto administrativo perfecto, produce sus efectos a partir del momento en que ha quedado formado y una vez que se cumplan ciertos requisitos para que el acto sea conocido, como lo es la notificación del mismo.

Ahora bien, en el derecho común, al existir una obligación entre particulares, por sí mismos no pueden obligar a su cumplimiento. De conformidad con lo dispuesto por el artículo 17 constitucional, ninguna persona puede hacerse justicia por sí misma. Sino que solamente una autoridad administrativa, mediante el inicio de un juicio de carácter civil y

con la respectiva resolución judicial, puede ejecutar el derecho a favor de quien el juez haya decidido.

Sin embargo, en materia administrativa el Estado goza de una presunción de legalidad, por lo que al emitirse el respectivo acto administrativo, se encuentra perfectamente listo para su ejecución. Esto es, no necesita de la intervención de un tribunal para que ordene su ejecución.

La doctrina ha llamado al acto por el que se ejecuta una resolución administrativa, procedimiento administrativo de ejecución. De alguna manera, podría parecer injusto, ya que una sola persona dicta la resolución y esa misma persona la ejecuta, convirtiéndose en una especie de juez y parte. Sin embargo hay que entender que se trata del Estado, y que éste, no puede sujetarse a las trabas y dilaciones que significaría una instancia jurisdiccional para poder hacer valer sus determinaciones.

Así, sólo basta que se emita un acto administrativo y que se notifique al particular, para que el mismo sea plenamente perfecto y listo para ejecutarse, si no voluntariamente por el particular, por medio de la coacción física con el auxilio de la fuerza pública.

Una vez que tenemos las bases para distinguir entre una u otra institución jurídica, podemos pasar a hacer un estudio de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, para así poder determinar la naturaleza jurídica y clasificar debidamente a las normas oficiales mexicanas.

CAPÍTULO II

ANTECEDENTES Y TRAYECTORIA DE LA LEY FEDERAL SOBRE METROLOGÍA Y NORMALIZACIÓN

Sumario: **A.** Introducción **B.** Primeros intentos de para la creación de un sistema de normalización **C.** Ley General de Normas y de Pesas y Medidas de 1961 **D.** Ley Federal sobre Metrología y Normalización de 1988 **E.** Ley Federal sobre Metrología y Normalización de 1992, Reforma de 1997, Reforma de 1998 **F.** Reglamento de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización de 1999 **G.** Ley Federal de Procedimiento Administrativo **H.** Ley Federal de Protección al Consumidor

A. Introducción

La Metrología es la ciencia que se ocupa del estudio de los sistemas de pesas y medidas. Así, la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, se ocupa por un lado, de establecer el Sistema General de Unidades de Medida, precisar los conceptos fundamentales de metrología, establecer los requisitos para la fabricación y comercialización de instrumentos para medir.

La normalización, es la facultad que tiene el Estado para establecer requisitos y especificaciones técnicas a ciertos productos y servicios, para aumentar su calidad y competitividad³⁰. La Ley Federal sobre Metrología y Normalización, por lo que hace a la materia de normalización, se encarga de

³⁰ Según se desprende de la exposición de motivos a la iniciativa de ley presentada por el Presidente de la República y que a la postre sería aprobada como la Ley Federal sobre Metrología y Normalización publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de enero de 1988.

establecer los procedimientos de elaboración de normas oficiales mexicanas y normas mexicanas, de su observancia, así como de establecer las bases para la certificación, verificación y para la creación de laboratorios de prueba y de calibración para dichos productos o servicios.

Las normas oficiales mexicanas actualmente se encuentran reguladas por la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1º de julio de 1992, misma que fue altamente reformada en 1996 para adaptarla a las nuevas circunstancias de nuestro país, principalmente a las derivadas de la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Sin embargo, a manera de preludio comentaremos brevemente los antecedentes normativos de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización vigente.

B. Primeros intentos de para la creación de un sistema de normalización

1. Ley Sobre Pesas y Medidas publicada el 14 de junio de 1928

El primer antecedente legislativo de la actual Ley Federal de Metrología y Normalización, fue la Ley de Pesas y Medidas publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de junio de 1928, completada con un reglamento publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de diciembre del mismo año, sin embargo lo es respecto de la metrología y no así por lo

que hace a la normalización, por lo que no resulta de interés para nuestra investigación.

Dicha Ley preveía la regulación necesaria para uniformar el sistema métrico que se utilizaría en el territorio nacional, siendo totalmente omisa en lo referente al sistema de normalización.

2. Decreto del 17 de febrero de 1940

El segundo antecedente es el Decreto emitido por Lázaro Cárdenas el 17 de febrero de 1940. En este decreto se exceptúa de diversos impuestos, según expresamente dice, a las empresas que se organicen para desarrollar actividades industriales totalmente nuevas.

En el decreto, se procuró la creación de empresas que produjeran artículos que no se realizaran en el país, sin embargo el mismo no señala ninguna norma, ni da la pauta para la creación de las mismas. Lo mencionamos como un antecedente, ya que a partir del mismo se crearon otros ordenamientos que concedieron privilegios fiscales a ciertas empresas con la diferencia de que en los posteriores decretos sí condicionaron al cumplimiento de ciertas normas mínimas de calidad.

3. Ley de Industrias de Transformación publicada el 13 de mayo de 1941

El presente antecedente, únicamente tiene aplicación para las empresas pertenecientes a la industria de la transformación, es decir para aquellas empresas que tenían como actividad la producción de artículos o artefactos semi-elaborados o terminados.

Como en el anterior apartado, en la presente Ley se concedieron beneficios fiscales a las empresas dedicadas a la industria de la transformación. Sin embargo, dichos beneficios se limitaron sólo para aquellas empresas cuya actividad, siendo necesaria para el país, no se estuviese realizando.

Cabe señalar que en la presente Ley, sí se establecieron disposiciones para la creación de Normas de Calidad para los artículos terminados o semi-elaborados. Dichas Normas fueron creadas por la Oficina de Servicios de Normas Industriales de Calidad, dependiente de la entonces Secretaría de la Economía Nacional, hoy Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

Dichas normas tendían a establecer especificaciones industriales que definan las características de los productos que serían objeto del beneficio fiscal de referencia. Entre las especificaciones que la Ley menciona, se encuentran la composición, pureza extractora, resistencia, color y demás cualidades que pongan de manifiesto la utilidad o servicio de un artículo, así como los métodos que se deben seguir para determinar las características que dichas normas señalan.

Los proyectos de norma de calidad eran formulados por la Secretaría de Economía Nacional, dichos proyectos, una vez aprobados, eran enviados a las confederaciones de cámaras de comercio o de industrias, o a cualquier interesado para conocer su opinión.

No sobra decir que el presente decreto derogó al del 17 de febrero de 1940, señalado en el punto anterior, ya que no sólo comprendía lo que el anterior abarcaba, sino que lo superó ampliamente.

4. Ley de Normas Industriales del 11 de febrero de 1946

La Ley de Normas Industriales, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de febrero de 1946, ya no hizo referencia a una industria específica, sino que la misma fue creada para ser aplicada a todos los sectores industriales.

La Ley preveía la existencia de una Dirección General de Normas, que se encargaría de establecer las normas de nomenclatura que precisaría los términos, expresiones, abreviaturas símbolos y diagramas que debían de emplearse en el lenguaje técnico industrial, así como las normas de calidad que determinarían el conjunto de características físicas y químicas que debía de tener un material útil para el uso a que se destinaría y las normas de funcionamiento que permitirían apreciar la eficacia de máquinas, aparatos y dispositivos empleados en las operaciones fabriles.

Esta Dirección de forma *libre* determinaría los temas a normalizar de acuerdo a la Ley, a la importancia del campo económico o para el desarrollo industrial del país. Es hasta esta Ley cuando se establece un método de creación de normas, para ello sería necesario que la mencionada dirección conociera los datos de las personas hacia quienes irían dirigidas las obligaciones derivadas de las normas creadas. Lo anterior a fin de poderles solicitar las especificaciones de sus productos para comenzar así a crear normas adecuadas a las condiciones del país.

Para ello, el artículo 3 de la Ley preveía la posibilidad de que la Dirección General de Normas solicitara a las Cámaras de Comercio e Industria, los datos de sus afiliados. Dicha facultad se establecía para que la Dirección General de Normas pudiera requerir a las empresas, las especificaciones concretas que necesitaba para dar el primer paso en la elaboración de las Normas.

La propia Ley establecía la posibilidad de limitar la información a proporcionar por las empresas, ya que éstas podían rehusarse a divulgar datos que consideraran confidenciales, tales como secretos industriales, procesos y condiciones de manufactura, así como condiciones de reacción de procesos químicos, todo lo anterior, siempre y cuando no fuera del dominio público. Dichos datos debían ser proporcionados a la Dirección General de Normas a fin de que fueran (y debían ser) consideradas al momento de creación de las propias normas. A dichos datos, las empresas podían añadir cualquier tipo de observación que consideraran pertinente.

En caso de que las empresas no proporcionaran la información solicitada en los tiempos señalados en el reglamento de dicha Ley, la Dirección previo estudio técnico correspondiente, fijaba la norma respectiva. Es importante señalar que dicho reglamento nunca fue expedido.

En esta Ley, se preveía la posibilidad de que existieran dos clases de normas.

- Normas de nomenclatura, que constaban de dos partes. La primera de ellas consistía en la explicación sobre el tema de que se trataría la norma. La segunda que comprendía la relación de los términos normalizados o la descripción clara de los símbolos o diagramas que deben considerarse como normales.
- Normas de calidad y de funcionamiento, estas constan de tres partes. La primera de ellas da una definición del material o maquinaria cuya calidad o funcionamiento se pretendía normalizar, esta primera parte podía además indicar la descripción del procedimiento de fabricación. La segunda parte comprenderá la clasificación de las especificaciones físicas y químicas requeridas y los límites de tolerancia respectivos. Finalmente, la tercera parte comprenderá el procedimiento de muestreo y el procedimiento de análisis químico, pruebas físicas y descripción del equipo a normalizar.

Antes de la publicación de cada norma, la Dirección General de Normas convocaba a una junta para el estudio y discusión de la misma. Dicha

junta era presidida por el entonces Secretario de Economía Nacional, a la que podía asistir prácticamente todo interesado, ya que la Ley decía en su artículo 12, que la junta se convocaba para que asistieran los fabricantes, consumidores y asociaciones que la propia secretaría considerara pertinente convocar.

De forma similar a como sucede en el actual Congreso, la Dirección General de Normas podía encomendar comisiones de estudio para la formación de la norma. Dichas comisiones eran integradas por representantes de industriales, fabricantes, comerciantes, consumidores y técnicos de la propia oficina de normalización. Dichos representantes podían ser propuestos por la Secretaría de Economía Nacional o por las diversas cámaras de comercio o de industria de que se trate.

Adicionalmente, el artículo 26 de esta Ley preveía la formación de Comités de Normas que tenían distintas funciones a los anteriores comités para la formación de la norma, aunque prácticamente podían estar integrados por las mismas personas. La diferencia es que en este caso la Ley preveía expresamente dieciocho diferentes grupos de la industria y en la que se comprendía prácticamente toda la actividad industrial del país. Dichos comités tenían más bien el carácter de supervisores del cumplimiento e idoneidad de la norma, así como de las controversias que existían entre los fabricantes y los consumidores por el cumplimiento de la norma.

Finalmente, una vez aprobada la norma por la Dirección General de Normas, la Secretaría de Economía Nacional la “editaba”³¹ para su posterior publicación en el Diario Oficial de la Federación.

La Dirección General de Normas quedaba facultada para crear una agrupación que se denominaría *Normas Mexicanas Asociadas* encargada de orientar y coordinar a los industriales y comerciantes con los trabajos de normalización. Dicha agrupación funcionaría de manera semi-oficial, mientras no alcanzara un desarrollo que le permitiera hacerse autónomo, los cargos de dicha agrupación eran honoríficos.

A diferencia de la actual Ley que regula la normalización en México, el cumplimiento de las especificaciones contenidas en las normas no eran obligatorias. Sin embargo aquellos fabricantes que las siguieran, y que comunicaran dicha decisión a la Secretaría de Economía Nacional, tendrían la autorización para emplear en sus productos, envases o empaques, facturas o propaganda un sello que se denominaría *Sello de Garantía*.

Otros incentivos que se daban a quienes siguieran las normas era que una vez publicada la norma en el Diario Oficial de la Federación, la Secretaría de Economía Nacional giraba un oficio a las demás dependencias oficiales para que, sobre las adquisiciones que ellas hicieran, les diera preferencia a aquellos productos que ostentaran el *Sello de Garantía*, adicionalmente la mencionada Secretaría de Economía Nacional por conducto de la Secretaría

³¹ Supongo que la Ley en estudio, al señalar en su artículo 18 “...se editarán por la Secretaría de Economía Nacional...” en realidad quiso hacer referencia a la palabra redactarán.

de Relaciones Exteriores, enviaba a los Cónsules de nuestro país en otros países, los nombres de los fabricantes nacionales que habían cumplido con dichas normas a fin de que lo pusieran en conocimiento de las Cámaras de Comercio nacionales o extranjeras y de los importadores en general.

Sin lugar a dudas, la consecuencia más importante de esta Ley consistió en que para poder exportar productos fabricados en México, era necesario que se contara con un certificado de que el lote cumplía con la norma que le correspondía, y que el producto ostentara dicho sello de garantía. El artículo 33 de la Ley ordenaba a las autoridades aduaneras que no permitieran la salida de materiales, objetos terminados o semi-elaborados sujetos a normas de calidad o funcionamiento, sin el certificado correspondiente o la manifestación expresa de que el producto no estaba normalizado.

“Artículo 33. Las autoridades aduanales no permitirán la salida de materiales, objetos terminados o semi-elaborados, sujetos a normas de calidad o de funcionamiento, sin el certificado correspondiente o la manifestación expresa de que el producto no está normalizado.”

Por último esta Ley preveía las sanciones económicas a que se harían acreedores los infractores de la Ley y las sanciones administrativas (suspensión o cesación) de los funcionarios o empleados que divulgaran o utilizaran los datos recabados por la Dirección General de Normas en cumplimiento de la Ley.

C. Ley General de Normas y de Pesas y Medidas publicada el 7 de abril de 1961

Con esta Ley se mejora grandemente la terminología utilizada hasta ese momento, inclusive en su artículo 4 define a las normas industriales como el conjunto de especificaciones que define, clasifica y califica un material, producto o procedimiento para que satisfaga las necesidades y usos a que está destinado.

Como se puede deducir del nombre del presente ordenamiento jurídico, nuevamente tenemos un apartado para la regulación de las normas y otro para las disposiciones de pesas y medidas.

Esta Ley comienza, como la mayoría de las actuales leyes administrativas, señalando que es una ley de orden público, siendo que el calificativo de orden público no se lo puede dar el legislador, sino que es una facultad que únicamente tiene el juez de amparo.

De conformidad con el artículo 124 de la Ley de Amparo, la suspensión del acto reclamado, se decretará, entre otros casos, cuando no se cause con ella, perjuicio al interés social, ni se contravengan disposiciones de orden público. Dicho precepto lista una serie de casos que de manera enunciativa, no limitativa, se deberá considerar que se causa perjuicio al interés social o se contravienen disposiciones de orden público a saber; cuando de suspenderse el acto reclamado se continúe con el funcionamiento de centros de vicio, de

lenocinios, la producción y el comercio de drogas enervantes; se permita la continuación de delitos o de sus efectos, el alza de precios respecto a productos de primera necesidad o de bienes de consumo necesario; se impida la ejecución de medidas para combatir epidemias de carácter grave el peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, o la campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenen al individuo o degeneren la raza, o se permita el incumplimiento de las órdenes militares.

Como claramente puede apreciarse, la Ley en estudio difícilmente puede considerarse una ley de orden público, ya que si bien es cierto que el Artículo 124 de la Ley de Amparo hace una enumeración no limitativa, da un panorama de lo que debe considerarse una norma de tales características. Es decir, que la ley que sirve de marco para la creación de normas de calidad a productos industriales de ninguna manera se debe encuadrar dentro de aquellas disposiciones que por su contenido son de primordial importancia.

Finalmente, y para completar el comentario al respecto, es necesario señalar que las normas de orden público tienen como principal característica el ser irrenunciables, de conformidad con lo establecido en el artículo 8 del código civil.

El segundo capítulo, mismo que no pertenece a nuestro tema, reiteraba el sistema de medidas que oficialmente se aceptaba en el país, así como la simbología que le correspondía. Este capítulo contenía también las distintas definiciones del mismo tema como lo son los prototipos nacionales de unidades de medida, patrones nacionales de medida, instrumento de

medición, manifestación y verificación. Pero, más importante que todo lo anterior, fueron las disposiciones contenidas en sus artículos 14 a 19, que establecían la obligación de cumplir con las normas obligatorias, así como la forma de verificar su cumplimiento llegando incluso a la inutilización del producto que no cumplieran con las disposiciones de medición.

Esto último es notoriamente violatorio del segundo párrafo del artículo 14 constitucional, ya que se le está privando al particular de su propiedad mediante un procedimiento distinto al judicial.

Entrando nuevamente en nuestro tema, la normalización, esta nueva Ley divide por una lado a las normas en dos clases de acuerdo a su obligatoriedad en opcionales y obligatorias.

Las primeras son las que satisfaciendo los requisitos que se establecen en la norma, la Secretaría de Industria y Comercio otorgara la autorización para el uso del sello oficial de garantía, tal y como se mencionaba en la anterior Ley.

Respecto a las normas obligatorias, la propia Ley señala en su artículo 7 que son aquellas que establecen el sistema general de pesas y medidas, las industriales que la Secretaría de Industria y Comercio fije a los materiales, procedimientos o productos que afecten la vida, la seguridad o la integridad corporal de las personal y las que señalan, a juicio de la Secretaría las mercancías objeto de exportación. Los materiales, productos y objetos sujetos

al cumplimiento de normas obligatorias, deberán llevar el sello, marca o señal de norma obligatoria.

En esta Ley igualmente prevé la existencia de diversas clases de normas según su objeto, nuevamente tenemos las normas de nomenclatura que al igual que en la Ley del 1946 constaban de dos partes, la primera que se encargaba de explicar el tema de que se trata la norma y la segunda que comprendía la relación de términos y la descripción de símbolos y diagramas.

La segunda clase de normas eran las de funcionamiento, que a diferencia de la anterior Ley que únicamente se limitaba ya sea a hacer una definición de materiales, la clasificación del producto o el procedimiento para el análisis físico y químico del producto, esta Ley les da la facultad de calificar cualitativamente la eficacia del procedimiento a seguir, es decir, con esta clase de normas se determinó la eficiencia de sistemas, máquinas, aparatos y demás instrumentos empleados en las operaciones o procedimientos industriales.

En tercer lugar tenemos las normas de calidad que se encargaban de determinar el conjunto de características físicas, químicas o biológicas, que debe tener un material o producto útil para el uso a que se destine.

Finalmente tenemos las normas para los métodos de pruebas oficiales, estas normas sí resultan una nueva clase de normas. En éstas se regularon los sistemas y procedimientos de prueba a que eran sometidos los productos sujetos a las normas. En las Normas de pruebas oficiales se comprendieron

los procedimientos de muestreo, de análisis químico, pruebas físicas y biológicas y descripción del equipo considerado adecuado inclusive con ilustraciones.

Las normas de calidad y de funcionamiento constaban de tres partes:

- Definición y generalidades. Éste apartado comprendía por un lado, la definición del material o maquinaria cuya calidad o funcionamiento se pretende normalizar, y por el otro, las aplicaciones más usuales del artículo normalizado;
- Clasificación y características. En este apartado se debía clasificar por tipos y grados, así como la enumeración de las especificaciones físicas, químicas y biológicas, así como los límites de tolerancia respectivos;
- Métodos de prueba. Finalmente se exponía la técnica utilizada en los métodos de prueba que aconsejara que la Secretaría de Industria y Comercio considerara más adecuados.

Ya dentro de la forma de creación de las normas, la Secretaría de Industria y Comercio seguía los siguientes pasos. Primero recababa de los particulares instituciones y dependencias oficiales los datos necesarios. El segundo paso consistía en la fijación de un plazo para que los ya conocidos Comités Consultivos de Normas presentaran su opinión; transcurrido dicho

plazo, con o sin opinión se pasaba al estudio técnico correspondiente. El tercer paso consistía en formular y aprobar la norma respectiva

Como podemos apreciar, los métodos a seguir, son mucho más sencillos que en la anterior Ley, creemos que ello se debe a que los datos que se requerían a los particulares, ya se tenían a la mano con la anterior Ley, por lo que ya no era necesario el profundizar grandemente en ello.

La Secretaria de Industria y Comercio otorgaba un Sello Oficial de Garantía como contraseña a los fabricantes que hayan quedado sujetos a una norma opcional para que la fijasen en sus productos.

Respecto a los productos sujetos a normas obligatorias de industria o para exportación, los fabricantes debían fijar un Sello de Norma Obligatoria, mismo que debía ser fijado en las envolturas envases o empaques.

El artículo 34 de la Ley, señalaba que la Secretaria de Industria y Comercio requerirá, tratándose de normas sobre productos para exportación, *cuando sea de interés nacional o a solicitud del propio exportador* un certificado en que conste que las mercancías que se pretendan exportar reúnen los requisitos que las normas de referencia establecen.

Nuevamente se cae en el error de la antigua Ley, ya que por no cumplir con un requisito administrativo, como lo es la norma industrial, se limita el comercio violando nuevamente el artículo 5 de nuestra Constitución, además

se introduce el término de interés nacional, no dando las bases para saber cuando una transacción de mercaderías era o no de interés nacional.

Los Comités Consultivos a que se hizo referencia al momento de crear las normas, se integraban por personas representativas de las organizaciones industriales, comerciales, de crédito, institutos de cultura y centros de investigación que designe la Secretaría de Industria y Comercio.

El artículo 38 de la Ley señalaba que los derechos que se causaran por el servicio de normalización, se fijarían en el reglamento de la Ley siendo ello también inconstitucional. De conformidad con el artículo 31, fracción IV de la Constitución, los mexicanos están obligados a contribuir al gasto público, así de la Federación como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes. Esto es, si tomamos en cuenta que el artículo 2, fracción IV del Código Fiscal de la Federación clasifica a los derechos como una contribución, nuevamente tenemos otro artículo que contraviene nuestra carta magna.

El título cuarto disponía el objeto y formalidades de las visitas de inspección y requerimientos de información que se podían realizar con la intención de verificar el cumplimiento de las normas a que alude la propia Ley.

En su penúltimo título, la Ley en comento establecía las sanciones administrativas aplicables para el caso de contravención a sus disposiciones, que iban desde una multa de \$10.00 a \$50,000.00 hasta la clausura temporal

por 30 días o clausura definitiva, si es que se afectaba gravemente el interés público, tanto temporales como definitivas.

El último título contenía las disposiciones relativas al medio administrativo de defensa, específicamente un recurso de reconsideración. Dicho recurso consistía en que la propia autoridad 8 días después de notificado el acto recurrido, revocara el mismo. La interposición del recurso, suspenderá la ejecución de la resolución respectiva, si el mismo implica pago de multas siempre que se garantice su importe. Tratándose de la suspensión de otras resoluciones las mismas se decretarán si es que no se afecta el interés social.

No obstante lo señalado hasta ahora, en la práctica la gran mayoría de las normas emitidas al tenor de esta Ley, así como de las anteriores, fueron de cumplimiento opcional.

D. Ley Federal sobre Metrología y Normalización del 26 de enero de 1988

Con fecha 26 de enero de 1988, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, en sustitución a la Ley de 1961, siendo a partir de esta Ley, cuando comienzan las normas de calidad a denominarse normas oficiales mexicanas.

La exposición de motivos de dicha Ley señalaba la necesidad de abrogar la Ley de Normas y de Pesas y Medidas toda vez que las condiciones económicas mundiales y el desarrollo industrial del país habían cambiado grandemente.

Esta fue la época en que comenzó el cambio de una economía protectora a otra más abierta, de un modelo de sustitución de importaciones a otro de libre comercio debido a la incorporación en 1988 de nuestro país al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT). El cambio económico del país se dio principalmente por que la disponibilidad de divisas provenientes de las exportaciones agropecuarias, turismo y ventas petroleras al exterior se empezaron a ver deterioradas.

Desde 1983, con la llamada *reconversión industrial*, se comenzó a racionalizar la protección al mercado interno, se fomentó la exportación de productos no petroleros, las negociaciones comerciales internacionales, se impulsó de la inversión extranjera y el ajuste de las empresas a condiciones internacionales de eficiencia.

Dice la exposición de motivos, que a lo largo de las dos décadas siguientes a la expedición de la Ley de Normas y de Pesas y Medidas se promovió la incorporación de un mayor rigor técnico y niveles superiores de calidad en la producción nacional desarrollándose a un ritmo acelerado la economía mexicana y el sector industrial del país.

Dentro del análisis de la Ley, vemos que nuevamente comienza señalando que la misma es de orden público e interés social, por lo que reiteramos nuestro comentario al respecto. Señala también que corresponde su aplicación y vigilancia al Ejecutivo Federal por medio de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, sin perjuicio de las facultades que en materia de normalización correspondan a otras dependencias³².

Igualmente esta Ley hace referencia a la Metrología, situación que será en la medida de lo posible ignorada por esta tesis por no ser un tema de interés para la misma.

Las normas oficiales mexicanas expedidas al tenor de la presente Ley tenían, entre otras, las siguientes finalidades:

I. Fijar las especificaciones que deberán reunir los productos elaborados que determine la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, para que satisfagan las necesidades y usos a que están destinados

II. Establecer las especificaciones o características que deban reunir los servicios que determine la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial;

III. Fijar las especificaciones que, se establezcan para fines industriales, comerciales, y de protección y orientación a los consumidores;

³² Las facultades de las *otras dependencias* a que hace referencia el artículo primero se debe a su facultad de participar en la Comisión Nacional de Normalización y los Comités Consultivos Nacionales de Normalización como posteriormente se explicará.

IV. Establecer las especificaciones y procedimientos respecto a envases y embalajes;

V. Establecer los métodos de prueba para comprobar las especificaciones contempladas en las diversas normas oficiales mexicanas;

VI. Establecer procedimientos para determinar la eficiencia de sistemas, máquinas, aparatos, instrumentos y demás dispositivos industriales, comerciales o de servicios;

VII. Establecer condiciones de salud, seguridad e higiene en centros de trabajo;

VIII. Establecer la nomenclatura, expresiones, abreviaturas, símbolos, diagramas y dibujos que deberán utilizarse en el lenguaje técnico industrial, comercial, y de servicios o de comunicaciones.

Como se puede ver, esta Ley incorpora al sector de servicios a las actividades sujetas a la normalización, además, y como ya lo habíamos visto con las normas anteriores a esta Ley, ellas principalmente hacían referencia por un lado a la metrología y por lo que hace a la normalización sólo a los productos, métodos de prueba, terminologías y emblemas, por lo que el campo de acción de esta ley es mucho mayor.

Las nuevas normas oficiales mexicanas debían tener por lo menos el siguiente contenido:

I. La denominación de la norma y su clave;

II. Las especificaciones que correspondan al producto, la identificación del producto o servicio objeto de la norma;

III. Las especificaciones del producto o las características del servicio, los procedimientos o particularidades que se establezcan en la norma en razón de su finalidad;

IV. Los métodos de prueba y de muestreo aplicables;

V. Los datos informativos de los productos, envases o empaques, así como el tamaño y características de las diversas indicaciones; y

VI. La bibliografía que corresponda a la norma.

La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial tenía principalmente las siguientes facultades:

I. Elaborar el Programa Nacional de Normalización tomando en cuenta la opinión de las demás dependencias que ejerzan control o vigilancia sobre los productos o servicios susceptibles de normalizarse;

II. Expedir las normas oficiales mexicanas; y

III. Constituir y coordinar los Comités Consultivos Nacionales de Normalización.

A partir de esta Ley, se abre la participación en la tarea de planeación y ejecución de actos relacionados con la normalización, a las demás dependencias de la Administración Pública Federal de acuerdo al área de competencia de cada una de ellas, no obstante la responsabilidad en la tarea de normalización sigue siendo de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial ello a través de un nuevo órgano administrativo llamado Comisión Nacional de Normalización.

La Comisión Nacional de Normalización se integraba con representantes de las Secretarías encargadas del control y vigilancia de los productos sujetos a normalización, así como por instituciones de investigación científica y tecnológica y de las organizaciones de industriales y comerciantes.

La Comisión Nacional de Normalización tiene un carácter consultivo, que ayuda a la elaboración de normas oficiales mexicanas y coordina las actividades que sobre normalización corresponda realizar a las distintas dependencias de la Administración Pública Federal.

Se prevé la creación de los Comités Consultivos Nacionales de Normalización, órganos auxiliares en la formulación de normas oficiales

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
SECRETARÍA DE GOBIERNO
SALA DE LA GOBIERNO

mexicanas y para la promoción del cumplimiento de las mismas. Dichos Comités se integraban de representantes de las dependencias del Ejecutivo Federal, organismos públicos, organizaciones de industriales, de prestadores de servicios, forestales o pesqueros, centros de investigación científica y tecnológica, colegios de profesionistas y consumidores.

Los comités se integrarían en distintas ramas específicas en razón del objeto a normalizar. Estos comités eran quizá el eslabón más importante en la cadena de la elaboración de la norma oficial mexicana, ya que eran los encargados de realizar la verdadera investigación e integración de la norma, a menos que un particular lo hubiera hecho a manera de anteproyecto.

El artículo 46 de la Ley señalaba las propuestas de normas oficiales mexicanas se presentaban como anteproyecto, si la misma había sido realizada por los fabricantes, prestadores de servicios, comerciantes o consumidores intermedios o finales del producto o servicio de que se trate, o como proyecto si era presentada por los Comités Consultivos Nacionales de Normalización o finalmente si era presentado por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, la misma se presentaría como versión oficial.

Los anteproyectos debían presentarse ante la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, misma que normalmente lo turnaba a los Comités Consultivos Nacionales de Normalización, ya que en caso de que el interés público así lo requiriera, podía pasar a manera de proyecto directamente a la propia Secretaría.

En esta Ley la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial nuevamente tiene la facultad de para requerir de fabricantes, prestadores de servicios, consumidores o centros de investigación científica y tecnológica, datos para la elaboración de normas oficiales mexicanas, adicionalmente podía requerir de fabricantes, comerciantes y prestadores de servicios, una muestra para la elaboración de normas oficiales mexicanas, misma que será devuelta una vez efectuado su estudio, y dice el artículo que ello a menos que haya sido necesaria su destrucción³³.

Recordemos que en la anterior ley de 1961, la facultad para requerir datos para la elaboración de las normas oficiales mexicanas no se había contemplado, no obstante que en las anteriores si se había hecho.

Las normas oficiales mexicanas podían ser revisadas, adicionadas o modificadas en todo tiempo por cualquier interesado aunque si la norma había sido emitida por otra dependencia además de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, sólo podía ser modificada con aprobación de ella.

El artículo 61 de la Ley señalaba cuales eran las normas oficiales mexicanas obligatorias³⁴, además el artículo 62 de la misma Ley daba una

³³ Si recordamos que el artículo 14 de la Constitución señala que nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos... podemos concluir que este artículo es inconstitucional.

³⁴ Entre otras eran obligatorias, las normas relacionadas con la metrología; los de métodos de prueba; los referentes a lenguaje técnico, industrial, comercial, etc.; tallas de prendas de vestir y calzado; productos utilizados como materia prima; los procesos, productos o servicios de los que dependa la salud o seguridad de las personas; equipo en el que se manejen gases energéticos; materiales industriales relacionados con la energía eléctrica y los que por su uso causen contaminación.

enumeración de los productos sujetos a normas oficiales mexicanas que podían ser de cumplimiento obligatorio³⁵, dejándose a discreción tal decisión a las dependencias que por su objeto fueran competentes.

Respecto a los productos de importación, se establece en el artículo 63 de esta Ley, que para poder internarlos al país, deberían igualmente cumplir con las normas oficiales mexicanas, adicionalmente se señala que en caso de que no existiesen normas al respecto, pero sí las hubiera en su país de origen, deberían previamente a la internación del producto al país, acreditar su cumplimiento.

Las normas oficiales mexicanas obligatorias se publicaron íntegramente en el Diario Oficial de la Federación, mas las que no lo eran únicamente se publicaron sus títulos en dicho órgano de difusión encontrándose su versión completa en la Gaceta de Industria, Comercio y Servicios.

Los productos sujetos al cumplimiento de las normas oficiales mexicanas, una vez que hayan acreditado que cumplen con ellas, deberán ostentar la *contraseña oficial*, misma que se fijara en el producto o en los empaques del mismo. Ahora bien, en caso de que se cumpla con normas opcionales se podrá ostentar el *Sello Oficial de Garantía*.

³⁵ Podían ser obligatorias, a *discreción* de la correspondiente dependencia, entre otras, las siguientes: productos alimenticios y bebidas para consumo humano, así como sus envases, empaques o envolturas; productos y servicios de exportación; los procesos, productos y servicios que utilicen energéticos o recursos naturales respecto de los cuales deba evitarse el dispendio, o cuando lo requiera el interés público; cuando lo soliciten los fabricantes, prestadores de servicios, comerciantes o consumidores; descripción de emblemas o símbolos para denotar que un producto ha sido obtenido, elaborado producido o fabricado en el país; y en general cuando así lo requiera el interés público.

Las personas sujetas a normas obligatorias, así como las que usen el sello de garantía, se encontraban obligados a mantener un sistema de control de calidad el cual sería verificado periódicamente mediante requerimientos de información y presentación de documentos, visitas de inspección, visitas de verificación y recolección de muestras.

Esta ley contiene un capítulo muy completo de los requisitos y formalidades que debía cumplir la autoridad que realice la visita domiciliaria, situación que era necesario regular ya que no se encontraba en la antigua ley de 1961.

Cuando un producto no cumple con la norma oficial mexicana siendo obligatoria ésta, se prohibirá de inmediato su comercialización, hasta en tanto se acredite que cumplen con la norma. De no ser posible, la ley señalaba que se tomarían las providencias necesarias para que no fueren usados dichos productos al fin a que estaban destinados.

Si el producto ya estaba en el comercio, los comerciantes se abstendrán de su venta, a partir de la fecha en que se les notifique dicha resolución o a partir de que se publique en el Diario Oficial de la Federación. De ser posible, los fabricantes podían sustituir a los comerciantes los productos o servicios cuya venta se prohíba, por otras que sí cumplan con las especificaciones, de lo contrario debían reintegrárseles o bonificárseles su valor.

Igualmente se crea el Sistema Nacional de Acreditamiento de Laboratorios, encargado de autorizar a laboratorios especializados para realizar análisis, pruebas de laboratorio, así como los dictámenes de control de calidad respectivos. Cabe mencionar que desde 1980 se había publicado un decreto al respecto, sin embargo hasta este momento se eleva a categoría de ley.

Como resulta a todas luces evidente, el Sistema Nacional de Acreditamiento de Laboratorios de pruebas, podrá suspender³⁶ y revocar³⁷ los registros y autorizaciones para actuar como laboratorio de prueba cuando incumplan con las obligaciones contraídas en la ley

Respecto a las sanciones en que se podía incurrir por incumplir la Ley, iban desde la multa hasta por 500 veces el salario mínimo general diario correspondiente en el Distrito Federal; clausura temporal o definitiva, parcial o total; y arresto hasta por 36 horas. En caso de reincidencia, la multa se duplicaría sin que puede exceder de 1000 veces el Salario Mínimo General Vigente en el Distrito Federal.

Las resoluciones dictadas, como todas las resoluciones de autoridad que puedan causar un perjuicio al gobernado, deben estar fundadas y

³⁶ Cuando no proporcione los informes requeridos por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial; cuando impida u obstaculice las funciones de inspección y vigilancia de la Secretaría y cuando disminuya sus recursos o su capacidad para emitir los dictámenes técnicos solicitados.

³⁷ Por la emisión de dictámenes falseados; cuando hagan mal uso de la *contraseña oficial*; cuando nieguen reiterada e injustificadamente el servicio a quien se lo solicite; cuando renuncien expresamente su autorización; y cuando tratándose de los primeros dos casos de suspensión se reincida en la misma infracción, o cuando por falta de capacidad se prolongue por mas de tres meses.

motivadas en ley, sin embargo, por lo que hace el establecimiento de sanciones, es muy importante que la motivación de la resolución tome en cuenta específicamente la intención y la gravedad de la infracción, en relación con el perjuicio ocasionado a los consumidores y las condiciones económicas del infractor.

Estos requisitos, no solamente se exigen para el cumplimiento de la obligación de motivar una resolución de autoridad, sino para que la sanción no se encuadre dentro de las prohibidas por el artículo 22 de nuestra Constitución.

“Artículo 22.- Quedan prohibidas las penas de mutilación y de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, **la multa excesiva**, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales...”

A este respecto existe jurisprudencia muy interesante emitida por la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, misma que a continuación se transcribe:

“MULTAS, REQUISITOS CONSTITUCIONALES QUE DEBEN CUMPLIR.- Para considerar que una multa impuesta a un particular cumple con lo establecido por los Artículos 16 y 22 Constitucionales, debe satisfacer ciertos requisitos, a juicio de esta Sala Superior se debe concluir que son los siguientes: I.- Que la imposición de la multa esté debidamente fundada, es decir, que se exprese con precisión el precepto legal aplicable al caso. II.- Que la misma se encuentre debidamente motivada, señalando con precisión las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la imposición de la multa, debiendo existir adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configure la hipótesis normativa. III.- **Que para evitar que la multa sea excesiva se tome en cuenta la gravedad de la infracción,**

esto es, el acto u omisión que haya motivado la imposición de la multa, así como la gravedad de los perjuicios ocasionados a la colectividad, la reincidencia y la capacidad económica del sujeto sancionado. IV.- Que tratándose de multas en las que la sanción puede variar entre un mínimo y un máximo, se invoquen las circunstancias y las razones por las que se considere aplicable al caso concreto el mínimo, el máximo o cierto monto intermedio entre los dos.

Revisión No. 2645/82.- Resuelta en sesión de 6 de septiembre de 1983, por unanimidad de 6 votos. Revisión No. 275/80.- Resuelta en sesión de 12 de febrero de 1985, por mayoría de 6 votos y 1 en contra. Revisión No. 1244/79.- Resuelta en sesión de 19 de agosto de 1987, por unanimidad de 8 votos. (Texto aprobado en sesión de 24 de agosto de 1987).³⁵⁷⁷

La Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, ha considerado que para que una sanción impuesta por la autoridad administrativa no pueda ser considerada jurídicamente como excesiva, deben por lo menos tomar en cuenta la gravedad de la infracción, el acto u omisión que haya motivado su imposición, así como los perjuicios ocasionados, la reincidencia y la capacidad económica del sujeto sancionado.

Por lo que hace a multas fijas, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado que las mismas son excesivas, tal y como se puede desprender de la siguiente jurisprudencia que tacha al artículo 76, fracción II del Código Fiscal de la Federación como inconstitucional.

“MULTAS FIJAS. LAS LEYES QUE LAS ESTABLECEN SON INCONSTITUCIONALES.- Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que las leyes, al establecer multas, deben contener las reglas adecuadas para que las autoridades impositoras tengan la posibilidad de fijar su monto o cuantía, tomando en cuenta la

³⁵ *Revista del Tribunal Fiscal de la Federación*, Año IX, No. 92, agosto 1987, pag. 185.

gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia de éste en la conducta que la motiva y, en fin, todas aquellas circunstancias que tiendan a individualizar dicha sanción, obligación del legislador que deriva de la concordancia de los artículos 22 y 31, fracción IV de la Constitución Federal, el primero de los cuales prohíbe las multas excesivas, mientras el segundo aporta el concepto de proporcionalidad. **El establecimiento de multas fijas es contrario a estas disposiciones constitucionales, por cuanto al aplicarse a todos por igual, de manera invariable e inflexible, propicia excesos autoritarios y tratamiento desproporcionado a los particulares.**

Amparo en Revisión 2071/93.- Grupo de Consultores Metropolitanos, S.A. de C.V.- 24 de abril de 1995.- Unanimidad de 11 Votos.- Ponente: Juventino V. Castro y Castro. Secretario: Indalfer Infante González. Amparo Directo en Revisión 1763/93.- Club 202, S.A. de C.V.- 22 de mayo de 1995.- Unanimidad de 9 Votos.- Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Angelina Hernández Hernández. Amparo Directo en Revisión 8666/94.- Amado Ugarte Loyola.- 22 de mayo de 1995.- Unanimidad de 9 Votos.- Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Enrique Escobar Angeles. Amparo en Revisión 900/94.- Jovita González Santana.- 22 de mayo de 1995.- Unanimidad de 9 Votos.- Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Salvador Castro Zavaleta. Amparo Directo en Revisión 928/94.- Comerkin, S.A. de C.V.- 29 de mayo de 1995.- Unanimidad de 9 Votos.- Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Francisco de Jesús Arreola Chavez. El Tribunal Pleno en su Sesión privada celebrada el veinte de junio en curso, por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Presidente en funciones Juventino V. Castro y Castro, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Mariano Azuela Güitrón, Juan Díaz Romero, Genaro David Góngora Pimentel, José de Jesús Gudiño Pelayo, Guillermo Ortíz Mayagoitia, Humberto Román Palacios, Olga María Sánchez Cordero y Juan N. Silva Mesa; aprobó, con el número 10/1995 (9a.) la tesis de jurisprudencia que antecede; y determinó que las votaciones de los precedentes son idóneas para integrarla.- México, D.F. a veinte de junio de mil novecientos noventa y cinco.”

Como vemos la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado que toda multa establecida en ley de forma fija, como lo puede ser un determinado porcentaje fijo sobre una cierta ganancia, o simplemente establecer una cantidad fija e invariable, debe ser considerada como excesiva, y por ello inconstitucional.

Ello ya que, como vimos anteriormente, la autoridad debe tomar en cuenta ciertas circunstancias para imponer una sanción, por lo que si la ley prevé una cantidad fija a imponer como sanción cuando se comete una infracción, la autoridad se ve impedida para poder variar la sanción de acuerdo a las circunstancias del infractor.

Igualmente resulta interesante el criterio sustentado por el Tercer Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, en el que se desarrollan más ampliamente las razones por las cuales debe considerarse que una multa fija en de carácter inconstitucional.

“MULTAS FISCALES EXCESIVAS. SON INCONSTITUCIONALES.- El artículo 76, fracción III, del Código Fiscal de la Federación, que dice: "Cuando la comisión de una o varias infracciones origine la omisión total o parcial en el pago de contribuciones incluyendo las retenidas o recaudadas, excepto tratándose de contribuciones al comercio exterior, y sea descubierta por las autoridades fiscales mediante el ejercicio de sus facultades de comprobación, se aplicarán las siguientes multas: III.- el 150% de las contribuciones omitidas en los demás casos"; es violatorio de lo dispuesto por el artículo 22 constitucional que prohíbe la imposición de multas excesivas. El precepto constitucional en comento, no establece un límite para la imposición de multas, por lo que la autoridad federal tiene potestad, para en cada caso, hacer la calificación de la multa impuesta. Así, el concepto de multa excesiva se puede establecer, tomando en consideración los elementos que la integran, partiendo tanto de la acepción gramatical del término "excesivo", como de las interpretaciones realizadas por la doctrina y la jurisprudencia: a) En primer lugar, una multa es excesiva cuando la sanción pecuniaria impuesta al infractor, para reprimir y prevenir la infracción tributaria, salga de los límites de lo ordinario o de lo razonable. b) **Una multa es excesiva cuando la sanción pecuniaria esté en desproporción con las posibilidades económicas del multado, en relación a la gravedad del ilícito fiscal.** c) **El carácter excesivo de la multa está en función a las características individuales del multado, pudiendo ser excesiva para**

unos, moderada para muchos y leve para pocos. d) Para que una multa no sea contraria al texto constitucional, debe, el establecimiento del monto pecuniario, tener en cuenta las condiciones individuales del infractor en concordancia con el hecho que la motiva. e) Las multas excesivas pueden estar establecidas en la ley, cuando la sanción pecuniaria sea fija e invariable, impidiendo a la autoridad administrativa individualizar la multa en cada caso concreto, lo que se traduce en que la imposición de la multa no se tome en cuenta ni las condiciones económicas del infractor ni el ilícito fiscal. Por lo tanto, para calificar el carácter excesivo o no de la multa aplicada, deben tenerse presentes la correspondencia entre la cuantía de la multa y la fortuna y condiciones del infractor, que la sanción pecuniaria esté en proporción con el valor del negocio en que se cometió la infracción que se castiga, y tomando en cuenta las finalidades que se persiguen con la imposición de la multa entre las que se encuentran la prevención y represión de la evasión ilegal tributaria, el carácter de la multa también debe atender a la gravedad de la infracción y a la actitud del infractor, lo que no sucede cuando el monto de la sanción es un porcentaje fijo establecido en la ley. Entonces, al tenor de los razonamientos que anteceden, pueden concluir que, por lo que toca a la ley, una multa debe ser considerada excesiva y por lo tanto inconstitucional, cuando se fije como multa una cantidad invariable en su imposición, por lo tanto, no se puede tomar en consideración la gravedad de la infracción realizada, los perjuicios ocasionados al fisco e indirectamente a la colectividad y la reincidencia en la comisión del hecho que la motiva, todo ello en relación con la capacidad económica del infractor. En efecto al establecerse un sistema de multas fijas, no se puede apreciar desde el punto de vista legal el carácter excesivo de la multa impuesta, debido a que la autoridad administrativa no está obligada a individualizar el monto de la sanción, por lo tanto, no existe parámetro de comparación para determinar si la multa carece de proporcionalidad o va a más allá de lo razonable. En este orden de ideas al establecer el legislador en el artículo 76, fracción III del Código Fiscal de la Federación, un porcentaje único, como multa por la comisión de cualquier infracción que origine la omisión total o parcial en el pago de contribuciones, incurrió en una violación al artículo 22 constitucional, en virtud de que al no tomar en cuenta las circunstancias especiales del infractor, que permitan la individualización de la sanción, se abre la posibilidad de la aplicación de multas excesivas. Aún más, el carácter excesivo de la multa fijada por el artículo 76, fracción III en comento, no se desprende del porcentaje en sí mismo considerado, sino de que al establecerse un sistema rígido para la imposición de multas, sin tomar en cuenta la capacidad económica del infractor y la gravedad de la infracción, basta que la autoridad hacendaria descubra en uso de sus facultades de

comprobación la omisión en el pago de una contribución, para que cualquier persona sea sancionada en la misma forma.

Amparo directo 478/89.- Servicio San Felipe, S.A.- 24 de enero de 1990.- Unanimidad de votos.- Ponente Jaime Manuel Marroquin Zaleta.- Secretario: José de Jesús Echegaray Cabrera.”

En materia de recursos administrativos, la ley contemplaba un plazo de 15 días hábiles a partir de su notificación para recurrirla, acompañando documentos que acrediten su personalidad; copia del documento en que conste el acto impugnado; y las pruebas que ofrezca.

Se permiten todo tipo de pruebas, excepto la confesional. Si se ofreciesen pruebas que ameriten desahogo ulterior, se concederá un plazo no menor de 8 ni mayor de 30 días hábiles para su desahogo, de no presentarse no será tomada en cuenta. La Ley señala que será supletorio para lo no previsto en materia de recursos, el Código Federal de Procedimientos Civiles.

El recurso se tendrá por no interpuesto cuando no se haya presentado en tiempo, cuando no se haya acompañado la documentación que acredite su personalidad; y cuando no aparezca suscrito o firmado por quien debiera hacerlo.

La interposición de la resolución suspenderá la ejecución de la resolución por cuanto al pago de la multa, siempre que se garantice la misma. Respecto a la suspensión de la clausura y del arresto, las mismas se otorgarán siempre y cuando lo solicite el recurrente; el recuso sea procedente; que no permita la consumación o continuación de actos u omisiones de lo dispuesto

en la Ley; que la ejecución de la resolución produzca daños o perjuicios de difícil reparación contra el recurrente; y que no se ocasionen daños o perjuicios a terceros a menso que se garantice su interés.

Finalmente la Ley instituye el Premio Nacional de Calidad, para aquellos que apoyen a la actividad de normalización, desarrollo tecnológico nacional y la exportación de productos.

E. Ley Federal sobre Metrología y Normalización del 1º de julio de 1992

Con fecha 1º de julio de 1992, se publicó la nueva Ley Federal sobre Metrología y Normalización misma que rige hasta el día de hoy, sin embargo ha sufrido un par de reformas en 1996 y 1997.

Primeramente, estudiaremos la Ley Federal sobre Metrología y Normalización tal y como se había publicado en 1992, para después pasar al estudio de sus reformas.

La exposición de motivos de la iniciativa de ley propuesta por el Ejecutivo Federal señala que la nueva Ley Federal sobre Metrología y Normalización tiene como finalidad incrementar la competitividad del aparato productivo tanto en lo interno como en lo externo para alentar la actividad económica de los particulares, eliminar inseguridades y permitir la concurrencia de todas las actividades productivas del país.

En especial la iniciativa se encaminó a aumentar la transparencia en el proceso de elaboración de normas oficiales mexicanas, reduciendo la discrecionalidad de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y de los Comités Consultivos Nacionales de Normalización.

Cabe mencionar que la presente Ley no fue una propuesta altruista que se relacione con la buena voluntad de la autoridad, en especial del Ejecutivo Federal, sino que nuevamente obedece al cumplimiento de los compromisos internacionales adquiridos, especialmente los relacionados con el Código de Obstáculos Técnicos al Comercio y del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) que evitan la práctica de incorporar procedimientos transparentes en la elaboración de regulaciones técnicas, para evitar que éstas puedan constituir barreras al comercio internacional.

El primer gran cambio implica que pasa la obligación de vigilancia y aplicación de la Ley de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial a ser una responsabilidad compartida entre las diversas dependencias del Ejecutivo Federal.

De esta forma vemos que desde este momento, las diversas Secretarías de Estado tienen la obligación de expedir las normas oficiales mexicanas relacionadas con el ámbito de su competencia, así como verificar y en su caso certificar, los productos, procesos, métodos, instalaciones, servicios o actividades que cumplan con las normas oficiales mexicanas.

La certificación es el procedimiento por medio del cual se asegura que un producto, proceso, sistema o servicio, se ajusta a las normas, lineamientos o recomendaciones de organismos dedicados a la normalización nacional o internacional.

Como vemos, el legislador nuevamente se preocupa por definir de antemano ciertos términos contenidos en la misma, esto nos parece acertado ya que se trata de una ley administrativa muy técnica, de la que no existe doctrina ni jurisprudencia del tema que pueda aclararlos.

Otra de las obligaciones que deriva de la presente Ley para las diversas Secretarías de Estado, es la relacionada con la aprobación para operar a los organismos nacionales de normalización³⁹, certificación, laboratorios de pruebas y unidades de verificación, mismos que veremos más adelante.

No obstante que ahora se reparte parte del trabajo derivado de la normalización a las diversas dependencias del Ejecutivo Federal, situación que evidentemente deriva en una mayor eficiencia en la elaboración de las normas oficiales mexicanas, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial sigue siendo la cabeza de la normalización en el país, ya que es la dependencia encargada, entre otras obligaciones de integrar el Programa Nacional de Normalización, con las normas oficiales mexicanas y normas mexicanas que se pretendan elaborar anualmente, codificar las normas

³⁹ Cabe mencionar que para operar, además de la aprobación de la respectiva dependencia, es necesario contar con el acreditamiento respectivo por parte de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

oficiales mexicanas por materias y mantener la recopilación de las normas oficiales mexicanas y normas mexicanas, así como las internacionales y de otros países y fungir como Secretario Técnico de la Comisión Nacional de Normalización y de los Comités Nacionales de Normalización, participando con voz y voto en las sesiones relacionadas con temas de comercio e industria.

La nueva Ley Federal sobre Metrología y Normalización define a las normas oficiales mexicanas como las especificaciones técnicas, criterios, reglas, instructivos, circulares o lineamientos de carácter obligatorio que expiden las dependencias del Ejecutivo Federal competentes, respecto de productos, procesos, instrumentos, envases o embalajes y servicios, cuando puedan constituir un riesgo para la seguridad de las personas, dañen a la salud humana, animal, vegetal, al medio ambiente general y laboral o para preservar los recursos naturales, así como los métodos de prueba derivados de los mismos.

Las Secretarías de Estado que se encuentran envueltas en la normalización son actualmente las siguientes:

- Secretaría de Comercio y Fomento Industrial;
- Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca;
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social;

- Secretaría de Comunicaciones y Transportes;
- Secretaría de Salud;
- Secretaría de Energía;
- Secretaría de Desarrollo Social;
- Secretaría de Turismo; y
- Secretaría Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural.

Las normas oficiales mexicanas deben expedirse con ciertos requisitos, entre los que se encuentran, mencionar la denominación de la norma, su clave, la identificación del producto, servicio, método, proceso o instalación u objeto de la misma.

A continuación damos un ejemplo de estos requisitos; “Norma Oficial Mexicana NOM-05-TUR-1998, Requisitos mínimos de seguridad a que deben sujetarse las operadoras de buceo para garantizar la prestación del servicio”.

Igualmente la norma oficial mexicana deberá contener las especificaciones y características que correspondan al producto, servicio, método, proceso o instalación; así como los métodos de prueba y demás información que deba contener el producto, o su empaque. Adicionalmente se deberá incluir el grado de concordancia con normas y recomendaciones

internacionales, la bibliografía de la norma, y en su caso, mencionar las normas sobre las que se basa y la mención de las dependencias que vigilarán el cumplimiento de las normas cuando exista concurrencia de competencias.

Además, la nueva ley contempla la obligación de las dependencias de evaluar el impacto de la expedición de las normas oficiales mexicanas, examinando los posibles mecanismos alternativos que pudieran permitir un mayor beneficio y menor costo social, haciendo más racional y menos discrecional el proceso normativo a través del cual las dependencias busquen eficientemente proteger el interés público.

Dicha evaluación se conseguiría mediante el estudio de los comentarios que los particulares hicieran llegar a los Comités Consultivos Nacionales de Normalización al proyecto de norma oficial mexicana publicado en el Diario Oficial de la Federación, ello previo a la publicación de la versión final de la norma oficial mexicana. Con ello se logra contar con una mayor legitimidad de las normas, así como una norma jurídica verdaderamente democrática.

La elaboración de normas oficiales mexicanas debe seguir los siguientes pasos:

1. Anteproyecto de norma oficial mexicana: La norma oficial mexicana comienza como un anteproyecto elaborado ya sea por los organismos nacionales de normalización, o por la dependencia a quien corresponde la regulación o control del objeto a normalizarse.

Dicho anteproyecto es sometido a la consideración del correspondiente Comité Consultivo Nacional de Normalización. Las resoluciones en los comités se deberán tomar por consenso, y de no ser posible, por mayoría de votos, sin embargo, para ser válida dicha resolución, deberán votar favorablemente cuando menos la mitad de las dependencias representadas en el comité y contar con voto aprobatorio del presidente del mismo.

Los Comités Consultivos Nacionales de Normalización están divididos según la materia, y se encuentran integrados por miembros de la dependencia competente, de las diversas organizaciones de industriales, prestadores de servicios, comerciantes, productores agropecuarios, forestales o pesqueros, centros de investigación científica o tecnológica, colegios de profesionales y consumidores, organizados por la Comisión Nacional de Normalización.

Los anteproyectos deberán contener un análisis que deberá contener los siguientes puntos, la razón científica que apoye su formulación y expedición; la descripción de los beneficios potenciales y la identificación de las personas o grupo de personas que se beneficiarían por la norma; la descripción de los costos potenciales de la norma y posibles efectos adversos; los beneficios de la norma, principalmente en términos monetarios y finalmente, la justificación de las razones por las cuales el medio idóneo para alcanzar el objeto deseado ,es por medio de una norma oficial mexicana.

2. Proyecto de norma oficial mexicana: Una vez presentado el anteproyecto de norma oficial mexicana en el respectivo Comité Consultivo Nacional de Normalización, este cuenta con 75 días naturales para que

formule observaciones al mismo, mismas que deberán ser contestadas por quien elaboró el anteproyecto en un plazo no mayor de 30 días naturales. Si quien formuló el anteproyecto considera que no deben hacerse los cambios, se indicará así al presidente del Comité, a fin de que se haga la publicación en el Diario Oficial de la Federación de dicho anteproyecto a manera de proyecto de norma oficial mexicana.

3. Comentarios al proyecto de norma oficial mexicana: Una vez publicado el proyecto de la norma oficial mexicana en el Diario Oficial de la Federación, cualquier interesado, durante los 90⁴⁰ días naturales siguientes a la publicación, podrá presentar sus comentarios al comité consultivo respectivo. Durante este plazo, estarán a disposición de quien lo solicite, los comentarios realizados al anteproyecto, así como la respuesta a los mismos.

4. Respuestas a los comentarios del proyecto de norma oficial mexicana: Transcurrido el plazo mencionado, el Comité Consultivo Nacional de Normalización cuenta con un plazo de 45 días para estudiar los comentarios recibidos y proceder a modificar la norma de considerarlo conducente. No obstante lo anterior, las dependencias deberán ordenar la publicación de las respuestas a los comentarios recibidos, (con la reforma de 1997, se adicionó la obligación de igualmente publicar las modificaciones al proyecto cuando menos 15 días naturales antes de la publicación de la norma oficial mexicana).

⁴⁰ Mediante la Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación del 27 de mayo de 1997, dicho plazo se acortó a 60 días naturales, a fin de hacer más expedito el procedimiento de creación de norma oficial mexicana.

5. Norma oficial mexicana; Finalmente, teniendo un estudio pormenorizado de la norma oficial mexicana y de su impacto, y conociendo la opinión de los interesados, se publica la norma oficial mexicana en el Diario Oficial de la Federación.

Como puede parecer, la elaboración de una norma oficial mexicana no es un procedimiento sencillo, ni expedito, por lo que igualmente se prevé la existencia de normas oficiales mexicanas de emergencia, en los que no habrá anteproyecto o proyecto.

La vigencia máxima de las normas oficiales mexicanas de emergencia es de seis meses y en ningún caso podrá expedirse más de dos veces consecutivas. Para poder hacer permanente dicha norma, deberá presentarse como anteproyecto en los términos antes planteados.

Existe un gran problema en esta Ley, y es que en ningún momento se señala cuándo se deberá considerar que existe un caso de emergencia, por lo que queda a total criterio de la autoridad administrativa el determinar si una circunstancia nueva se debe encuadrar en un caso de emergencia. En obvio de repeticiones inútiles, ténganse por reproducida nuestra opinión de ilegalidad de dicho acto por considerarse arbitrario y no discrecional.

En caso de que no subsistieran las circunstancias que motivaron la expedición de una norma oficial mexicana, la dependencia competente, la Comisión Nacional de Normalización o los miembros del comité consultivo

nacional de normalización, podrán proponer la cancelación o modificación de la misma al comité correspondiente, siguiendo el mismo camino que el seguido para su expedición.

Ahora bien, al igual que en las anteriores leyes, igualmente se prevé el cumplimiento de las normas oficiales mexicanas para los productos que se pretenden internar al país para su importación e igualmente se prevé que en caso de que no exista norma oficial mexicana al producto o servicio a importarse, señala la ley que el producto o servicio a importarse deberá mencionar antes y durante su comercialización que cumple con las especificaciones del país de origen, en su defecto las internacionales o a falta de éstas las del fabricante⁴¹.

Una vez que se ha acreditado que los productos o servicios sujetos al cumplimiento de una norma oficial mexicana cumplen con las especificaciones contenidas en la misma, se fijará en el producto un sus envases, embalajes, etiquetas o envolturas la contraseña que denote dicho cumplimiento.

Casi de forma idéntica a la Ley anterior, la presente ley ordena la inmovilización de los productos que no cumplan con las normas oficiales mexicanas, prohibiéndose su comercialización hasta en tanto no se acredite el cumplimiento de los requisitos contenidos en la norma oficial mexicana a que

⁴¹ Es importante el resaltar dos situaciones, ya que el artículo 53 dice expresamente que el producto debe **mencionar** que cumple con las especificaciones, mas no señala que deba acreditarlo, además señala que en primer lugar debe señalar que cumple con las especificaciones del país de origen o en su defecto las internacionales y en tercer lugar las del fabricante.

está sujeta. Cuando el incumplimiento de la norma pueda dañar significativamente la salud de las personas, animales, plantas, ambiente o ecosistemas, los comerciantes de abstendrán de comercializarlos, ordenando igualmente a los medios masivos de comunicación a solicitud de la dependencia competente a difundir tal circunstancia.

Quien resulte responsable del incumplimiento de la norma, tendrá la obligación de reponer los productos a los comerciantes, por aquellos que cumplan con las especificaciones correspondientes, reintegrárseles o bonificarles su valor, así como los gastos en que incurran. El retraso en el cumplimiento de lo anterior, será sancionado con multas por cada día que transcurra.

De forma innovadora se crean las unidades de verificación que se integran con personas físicas o morales acreditadas por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial para realizar, a petición de parte, actos de inspección como complemento a las actividades que el Estado realiza, los dictámenes emitidos por las unidades de verificación serán reconocidos por las dependencias y organismos de certificación.

Continúa la existencia de normas de cumplimiento voluntario, llamadas ahora normas mexicanas, dichas normas de referencia emitidas son emitidas por las agrupaciones de productores y consumidores constituidos en asociaciones llamadas organismos nacionales de normalización, y sin que necesariamente participen las dependencias del Ejecutivo Federal.

Esta nueva regulación se debe a la redefinición del Estado como rector de la actividad económica, ya que se consideró que si se trataba de una norma de calidad de cumplimiento voluntario, no tenía sentido que la misma fuera expedida por una autoridad con facultad de ejecución y decisión. Además se pretendía propiciar el desarrollo de los sistemas de normalización privados que buscaran proponer la calidad como medio para competir en los mercados internacionales.

Las normas mexicanas deben contener en su texto, básicamente lo mismo que las normas oficiales mexicanas, a excepción, claro está, de la dependencia encargada de la vigilancia del cumplimiento de la misma.

Igualmente continúa la existencia de la Comisión Nacional de Normalización prácticamente con la misma integración y funciones, coadyuvando a las Secretarías en las obligaciones derivadas de la ley.

El acreditamiento es el acto mediante el cual la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial reconoce a organismos nacionales de normalización, organismos de certificación, laboratorios de pruebas y de calibración y unidades de verificación, para que lleven a cabo las actividades que respectivamente les permite realizar la Ley.

Dicho acreditamiento será calificado por comités de evaluación creados por las diversas dependencias para otorgar, suspender y revocar el acreditamiento antes señalado pudiendo hacer visitas para comprobar el

cumplimiento de los requisitos de las propias normas oficiales mexicanas, así como de la propia Ley.

La verificación del cumplimiento de que un producto, proceso sistema o servicio se ajusta a las normas o lineamientos o recomendaciones de organismos dedicados a la normalización nacionales o internacionales se realiza por medio de los organismos de certificación, estos organismos, así como los laboratorios de prueba, eran igualmente reconocidos por la Ley Federal sobre Metrología y Normalización de 1988.

En lo que se refiere a visitas domiciliarias, para la verificación del cumplimiento de la presente Ley, así como de las normas oficiales mexicanas derivadas de ella, se repiten muchas de las disposiciones contenidas en la anterior Ley.

Por lo que hace a las visitas de inspección, podemos decir que se dividen en dos principales, el primero sería el relacionado con los requerimientos de información por parte de las dependencias del ejecutivo; el segundo con las visitas domiciliarias mismas que puede ser únicamente una inspección ocular, o bien con un muestreo para ser analizado en un laboratorio acreditado.

La ley señala que una visita de verificación es la que se realiza en los lugares en que se realice el proceso, alguna fase del mismo, de productos, instrumentos para medir o servicios, con objeto de constatar ocularmente que se cumple con lo dispuesto en esta Ley y demás disposiciones derivadas de

ella, así como que las que se efectúen con el objeto de comprobar el cumplimiento de las normas oficiales mexicanas, el contenido neto y en su caso la masa drenada; determinar los ingredientes que constituyan o integren los productos, si existe obligación de indicar su composición así como la veracidad de la información comercial o la ley de los metales preciosos estas verificaciones sí podrán realizarse en los laboratorios del fabricante si cuenta con el equipo que se requiere o en los acreditados por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, sólo en este último caso procederá la recolección de muestras .

En las visitas domiciliarias se expedirá un acta detallada del resultado de la visita, que deberá ser firmado por el representante de la dependencia o unidad de verificación, por el del laboratorio en que se hubiere realizado la verificación y del fabricante o prestador del servicio. De toda acta se debe dejar copia a la persona con quien se entendió la diligencia.

En las actas se harán constar diversos datos relativos a la identificación del visitado, momento y lugar en que se realizó la visita, número y fecha del oficio, datos de quien se realizó la visita y de los testigos de la misma, datos relativos a la actuación, en su caso, declaración del visitado y el nombre y firma de todos los que intervinieron en la misma.

Si del resultado de la prueba se desprende que el producto o servicio no cumple con la norma oficial mexicana se podrá realizar una segunda prueba a petición del fabricante o prestador del servicio, esa segunda prueba correrá a

cargo del interesado ya sea en el mismo laboratorio autorizado⁴², o en otro a juicio de la dependencia.

Las visitas de verificación se llevarán a cabo únicamente por personal autorizado, previa identificación vigente y exhibición del oficio respectivo durante días y horas hábiles, aunque podrán habilitarse los días horas siendo inhábiles, a fin de evitar la comisión de infracciones.

En caso de que para la verificación del cumplimiento de las normas oficiales mexicanas sea necesario hacerlo en un laboratorio acreditado, se recabarán muestras por duplicado quedando un tanto de ellas en resguardo del establecimiento visitado, a fin de que sobre el otro se realice la prueba respectiva.

Si de la prueba se concluye que se cumplen con las disposiciones de la ley y de sus derivados, se tendrá por aprobado el lote; sin embargo, si la de la primera prueba se concluye que el lote no cumple con la norma oficial mexicana, a petición del visitado podrá realizarse una segunda prueba, sobre el duplicado de la muestra que está a cargo del establecimiento visitado, de la que se concluirá en definitiva si el lote cumple o no con la norma oficial mexicana.

⁴² Es importante señalar que la anterior ley no señalaba expresamente que el laboratorio donde debía realizarse la prueba debía ser de los autorizados para operar como laboratorio de prueba, sino que de conformidad con su artículo 69 la comprobación podía realizarse en el propio laboratorio del fabricante si es que el mismo contaba con el equipo requerido, o en su defecto con el que le prestaba el servicio o en otro a juicio de la dependencia.

Los informes se notificarán dentro de un plazo de 5 días hábiles siguientes a la fecha de recepción del informe de laboratorio, a los fabricantes o a los distribuidores, comerciantes o importadores si a éstos les fueron recabadas las muestras. Tratándose de organismos de verificación, los informes de notificarán dentro de un plazo de dos días hábiles.

Al notificarse el resultado de la verificación, las muestras quedarán a disposición de la persona de quien se recabaron, y en su caso el material sobrante si fuere necesaria su destrucción, situación que ya comentamos nos parece inconstitucional.

Una vez terminada la visita, los visitados cuentan con un plazo de 5 días para presentar un escrito desvirtuando las observaciones hechas valer en la diligencia, así como ofrecer pruebas con relación a los hechos contenidos en la misma

Por último, pueden suceder cuatro situaciones en caso de que se concluya deficiencia en el producto, la primera es la relacionada con el incumplimiento con la norma oficial mexicana, la segunda sobre deficiencias en el contenido neto o la masa drenada del producto, la tercera cuando no correspondan los materiales con las indicaciones que ostenten o en un porcentaje distinto, y finalmente en tratándose de servicios que perjudiquen al consumidor, en dichas situación que se tiene por consecuencia el retiro del mercado de la mercancía hasta en tanto no se corrijan las irregularidades.

En relación con las sanciones, y comparación con la anterior ley, los montos de las mismas aumentaron, supuestamente como forma de disuadir y prevenir el incumplimiento de la Ley, mismas que pueden ser impuestas por las diversas dependencias del Ejecutivo Federal.

Las multas a imponerse como sanción, pueden ser hasta por el importe de 20,000 veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, y podrán imponerse inclusive por cada día que transcurra de persistir con la infracción.

Continúan otras sanciones, como la clausura temporal o definitiva, parcial o total; el arresto hasta por treinta y seis horas y la suspensión o revocación del acreditamiento respectivo.

La reincidencia duplicará la multa impuesta sin que pueda exceder de 40,000 veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal. Las sanciones serán impuestas en base a las actas levantadas en las visitas de verificación, o bien en base a los documentos emitidos por los organismos de verificación.

El último capítulo de la Ley comprende los artículos relacionados con el recurso administrativo que se interpondrá dentro de los 15 días hábiles siguientes a su notificación. Las disposiciones relativas al mismo son idénticas a la anterior Ley, por lo que no vale la pena comentarlas nuevamente.

Reforma del 24 de diciembre de 1996

La primera reforma a la Ley Federal sobre Metrología y Normalización fue publicada en el Diario Oficial de la Federación con fecha 24 de diciembre de 1996 misma que no fue muy trascendente, ya que únicamente comprendió tres artículos.

La reforma excluyó de la competencia de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial la expedición de normas oficiales mexicanas relativas a materiales y residuos industriales peligrosos y sustancias radioactivas para ser ahora competencia de la Secretaría del Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca y de la Secretaría de Energía.

Adicionalmente se derogó el artículo 49 y se reformó el artículo 51 de la Ley, relativo al procedimiento de modificación o cancelación de normas oficiales mexicanas.

El motivo de esta reforma, obedece a hacer más sencillo el procedimiento de modificación de la norma, siempre que no se pretendan crear nuevos requisitos o procedimientos o incorporar especificaciones más estrictas, o cancelar en su totalidad la norma, si es que no subsisten las causas que la motivaron.

Reforma del 20 de mayo de 1997

La segunda reforma comprendió una gran parte de la Ley. La misma obedeció principalmente a la necesidad de adecuar la Ley, para estar en

condiciones de cumplir con los compromisos que el país había adquirido con el exterior, principalmente relacionado con la necesidad de que la iniciativa privada tenga una mayor participación en las actividades relacionadas con la normalización.

Derivada de dicha necesidad, se reformó gran parte del articulado relativo a los procedimientos de elaboración de normas oficiales mexicanas, el mecanismo de control de las mismas, promover la cultura de la autorregulación en beneficio de la calidad de los procesos, bienes y servicios, aunque también se precisaron e incorporaron nuevos conceptos.

Una de las precisiones hechas fue en la definición de la norma oficial mexicana señalando que es una regulación técnica de observancia obligatoria, expedida por las dependencias competentes, para establecer reglas, especificaciones, atributos, directrices, características o prescripciones aplicables a un producto, proceso, instalación, sistema, actividad, servicio o método de producción u operación, así como aquellas relativas a terminología, simbología, embalaje, marcado o etiquetado y las que se refieran a su cumplimiento o aplicación.

Como podemos ver, ahora el legislador modificó lo que se debía entender por norma oficial mexicana, haciendo una nueva definición, si bien más completa, me parece más extensa y compleja.

Creo que bastaría con señalar que es aquella regulación obligatoria, de carácter técnico, creada con participación directa de los particulares y

expedida por las dependencias del ejecutivo federal, para mejorar los procesos de calidad y competitividad, así como para proteger la salud humana, el medio ambiente general y laboral, así como la protección al productor y usuario de un determinado producto, servicio o actividad.

Por lo que hace al procedimiento para la elaboración de las normas oficiales mexicanas, se establece la obligación de tomar en consideración las normas internacionales a fin de armonizar el marco normativo con el de otros países.

De esta forma, se establece en el artículo 44 de la Ley la obligación para los Comités Consultivos Nacionales de Normalización de estudiar las normas internacionales, para ser tomadas en cuenta al momento de realizar un proyecto de norma oficial mexicana, previéndose además la obligación de manifestar a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial cuando la norma internacional no constituya un medio eficaz para alcanzar el objetivo o finalidad deseada.

Por otro lado, se sustituyó el requisito de formular el análisis costo-beneficio, por el de una manifestación de impacto regulatorio, en el que se incluya las razones generales o finalidades del proyecto de norma oficial mexicana y su viabilidad, comprendiendo las medidas y alternativas consideradas y las razones por las que fueron desechadas, una comparación de dichas medidas con los antecedentes regulatorios, así como una

descripción de las formas de comprobar su cumplimiento y la posibilidad práctica de las dependencias de efectuar su verificación⁴³.

Cuando la norma oficial mexicana pueda tener un amplio impacto en la economía o en un sector específico, la manifestación deberá realizarse además en términos monetarios, así como una comparación con las normas internacionales, sometiéndose al análisis de expertos técnicos independientes para la revisión del proyecto de norma oficial mexicana.

Tratándose de normas de emergencia, la manifestación de impacto regulatorio únicamente deberá presentarse, cuando la dependencia que elaboró la norma de emergencia, determina extender el plazo de vigencia de la misma (únicamente por 6 meses más).

Con la reforma se subsana el hecho de que no se haya manifestado cuándo se debe considerar que existe caso de emergencia. La reforma incluyó un nuevo párrafo al artículo 48 de la Ley para señalar que sólo se considerarán casos de emergencia los acontecimientos inesperados que afecten o amenacen de manera inminente las finalidades establecidas para las normas oficiales mexicanas, evitando daños irreparables o irreversibles.

⁴³ Esta reforma, adecuó a la Ley Federal sobre Metrología y Normalización a lo previsto por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en su artículo 4-A, misma que prevé la obligación para las dependencias del Ejecutivo Federal, de elaborar una manifestación de impacto regulatorio que contenga los aspectos que dicha Secretaría determine en materia de desregulación económica, siempre que se realice un anteproyecto de disposiciones de carácter general o de reformas a éstas, que pueda tener incidencia en la actividad económica del país, a juicio de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

Para lograr que las normas oficiales mexicanas cumplan con su objetivo, y en su caso se determinen las acciones para mejorar su aplicación, la reforma estableció la facultad a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y del Comité Consultivo Nacional de Normalización para solicitar a las dependencias que al año siguiente de su entrada en vigor, un análisis de la aplicación, efectos y observancia de las mismas. Sin embargo, a manera de obligación, se establece que cada cinco años se efectúe una revisión de cada norma oficial mexicana, misma que de no hacerse, provocaría la pérdida de vigencia de la misma, publicándose su cancelación en el Diario Oficial de la Federación.

Dentro del campo de acción de los particulares, se incorpora una nueva sección en la Ley conteniendo únicamente disposiciones relativas a normas mexicanas, estableciéndose tres requisitos para la elaboración de las mismas, el primero es que las normas deberán estar incluidas en el Programa Nacional de Normalización, el segundo es que deberán tomarse en cuenta las normas internacionales, y finalmente deberá existir un consenso entre los sectores interesados que participen en el comité, sometiéndose a consulta pública publicándose en el Diario Oficial de la Federación por un período de cuando menos 60 días naturales antes de su expedición.

Igualmente existe la obligación de ser revisadas o actualizadas las normas mexicanas dentro de los 5 años siguientes a su publicación. De no hacerse dicha revisión, el secretario técnico de la Comisión Nacional de Normalización publicara en el Diario Oficial de la Federación ordenará su cancelación.

La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial podrá expedir las normas mexicanas que considere necesarias, únicamente si considera que un área en específico no ha sido cubierta por los organismos nacionales de normalización o cuando las normas expedidas no reflejen los intereses de los sectores involucrados.

Uno de los errores de la Ley antes de las reformas consistía en prever la existencia del Programa Nacional de Normalización, sin señalar en qué consistía, cuál iba a ser su contenido, dónde y cuándo se debía expedir.

Con la reforma se adiciona un artículo 61-A para subsanar dichas omisiones. Comienza señalando que el Programa Nacional de Normalización deberá estar integrado por un listado de temas a normalizar durante el año, comprendiendo no sólo las normas oficiales mexicanas, sino también las normas mexicanas y las normas de referencia para las dependencias de la administración pública federal.

Respecto al Programa, es importante mencionar que el mismo es aprobado por la Comisión Nacional de Normalización en base a los lineamientos que para su integración establece. Las dependencias no podrán expedir normas oficiales mexicanas sobre temas no incluidos en el programa, salvo las que tengan el carácter de normas de emergencia.

Se incorpora el término *evaluación de la conformidad*, que consiste en otorgar, mediante muestreo, pruebas, calibración certificación y verificación,

de un determinado grado de cumplimiento con la norma oficial mexicana, norma mexicana o norma internacional. Es decir, con la *evaluación de la conformidad*, ahora se acredita el cumplimiento con una determinada norma oficial mexicana.

Los mecanismos para la *evaluación de la conformidad*, en caso de normas oficiales mexicanas deben ser precisados y publicados por las dependencias, mismas que junto con los organismos de verificación y de los laboratorios de prueba y de calibración se encargarían de dicha evaluación.-

Sin embargo, ahora los productos o servicios sujetos a ciertas normas oficiales mexicanas y normas mexicanas podrán ostentar voluntariamente la contraseña oficial, si se determina que con ello no induce al error al consumidor o usuario sobre las características del bien o servicio. Lo anterior, salvo que las dependencias requieran a determinados productos que ostenten dichas contraseñas⁴⁴.

Por otro lado se uniforman los procedimientos de acreditación y aprobación de los organismos de certificación, los laboratorios de prueba y de calibración y las unidades de verificación encargadas de realizar la *evaluación de la conformidad*, a fin de evitar duplicidades al particular, incrementar su confiabilidad y obtener el reconocimiento a nivel internacional de tales entidades.

⁴⁴ Aquí nuevamente encontramos que se deja en manos de la autoridad administrativa, el exigir el cumplimiento de un determinado requisito a los particulares, reiteramos nuevamente nuestro comentario sobre la diferencia entre facultades discrecionales y arbitrarias de la autoridad .

Se alienta la participación de entidades privadas en las funciones de verificación y vigilancia del cumplimiento de las normas oficiales mexicanas, alentando la participación de las unidades de verificación para que realicen dichas funciones, ya que en la mayoría de los casos los grados de pericia y capacidad técnica son mayores que en las propias dependencias.

No obstante lo anterior, se establece una serie de requisitos más rígidos para poder tener acceso al acreditamiento como organismo de certificación, laboratorio de prueba o de calibración y como unidad de verificación.

Con las reformas, se pretende impulsar la celebración de acuerdos de reconocimiento mutuo para permitir concurrir a foros internacionales en materia de metrología y normalización, todo ello para obtener el reconocimiento internacional de los organismos privados que integran la infraestructura técnica de nuestro sistema de normalización.

Con ello se persigue que la acreditación privada sienta y uniforme las bases de negociación de los acuerdos que se celebren en este ámbito con el resto del mundo donde, en la mayoría de los casos, la acreditación está a cargo de los propios particulares. Como resultado se prevé un mejor acceso de los productos y servicios nacionales en los mercados del exterior.

Ahora, la aprobación y acreditación para operar como organismos de certificación, laboratorios de prueba, laboratorios de calibración y de las unidades de verificación, se realiza por medio de entidades de acreditación, que están integradas como comités de evaluación técnica.

Lo que se gana con esta reforma, es que las autorizaciones para operar como un organismo de certificación o como laboratorio se realiza ahora por particulares y no por el propio gobierno, sin embargo a dichas entidades sí se les autoriza a operar por el gobierno, por lo que lo único que sucede es que se provoca es la creación de un nuevo eslabón en la cadena. Aumentándose con ello los gastos que a fin de cuentas se reflejan en las tarifas para la obtención de la evaluación de conformidad.

Por lo que hace al campo de las sanciones por la contravención a la Ley y de las disposiciones derivadas de ellas, se reforma la Ley, supuestamente para establecer nuevos parámetros para distintos supuestos, limitándose así los montos de las multas en atención a la gravedad de la infracción y estableciéndose así un sistema más justo.

En lugar de establecer un parámetro de multa en general por violaciones a la Ley, que iba hasta los 20,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, ahora se crean cuatro parámetros que van el primero de 20 a 3,000, de 500 a 8,000, de 3,000 a 14,000 y de 5,000 a 20,000 veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal estableciéndose igualmente los casos en que deben aplicarse dichas sanciones atendiendo básicamente a la gravedad de la infracción.

Se establece como sanción la suspensión o cancelación del documento donde consten los resultados de la evaluación de conformidad, así como de la autorización del uso de contraseñas y marcas registradas.

Finalmente, por lo que hace al recurso previsto en la Ley, las disposiciones relativas al mismo fueron derogadas, remitiéndose a lo previsto por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Sin embargo, se prevé la posibilidad de que los particulares puedan presentar quejas y reclamaciones ante las entidades de acreditación y de los organismos de certificación, laboratorios de prueba y de calibración y las unidades de verificación acreditados y aprobados, sobre la aplicación de la Ley, a efecto de que se mejore y fortalezcan los mecanismos de control correspondientes.

Las respuestas a las reclamaciones presentadas por los interesados, deberán ser notificadas al afectado en un plazo no mayor a 10 días hábiles con copia a las dependencias competentes. Si el afectado no estuviere conforme con la respuesta emitida podrá hacérselo saber a la dependencia correspondiente con los documentos que lo apoyen. Dicha dependencia solicitará un informe justificado de su actuación. De no rendirse el informe se presumirán ciertas las manifestaciones hechas valer por el afectado, configurándose una de las raras afirmativas fictas de nuestro sistema jurídico en materia administrativa.

Dicho mecanismo de reclamación, sólo da lugar a sanciones y en algunos casos, a una petición por parte de la dependencia respectiva, para que

la autoridad que emitió el acto reclamado reconsidere su actuación, es por ello que dicha reclamación no puede considerarse un recurso⁴⁵.

F. Reglamento de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización de 1999

No fue sino hasta el 14 de enero de 1999, cuando el presidente de la República Ernesto Zedillo Ponce de León, expidió en ejercicio de las facultades que le confiere la fracción I del artículo 89 de la Constitución, el Reglamento de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización.

Dicho Reglamento dedica su Primer Título, a disposiciones generales, el Segundo Título a la Metrología y el Tercero a la Normalización; los Títulos Cuarto, Quinto y Sexto lo dedican a la acreditación y determinación del cumplimiento, a la Verificación y a los incentivos.

El Reglamento, como más adelante se señala, consiste en una serie de normas jurídicas de carácter abstracto e impersonal, expedidas por el presidente de la República que tiene por objeto, facilitar la exacta observancia de las leyes, a través de pormenorizar los aspectos que éstas regulan.

⁴⁵ Por recurso debe entenderse como aquel medio de impugnación que se interpone en contra de una resolución, con el objeto de que dicha resolución sea revocada, modificada o anulada. Gabino Fraga señala que “el recurso administrativo constituye un medio legal con que dispone el particular, afectado en sus derechos o intereses por un acto administrativo determinado, para obtener en los términos legales, de la autoridad administrativa una revisión del propio acto, a fin de que dicha autoridad lo revoque, lo anule o lo reforme en caso de encontrar comprobada la ilegalidad y la inoportunidad del mismo.” *Cfr.* FRAGA, Gabino, *op. cit.*, pag. 435.

Sin embargo un reglamento nunca podrá establecer a los particulares una limitante o mayores requisitos a los que se establecen en la ley. Vale la pena señalar dos principios fundamentales relacionados con los reglamentos.

El principio de *preferencia o primacía de la ley*, que consiste en que las disposiciones contenidas en una ley no pueden ser modificadas por un reglamento. Este principio se desprende del inciso f) del artículo 72 de la Constitución, que ordena que en la interpretación, reforma o derogación de las leyes se observarán los mismos trámites establecidos para su formación.

El segundo principio es el llamado *reserva de la ley*, que consiste en excluir ciertas materias de una regulación diversa de la legislación, como lo son las garantías individuales, establecer contribuciones o imponer penas, etc.

Así lo que se busca lograr con la expedición de un Reglamento, es crear los medios adecuados para facilitar la ejecución de las leyes. En este, sentido el Reglamento de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización desarrolla temas como los procedimientos internos que deberá seguir la autoridad para cumplir con las finalidades establecidas en la Ley, la existencia de un catálogo Mexicano de Normas, la forma de integración de las denominaciones de las normas oficiales mexicanas, la coordinación de las dependencias para la elaboración, expedición y publicación de normas oficiales mexicanas, y demás obligaciones a cumplir por parte de las dependencias de la administración pública Federal.

De la lectura del Reglamento por lo que hace a la Normalización, se puede desprender una clara tendencia para armonizar las normas oficiales mexicanas, tanto en contenido como en redacción, con las normas internacionales encontrando constantemente artículos que ordenan a las dependencias a tomar en consideración las normas internacionales vigentes.

Por otro lado, el Reglamento establece en su artículo 29, una limitante para la expedición de normas oficiales mexicanas que apoyen la denominación de origen para productos del país. Dicha limitante consiste en que necesariamente se tenga que cumplir con alguna otra de las finalidades establecidas en la Ley Federal sobre Metrología y Normalización.

En caso de que no se llegue a cumplir con alguna otra de las finalidades establecidas en la Ley, el Reglamento establece que la protección a la denominación de origen se establecerá a través de la figura de la norma mexicana, no así de la norma oficial mexicana.

Considero que dicha limitante resulta congruente y hasta cierto punto obvia, pues los apoyos a las denominaciones de origen deben tener una finalidad específica que no se justifica en sí misma. Es decir, el apoyo se debe materializar en algo que necesariamente vaya acorde con la finalidad de lo que se busca con la expedición de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización.

Otra cuestión interesante contemplada en el Reglamento, consiste en la obligación por parte de las dependencias que hayan expedido normas

oficiales mexicanas de emergencia, de publicar en el Diario Oficial de la Federación un aviso de cancelación en caso de que la situación de emergencia haya cesado antes del término de la vigencia de la norma. Siguiendo el mismo razonamiento, se prevé la obligación de publicar el correspondiente aviso de prórroga cuando se decida expedir la norma de emergencia por segunda vez consecutiva.

El artículo 50 del Reglamento aclara que el cumplimiento de los requisitos de información comercial contenidos en las normas oficiales mexicanas no se encuentra sujeto a certificación, a menos de que por razones de algo riesgo sanitario, fitosanitario, ecológico nutricional, de seguridad o protección al consumidor, la dependencia competente requiera del análisis de laboratorio para comprobar la veracidad de la información ostentada en el producto o servicio.

Una cuestión que reprobamos totalmente, es la existencia de artículos como el 33, 71 y 85 del Reglamento, que obligan al cumplimiento de ciertos requisitos para manifestar comentarios a un proyecto de norma oficial mexicana o para acceder a una autorización; ya que como lo dijimos anteriormente, el reglamento en ningún momento puede establecer cargas a los particulares, sino únicamente beneficios.

El artículo 92 del Reglamento establece la posibilidad de celebrar un convenio de reconocimiento mutuo, en el cual instituciones extranjeras puedan evaluar la conformidad de un producto o servicio con lo establecido en una norma oficial mexicana. Dicho convenio deberá cumplir con los

requisitos que establece el propio Reglamento y estará sujeto a la aprobación de la dependencia competente, así como a la obtención del visto bueno de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. Llama la atención lo establecido en el artículo 94 del mismo, donde se establece que en caso de que transcurra el plazo para obtener la autorización y el visto bueno respectivos, la respuesta se entenderá negativa.

Esta negativa ficta parece muy injusta, pues el interesado no obstante que cumpla con todos los requisitos que se establecen en el reglamento puede ser sujeto a la negativa, probablemente debido a la enorme carga de trabajo que existe dentro de las dependencias del Ejecutivo Federal o bien a la incompetencia de algún funcionario.

En este caso, es claro que ante dicha negativa procede tanto el recurso de revisión, establecido en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, o bien acudir directamente al juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, argumentando la falta de fundamentación y motivación legal de la negativa ficta.

Dentro del capítulo de verificación, se establecen ciertas garantías que debe realizar la autoridad al realizar una visita de verificación. Concretamente el artículo 98 ordena la presentación de una identificación vigente, la notificación de una orden de visita, el nombramiento de dos testigos, el levantamiento de un acta y el hecho de otorgar oportunidad al visitado de manifestar lo que a su derecho convenga.

El Reglamento de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización en general no establece mayores beneficios o incentivos a los particulares, siendo más bien un ordenamiento jurídico que, en cumplimiento a la fracción I del artículo 89 constitucional, únicamente desarrolla lo establecido en la ley que le da origen.

G. Ley Federal de Procedimiento Administrativo

La Ley Federal de Procedimiento Administrativo igualmente fue creada durante el período de gobierno del presidente Carlos Salinas de Gortari con el fin de uniformar los distintos procedimientos y resoluciones de la Administración Pública Federal centralizada⁴⁶. Sin embargo se excluyen ciertas materias de esta Ley, como lo son los procedimientos de carácter fiscal, financiero, responsabilidad de los servidores públicos, electoral, competencia económica, justicia agraria y laboral, así como al Ministerio Público en ejercicio de sus funciones constitucionales ya que dichas materias tienen un procedimiento especial en sus respectivas leyes.

El Código Federal de Procedimientos Civiles se aplicará de supletoriamente sobre las instituciones que no se encuentren expresamente comprendidas en la ley en comento.

⁴⁶ De conformidad con el artículo 1º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Administración Pública Federal centralizada, se integra de la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

La Ley Federal de Procedimiento Administrativo comprende la regulación prácticamente de todo tipo de trámites que se realicen ante la Administración Pública Federal, entre los que se encuentran los requisitos del acto administrativo y por consecuencia su nulidad o anulabilidad⁴⁷, la extinción de actos administrativos, las visitas de verificación, la notificación de actos administrativos, impedimentos, excusas y recusaciones de servidores públicos, términos y plazos, las sanciones, así como la impugnación de los mismos mediante el recurso de revisión.

Por lo que hace al recurso de revisión, la Ley señala que los interesados afectados por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, podrán interponer recurso de revisión, sin embargo el mismo es optativo, ya que se puede acudir al juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

El recurso deberá interponerse durante los primeros quince días contados a partir del día siguiente a aquél en que hubiere surtido efectos la notificación de la resolución que se recurra ante la autoridad que emitió el acto impugnado y será resuelto por el superior jerárquico

⁴⁷ La anulabilidad tiene como característica que el acto administrativo es legal y al comprobarse alguna de las causales de anulabilidad, la misma sólo trae como consecuencia el cumplimiento del requisito omitido para su plena validez, produciendo, una vez saneado el acto, efectos retroactivos para considerarse como si siempre hubiere sido válido; mientras que la nulidad del acto en los términos de la presente Ley, se considera que es mismo es inválido, no se presumirá legítimo ni ejecutable y sí produce efectos retroactivos, sin embargo la autoridad administrativa continúa con facultades para expedir un nuevo acto, de conformidad con las disposiciones previstas.

El escrito deberá contener por lo menos los siguientes datos:

- I. El órgano administrativo a quien se dirige;
- II. El nombre del recurrente, y del tercero perjudicado si lo hubiere, así como el lugar que señale para efectos de notificaciones;
- III. El acto que se recurre y fecha en que se le notificó o tuvo conocimiento del mismo;
- IV. Los agravios que se le causan;
- V. En su caso, copia de la resolución o acto que se impugna y de la notificación correspondiente. Tratándose de actos que por no haberse resuelto en tiempo se entiendan negados, deberá acompañarse el escrito de iniciación del procedimiento, o el documento sobre el cual no hubiere recaído resolución alguna; y
- VI. Las pruebas que ofrezca, que tengan relación inmediata y directa con la resolución o acto impugnado debiendo acompañar las documentales con que cuente, incluidas las que acrediten su personalidad cuando actúen en nombre de otro o de personas morales.

En ningún caso se podrán rechazar los escritos en las unidades de recepción de documentos. Cuando la autoridad considere que alguno de los

actos no reúne los requisitos necesarios, el órgano administrativo lo pondrá en conocimiento de la parte interesada, concediéndole un plazo de 5 días para su cumplimiento, de lo contrario se declarará la caducidad del ejercicio de su derecho.

La interposición del recurso suspenderá la ejecución del acto impugnado, siempre y cuando se solicite expresamente y el recurso sea procedente, sin embargo se prevé que la solicitud de suspensión no se otorgará en caso de que se contravengan disposiciones de orden público o se perjudique al interés social, se ocasionen daños o perjuicios a terceros, a menos que se garanticen éstos para el caso de no obtener resolución favorable y tratándose de multas, el recurrente garantice el crédito fiscal en cualesquiera de las formas previstas en el Código Fiscal de la Federación. La autoridad deberá acordar, en su caso, la suspensión o la denegación de la suspensión dentro de los cinco días siguientes a su interposición, en cuyo defecto se entenderá otorgada la suspensión.

El recurso se tendrá por no interpuesto y se desechará cuando se presente fuera de plazo, o no se haya acompañado la documentación que acredite la personalidad del recurrente o bien, cuando no aparezca suscrito por quien deba hacerlo, a menos que se firme antes del vencimiento del plazo para interponerlo.

Igualmente se desechará por improcedente el recurso si el acto recurrido es materia de otro recurso que se encuentra pendiente de resolución, cuando no se afecte al interés jurídico del promovente, contra actos

consumados de un modo irreparable o consentidos expresamente; cuando se esté tramitando ante los tribunales algún recurso o defensa legal interpuesto por el promovente, que pueda tener por efecto modificar, revocar o nulificar el acto respectivo.

Adicionalmente la Ley prevé causales de sobreseimiento, que se actualizan cuando el promovente se desista expresamente del recurso; el agraviado fallezca durante el procedimiento, si el acto respectivo sólo afecta su persona; durante el procedimiento sobrevenga alguna de las causas de improcedencia; cuando hayan cesado los efectos del acto respectivo, por falta de objeto o materia del acto respectivo o bien cuando no se probare la existencia del acto respectivo.

Cuando hayan de tenerse en cuenta nuevos hechos o documentos que no obren en el expediente original derivado del acto impugnado, se pondrá de manifiesto a los interesados para que, en un plazo no inferior a cinco días ni superior a diez, formulen sus alegatos y presenten los documentos que estime procedentes. No se tomarán en cuenta en la resolución del recurso, hechos, documentos o alegatos del recurrente, cuando habiendo podido aportarlos durante el procedimiento administrativo no lo haya hecho.

En los procedimientos administrativos se admitirán toda clase de pruebas, excepto la confesional de las autoridades. No se considerará comprendida en esta prohibición la petición de informes a las autoridades administrativas, respecto de hechos que consten en sus expedientes o de

documentos agregados a ellos. Pudiendo la autoridad allegarse de los medios de prueba necesarios, sin más limitación que las establecidas en la ley.

El órgano o autoridad de la Administración Pública Federal ante quien se tramita un procedimiento administrativo, acordará sobre la admisión de las pruebas ofrecidas. Sólo podrá rechazar las pruebas propuestas por los interesados cuando no fuesen ofrecidas conforme a derecho, no tengan relación con el fondo del asunto, sean improcedentes e innecesarias o contrarias a la moral y al derecho. Tal resolución deberá estar debidamente fundada y motivada.

El desahogo de las pruebas ofrecidas y admitidas se realizará dentro de un plazo no menor a tres ni mayor de quince días, contados a partir de su admisión. Si se ofreciesen pruebas que ameriten ulterior desahogo, se concederá al interesado un plazo no menor de ocho ni mayor de quince días para tal efecto. Las pruebas supervenientes podrán presentarse siempre que no se haya emitido la resolución definitiva.

El órgano administrativo notificará a los interesados, con una anticipación de tres días, el inicio de las actuaciones necesarias para el desahogo de las pruebas que hayan sido admitidas.

A quien se le solicite un informe u opinión, deberá emitirlo dentro del plazo de quince días, salvo disposición que establezca otro plazo. Si transcurrido el plazo a que se refiere el párrafo anterior, no se recibiese el informe u opinión, cuando se trate de informes u opiniones obligatorios o

vinculantes, se entenderá que no existe objeción a las pretensiones del interesado, configurándose una afirmativa ficta.

Concluida la tramitación del procedimiento administrativo y antes de dictar resolución se pondrán las actuaciones a disposición de los interesados, para que en su caso, formulen alegatos, los que serán tomados en cuenta por el órgano competente al dictar la resolución. Los interesados en un plazo no inferior a cinco días ni superior a diez podrán presentar por escrito sus alegatos. Si antes del vencimiento del plazo los interesados manifestaran su decisión de no presentar alegatos, se tendrá por concluido el trámite.

La resolución del recurso evidentemente deberá fundarse en derecho y examinará todos y cada uno de los agravios hechos valer por el recurrente teniendo la autoridad la facultad de invocar hechos notorios; pero, cuando uno de los agravios sea suficiente para desvirtuar la validez del acto impugnado bastará con el examen de dicho punto.

La autoridad encargada de resolver el recurso podrá:

- I. Desecharlo por improcedente o sobreseerlo;
- II. Confirmar el acto impugnado;
- III. Declarar la inexistencia, nulidad o anulabilidad del acto impugnado o revocarlo total o parcialmente; o

IV. Modificar u ordenar la modificación del acto impugnado o dictar u ordenar expedir uno nuevo que lo sustituya, cuando el recurso interpuesto sea total o parcialmente resuelto a favor del recurrente.

Si la resolución ordena realizar un determinado acto o iniciar la reposición del procedimiento, deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses.

Igualmente, deberá dejar sin efectos legales los actos administrativos cuando advierta una ilegalidad manifiesta y los agravios sean insuficientes, pero deberá fundar cuidadosamente los motivos por los que consideró ilegal el acto y precisar el alcance en la resolución, sin embargo no se podrán revocar o modificar los actos administrativos en la parte no impugnada por el recurrente.

H. Ley Federal de Protección al Consumidor

La importancia de estudiar la Ley Federal de Protección al Consumidor para nuestro tema, reside en el hecho de que dicha ley tiene como uno de sus principios básicos la protección de la vida, salud y seguridad del consumidor contra riesgos provocados por prácticas en el abastecimiento de productos y servicios considerados peligrosos o nocivos, así como el de proporcionar la información adecuada y clara sobre los diferentes productos y servicios, con especificación correcta de cantidad, características, composición, calidad y precio, así como sobre los riesgos que representen⁴⁸.

⁴⁸ Artículo 1º, fracciones I, II y VII de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

Es decir, la Ley Federal de Protección al Consumidor y la Ley Federal sobre Metrología y Normalización regulan conjuntamente ciertos derechos del consumidor, por lo que la propia Procuraduría Federal del Consumidor tiene facultades para hacer valer el cumplimiento de ciertas normas oficiales mexicanas.

El artículo 3 de la Ley Federal de Protección al Consumidor señala que a falta de competencia de determinada dependencia de la administración pública Federal corresponde a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial expedir las normas oficiales mexicanas previstas por la propia Ley Federal de Protección al Consumidor y a la Procuraduría vigilar se cumpla con lo dispuesto en ella y sancionar su incumplimiento.

Contrario al objeto de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, la Ley Federal de Protección al Consumidor únicamente vela por los derechos del consumidor final, es decir por la persona física o moral que adquiere, realiza o disfruta como destinatario final bienes, productos o servicios. No así los que adquieran, almacenen, utilicen o consuman bienes o servicios con objeto de integrarlos en procesos de producción, transformación, comercialización o prestación de servicios a terceros.

El artículo 19 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, en complemento a lo comprendido en los artículos 39 y 40 la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, señala las facultades que la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial goza en materia de expedición de normas

oficiales mexicanas, como lo son la información comercial, sistemas y prácticas de comercialización de bienes y sobre las condiciones a establecerse en contratos de adhesión que requieran registro.

Considero que esto es un error, una falta de técnica legislativa, ya que dichas facultades deberían estar comprendidas en su totalidad en una sola ley y no en varias, ya que ello se presta a confusiones y a posibles abusos por parte de la autoridad administrativa.

La Procuraduría Federal del Consumidor es un órgano descentralizado de la administración pública Federal,⁴⁹ de servicio social con personalidad jurídica y patrimonio propio. La Procuraduría Federal del Consumidor tiene funciones de autoridad administrativa y esta encargada de promover y proteger los derechos e intereses del consumidor y procura la equidad y seguridad jurídica en las relaciones entre proveedores y consumidores.

Por lo que hace a las normas oficiales mexicanas, la Procuraduría Federal del Consumidor tiene como una de sus atribuciones, el vigilar y verificar el cumplimiento de las normas oficiales mexicanas, del sistema de pesas y medidas en la actividad comercial, así como el de aplicar las sanciones establecidas en la Ley Federal de Protección al Consumidor y de excitar a las autoridades competentes, para combatir todo género de prácticas que lesionen los intereses del consumidor.

⁴⁹ Es decir que se le confía la realización de ciertas actividades administrativas estando desvinculada de la Administración Central *Cfr.* FRAGA Gabino, *op. cit.*, pag. 165.

Las sanciones que la Procuraduría Federal del Consumidor puede imponer comprenden multa, y de ser necesario el auxilio de la fuerza pública para hacer valer una resolución por ella emitida. Las multas van de una y hasta 2,500 veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal según la infracción. En casos particularmente graves, la Procuraduría Federal del Consumidor podrá sancionar con clausura del establecimiento hasta por 15 días y en caso de reincidencia, la clausura podrá imponerse hasta por 30 días.

El artículo 132 de la Ley Federal de Protección al Consumidor señala que para determinar la sanción a aplicar, la Procuraduría deberá considerar la condición económica del infractor, el carácter intencional de la infracción, en su caso si se trata de reincidencia, la gravedad de la infracción y el perjuicio causado al consumidor o a la sociedad en general.

Como asesor de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial en cuestiones relacionadas con las políticas de protección al consumidor, se prevé la existencia de un consejo consultivo para la protección al consumidor, el cual tiene entre otras funciones, el opinar sobre los proyectos de normas oficiales mexicanas relacionados con la protección al consumidor.

La Ley Federal de Protección al Consumidor, por el fin que busca, habla además de que por medio de las normas oficiales mexicanas se buscará que determinados productos estén respaldados con una garantía más amplia, por lo que hace al suministro de partes y refacciones, tomando en cuenta la duración del producto; igualmente señala que mediante normas oficiales

mexicanas se sujetaran determinados contratos de adhesión a registro previo ante la Procuraduría, si es que implican prestaciones desproporcionadas a cargo de los consumidores, obligaciones inequitativas o abusivas o altas probabilidades de incumplimiento, dichas normas podrán referirse a cualquier condición o término del contrato a excepción del precio.

Finalmente la Procuraduría Federal del Consumidor de conformidad con lo dispuesto por el artículo 96 de su Ley y en el ámbito de su competencia, practicará la vigilancia y verificación necesaria en los lugares donde se administre, almacenen, transporten, distribuyan o expendan productos o mercancías o en los que se presten servicios.

En las visitas de verificación podrán examinar los productos o mercancías, las condiciones en que se ofrezcan o presten los servicios y los documentos e instrumentos relacionados con la actividad de que se trate; igualmente podrán verificar cantidades, las cualidades de los servicios y las calidades de los productos, los contenidos netos, masa drenada, tarifas y precios e instrumentos de medición de dichos bienes o servicios en los términos de la Ley Federal de Protección al Consumidor y las normas oficiales mexicanas.

Como lo mencionamos al principio de este apartado, la importancia de estudiar esta ley para nuestro tema, reside en que comparte principios básicos similares al de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, como lo son la protección de la vida, la salud y seguridad del consumidor contra riesgos

provocados por prácticas en el abastecimiento de productos y servicios considerados peligrosos o nocivos.

Igualmente la Ley Federal de Protección al Consumidor, regula la obligación de proporcionar información adecuada y clara sobre los diferentes productos y servicios, con especificación correcta de cantidad, características, composición, calidad y precio, así como sobre los riesgos que representan dichos productos.

Finalmente esta ley determina las facultades con que cuentan los agentes de la Procuraduría Federal del Consumidor, para vigilar el cumplimiento de las normas oficiales mexicanas, así como la aplicación de las sanciones respectivas.

Así las cosas, es evidente la gran vinculación que existe entre la Ley Federal sobre Metrología y Normalización y la Ley Federal de Protección al Consumidor.

CAPÍTULO III

LAS NORMAS OFICIALES MEXICANAS, SU ANÁLISIS

Sumario: **A.** Naturaleza jurídica de las normas oficiales mexicanas **B.** Algunos aspectos sobre la Constitución **C.** Constitucionalidad de las normas oficiales mexicanas **D.** Adopción del procedimiento de creación de las normas oficiales mexicanas en el procedimiento legislativo

A. Naturaleza Jurídica de las Normas Oficiales Mexicanas

Retomando lo señalado en el capítulo I, respecto del acto administrativo, es importante destacar ciertos puntos:

Primeramente habría que tomar en cuenta, que dentro del conjunto de actos materiales y jurídicos que el Estado puede realizar, especialmente estos últimos, se encuentran los relacionados con seguridad de policía, y los de regulación de las actividades económicas de los particulares, ambos dentro de los cuales podríamos ubicar a las normas oficiales mexicanas.

La seguridad de policía, hace referencia a todos aquellos actos necesarios para el mantenimiento y protección de la sociedad, del Estado y de la seguridad, la salubridad y el orden público.

La regulación de las actividades económicas de los particulares se justifica si esa regulación se hace para salvaguardar el interés público.

Con esto podemos ver que la regulación de especificaciones obligatorias de carácter técnico, expedidas por las dependencias del ejecutivo federal, para la protección de la salud humana, el medio ambiente general y laboral, así como del productor y usuario de un determinado producto, servicio o actividad, se encuentran dentro de las atribuciones del Estado.

Ahora bien, el Estado puede actuar por cualquiera de las tres esferas de poder, a saber, judicial, legislativo y ejecutivo.

Por lo que hace al judicial, materialmente hablando, es decir por su contenido, la actividad del mismo se traduce en la de dirimir las controversias que los gobernados y el propio Estado le plantean, y que a grandes rasgos se materializa en una sentencia.

Por lo que hace al legislativo, su actividad preponderante se traduce en la elaboración, modificación y derogación de leyes y decretos, entendiendo como ley el juicio mediante el que se impone cierta conducta como debida.

Así, tenemos que las normas oficiales mexicanas encuadran materialmente hablando, dentro de un acto legislativo, al imponer la forma en que debe ser realizada una conducta. Sin embargo, como ya lo vimos, las mismas no son creadas por el Congreso de la Unión, como sucede con las leyes, por lo que no podemos concluir que la naturaleza jurídica de las normas oficiales mexicanas sea de leyes, ya que al ser emitidas por las dependencias del ejecutivo Federal encuadran en un acto formalmente administrativo.

Finalmente, tenemos al ejecutivo, cuya actividad se materializa en el acto administrativo, que como ya vimos también, es aquella declaración unilateral del ejecutivo, que crea, modifica y extingue situaciones jurídicas concretas e individuales y excepcionalmente generales y la realización de actos particulares y generales.

Es decir, la función administrativa, que es la forma en que se realizan actos para el cuidado de los intereses colectivos, se realiza a través del acto administrativo.

Ahora bien, las normas oficiales mexicanas cumplen plenamente, tanto material, como formalmente con las características del acto administrativo, por ser un acto unilateral de voluntad del ejecutivo que crea modifica o extingue situaciones jurídicas concretas e individuales para la satisfacción del interés público.

El artículo 89 de nuestra Carta Magna señala cuáles son las facultades y obligaciones del Presidente de la República, es decir, dicho artículo señala todos los actos que, desde el punto de vista formal por el órgano que lo expide, son administrativos, pero desde el punto de vista material, por su contenido, encontramos actos tanto administrativos como legislativos y jurisdiccionales.

La fracción I del citado artículo 89 constitucional señala que el Presidente tiene facultades para promulgar y ejecutar las leyes que expida el

Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.

“LEYES Y REGLAMENTOS, DIFERENCIA ENTRE LOS. El carácter propio de la ley, aunque no reside en su generalidad ni en la impersonalidad de las ordenes que da, ya que ese carácter puede tenerlo también los reglamentos, si consiste en el hecho de que la ley es una expresión de la voluntad nacional, manifestada mediante los congresos, lo que no puede decirse de un reglamento, que es la expresión de la voluntad de los administradores o de los órganos del poder administrativo. **Los reglamentos deben estar sujetos a una ley cuyos preceptos no pueden modificar,** así como las leyes deben circunscribirse a la esfera que la Constitución les señala, la misma relación debe guardar el reglamento en relación con la ley respectiva, según nuestro régimen constitucional, algún tratadista dice: que la ley es una regla general escrita, a consecuencia de una operación de procedimiento, que hace intervenir a los representantes de la nación, que declara obligatorias las relaciones sociales que derivan de la naturaleza de las cosas, interpretándolas desde el punto de vista de la libertad; **el reglamento es una manifestación de voluntad, bajo la forma de regla general, emitida por una autoridad que tiene el poder reglamentario y que tiende a la organización y a la policía del Estado,** con un espíritu a la vez constructivo y autoritario; (hasta aquí el tratadista). cuando mucho, se podrá admitir que el reglamento, desde el punto de vista material, es un acto legislativo, pero nunca puede serlo bajo el aspecto formal, ni contener materias que están reservadas a la ley, o sea actos que puedan emanar de la facultad que corresponde al poder legislativo, porque desaparecería el régimen constitucional de separación de funciones. 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, que previene que en la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observaran 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, en sentido formal;** del mismo modo que se necesita una ley para imponer contribuciones y penas para organizar la guardia nacional, etc. De modo que si bien existen algunas relaciones entre el reglamento y la ley, no pueden tener ambos el mismo alcance, ni por razón del órgano que los expide, ni por razón de la materia que

consignan, ni por la fuerza y autonomía que en si tienen, ya que el reglamento tiene que estar necesariamente subordinado a la ley, de lo cual depende su validez, no pudiendo derogar, modificar, ampliar y restringir el contenido de la misma, ya que sólo tiene por objeto proveer a la exacta observancia las leyes que expide el Congreso de la Unión, de donde se deduce que si el artículo 4to. constitucional exige una ley previa para que se restrinja la libertad de comercio y trabajo y la ley que establece la restricción no es más que un reglamento, como los artículos constitucionales no pueden ser reglamentados sino por una ley, esta fuera de duda que la reglamentación administrativa esta en pugna con la Constitución, pues el artículo 89, fracción I, de la constitución vigente, sólo establece la facultad reglamentaria por lo que hace a las leyes expedidas por el congreso de la unión, y el mismo espíritu impero en todas las constituciones anteriores.

Amparo en revisión 58/33, Sec. 3a.- Revendedores de Boletos, pág. 6715. 15 de noviembre de 1935.⁵⁰

Como lo podemos ver, el ejecutivo únicamente cuenta con facultades para, con base en una ley desde el punto de vista formal y material, facilitar la exacta observancia de la misma, a través de la expedición de un reglamento, sin que ello no signifique que pueda establecer mayores requisitos que los que la ley impone.

Como complemento del análisis de la naturaleza jurídica de las normas oficiales mexicanas, habría que encuadrarlas dentro de las diversas clasificaciones de actos administrativos:

1. Por su naturaleza, las normas oficiales mexicanas son actos jurídicos en oposición a materiales, ya que su expedición produce consecuencias jurídicas, no sólo materiales.

⁵⁰ *Semanario Judicial de la Federación*, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Parte: LXXII, pag. 6715.

2. Por las voluntades que intervienen, debe considerarse como un acto de voluntad simple en oposición a concurso de voluntades, ya que la norma oficial mexicana es expedida por la sola voluntad del Secretario de Estado respectivo, no obstante que para la elaboración de la misma generalmente intervienen muchas voluntades⁵¹, inclusive ajenas a las del propio Estado.

Es decir, para determinar esta clasificación, se debe tomar en cuenta únicamente la voluntad del acto final, es decir el acto de decisión de expedir el acto administrativo respectivo.

3. Respecto a la relación que guarda con la voluntad creadora del acto con la ley, la norma oficial mexicana es un acto discrecional en oposición a obligatorio, ya que la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, delega en la Administración Pública Federal, la capacidad para expedir o no, tal o cual norma oficial mexicana, así como la forma y contenido de la misma, es decir no es un acto realizado por ministerio de ley.

Como ya vimos, el artículo 44 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, prevé la posibilidad de que los particulares presenten a las dependencias del ejecutivo, propuestas de normas oficiales mexicanas. No obstante ello, no por eso se debe publicar el proyecto en el Diario Oficial de la Federación, para generar la respectiva norma oficial mexicana, sino que el proyecto puede ser desechado por el Comité Consultivo Nacional de

⁵¹ Recordemos que las normas oficiales mexicanas de emergencia, son expedidas sin que previamente se publiquen los proyectos de norma oficial mexicana, y por ello tampoco se pueden dar las respuestas al proyecto de norma oficial mexicana.

Normalización a que le corresponda después de considerar que la misma no es necesaria.

4. Por su radio de acción, la norma oficial mexicana claramente es un acto externo, ya que trasciende más allá de la esfera de la Administración Pública Federal, al obligar a los particulares que encuadran en los supuestos que las mismas prevén.

5. Por su finalidad, la norma oficial mexicana es un acto de decisión, no así preliminar o de procedimiento o de ejecución, ya que su contenido es de carácter resolutivo, y su incumplimiento puede traer como consecuencia un procedimiento administrativo de ejecución para hacerla valer.

6. Por último, por su contenido, los actos administrativos pueden ampliar, restringir, o hacer constatar un estado de hecho o de derecho. Las normas oficiales mexicanas se encontrarían dentro de las que restringen la esfera de acción de los particulares, ya que a partir de su entrada en vigor, las actividades sujetas a ellas deben de cumplirlas.

De lo anterior, se debe concluir que la norma oficial mexicana es un acto temperamental⁵², en tanto que goza materialmente de una naturaleza y formalmente de otra.

⁵² Recordemos que un acto jurídico temperamental, es aquel que formalmente pertenece a un poder, pero que materialmente corresponde a otro.

Como vimos, materialmente la norma oficial mexicana tiene la naturaleza de un acto legislativo, ya que prescribe una obligación para todo aquel que actualice el supuesto en ella contemplado, sin embargo, formalmente es un acto administrativo, ya que el mismo es emitido por órganos integrantes de la Administración Pública Federal.

B. Algunos aspectos sobre la Constitución

Para poder estar en posibilidades de determinar si las normas oficiales mexicanas se ajustan plenamente a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en su caso, determinar la gravedad de que ello no sea así, es necesario tener claro el significado de Constitución.

El origen de la palabra Constitución se remonta a las épocas de la antigua Grecia y Roma. Constitución viene del latín *constitutio-onis* que quiere decir forma o sistema de gobierno que tiene cada Estado; ley fundamental de la organización de un Estado.

En “Grecia” el nombre de Πολιτεία (politeia) hace referencia a la colección de tratados de Aristóteles que exponían las instituciones políticas de un gran número de πολις (polis) griegas. Con el nombre de Αθηναίων Πολιτεία (La Constitución de Atenas) se conoce un trabajo en que Aristóteles analiza la forma y estructura del gobierno y administración de Atenas. Así gran parte de los filólogos asocian y traducen la palabra πολιτεία con la de “Constitución”. Es decir, la palabra “Constitución” hace referencia a

aquello que es propio de la comunidad política e independiente de la *φισψσιζ* (legalidad).⁵³

La *πολιτεια* es la forma de ser, estructura, organización y funcionamiento de la *πολιζ*, que a su vez es entendida como una comunidad compuesta de ciudadanos, una especie de “ciudad-estado” similar a lo que hoy en día es un Estado.

Pero la *πολιτεια* además de determinar la estructura jurídica y forma de gobierno de la *πολιζ*, determinaba la forma de vida de una comunidad. La *πολιζ* fue concebida como una sociedad ética, la que difícilmente se puede pensar que un hombre pudiera violar, ya que ello implicaría no sólo violar las leyes *νομοζ* (*nomos*) de la ciudad, sino actuar contra los hábitos propios de la *πολιζ*.

Aristóteles a lo largo del análisis de las distintas constituciones, asocia el significado de la palabra Constitución con distintas ideas, por lo que es muy difícil y quizá hasta incorrecto reducir a una sola idea lo que los helenos quisieron decir con *πολιτεια*.

Lo único que nos queda claro, es que en la antigua Grecia, la palabra *πολιζ* significaba para aquella comunidad aquello que definía su forma de ser, que determinaba las funciones de los ciudadanos para cumplir con el plan, propósitos y fines que dicha comunidad perseguía.

⁵³ Cfr. TAMAYO Y SALMORÁN, Rolando; *Introducción al Estudio de la Constitución*, tercera edición, UNAM, México, 1989, pag. 25 ss.

Para los romanos, la idea de Constitución era prácticamente la misma, entendida como aquel acuerdo que se toma, con el fin de definir una comunidad, sin embargo dicha palabra adquirió matices especiales a lo largo de la “época romana”.

Primeramente es importante hacer notar, que nuestro sistema jurídico tiene como base el derecho romano. Es claro que la influencia de Roma no se limitó únicamente a las instituciones de derecho civil, sino que llega inclusive al extremo de ser la base del razonamiento jurídico actual. A decir verdad, la idea de Estado como un ente abstracto y supremo distinto de los individuos que la integran tiene origen en la idea del Imperio Romano.

Así las cosas, tenemos que la palabra Constitución tiene raíces latinas, Constitución deviene del verbo latino *constituere* que significa construir, fundar, y de los verbos *statuere* y *status* que quieren decir situación, actitud, estado⁵⁴.

Sin embargo, el Digesto 1.4.1 establece que *constitutio* es lo que el emperador ordenaba y que tenía la fuerza de ley, posteriormente la propia palabra empezó a cambiar su significado para significar estatuto de una *civitas*.

Para los Romanos la comunidad no era sino el conjunto de personas que lo componían (*Res publica, civitas*) es decir, la comunidad política eran

⁵⁴ Cfr. *Ibid.*, pag. 40.

los propios ciudadanos. De ahí que conocieran la comunidad política con el nombre del conjunto de romanos: *populus romanus*.

Dicho conjunto de romanos se organizaba por los propios integrantes a través de leyes, por ello es que la forma de ser de la *cives*, se establecía a través de *leges*. Para Gayo, *lex* es aquello que el pueblo ordena y establece.

Sin embargo, el pueblo no fue siempre quien determinó la forma de ser de la *cives* a través de sus leyes, con el paso del tiempo, la *lex* dio paso a las llamadas *constitutio principis*, estas constituciones imperiales igualmente eran ordenamientos legislativos, sin embargo ellos no emanaban de los propios ciudadanos, sino que eran emitidos por el emperador⁵⁵.

De lo anterior se advierte que, la forma de ser de la *civita*, pasó de ser la misma que tenían sus *cives* conocidos como el *populus romanus*; a aquella que determinaba la *constitutio principis*.

Hay que tener presente que dicho cambio se presentó por la gran fuerza que adquirió el emperador al mantenerse en el poder de la *cives*, la forma y estructura que adquiriría la *cives*, en cierta medida dependía de las constituciones imperiales.

⁵⁵ “*Quodcumque igitur imperator per epistulam constituit vel cognoscens decrevit vel edicto praecepit, legem esse constant: sunt haec quae constitutiones appellantur*” “Consecuentemente, todo lo que el Emperador establezca por decreto o decida en su competencia judicial y ordene por edictos es claramente ley; son lo que se denomina constituciones”; “*Constitutio principis esto quod imperator decreto vel edicto vel epistula constituit; nec unquam dubitatum est quin id legis vicem optineat...*” “Toda Constitución imperial tiene fuerza de ley” Inst. Just., 1, 2, 5 y 6.

Hans Kelsen, en su Teoría Pura del Derecho, con su conocido positivismo, define a la Constitución como el estrato superior jurídico positivo que se observa en un orden jurídico estatal. Señala que en sentido material, la Constitución es la norma o normas positivas que regulan la producción de las normas jurídicas generales (leyes), y en sentido formal es aquel documento que contiene normas que regulan la producción de leyes, así como las disposiciones según las cuales aquellas normas contenidas en ese documento, no deben ser derogadas o modificadas como simples leyes, sino sólo bajo un procedimiento especial⁵⁶.

Hoy en día podríamos entender a la Constitución como la suprema ley creada por los propios gobernados, que determina la forma de ser de la comunidad política, y que establece los límites jurídicos de la autoridad.

Respecto a los actos legislativos, el propio Hans Kelsen señala que frecuentemente las constituciones prescriben o excluyen determinados contenidos a leyes mediante los catálogos de derechos y libertades fundamentales evitando en lo esencial una tentativa de impedir que tales leyes puedan producirse. Sin embargo acepta la posibilidad de que dichas leyes existan, señalando que una vez promulgada la ley tildada de inconstitucionalidad, la misma es puesta bajo la responsabilidad personal de determinados órganos, para que la misma no tenga fuerza como para derogar la norma constitucional que determina su producción y su contenido.

⁵⁶ Cfr. KELSEN, Hans; *op. cit.*, pag. 232 ss.

Concretamente sobre la ley inconstitucional, Kelsen señala que resulta contradictoria la idea de pensar que una ley formalmente válida, sea contraria a una norma superior, más aun tratándose de la Constitución. Pues el fundamento de validez de la misma se encuentra necesariamente en la Constitución. Por lo que no pueden existir leyes inconstitucionales⁵⁷.

Kelsen señala que dicha ley inconstitucional no puede sostenerse que sea inválida, sino en todo caso jurídicamente inexistente. Señala que la jurisprudencia tradicional sobre una ley inconstitucional debe ser entendida como que dicha ley puede ser derogada conforme a la Constitución mediante un procedimiento especial previsto por la propia Constitución, sin embargo mientras la misma no sea derogada, tiene que ser considerada válida, y mientras sea válida no puede ser inconstitucional.

Una vez que se ha promulgado una ley inconstitucional, sólo queda obedecerla hasta en tanto no sea derogada o declarada expresamente inconstitucional y que por lo tanto se nos faculte a no obedecerla.

En *La Teoría Pura del Derecho*, Kelsen señala que debe facultarse a un órgano del Estado para el análisis de la constitucionalidad de la ley. Por su trascendencia, excluye la posibilidad de que cualquiera esté autorizado para dicha labor, proponiendo que ello se le delegue al propio órgano legislativo o a un órgano jurisdiccional.

⁵⁷ *Ibid*, pag. 277 ss.

Yo particularmente me inclinaría por un órgano distinto al legislativo, ya que en todo caso sería el mismo órgano que emitió la controvertida ley quien resuelva sobre su constitucionalidad y por lo tanto de su validez. Es decir que el legislativo tendría que revocar su acto, por no haber sido producido con la diligencia necesaria.

Respecto a la posibilidad de que, el órgano para declarar la inconstitucionalidad de una ley sea un órgano jurisdiccional, Kelsen señala que ese tribunal podría no sólo quitar la validez de la ley reconocida como inconstitucional para un caso concreto, sino para todos los casos a los cuales la ley se refiere, es decir darle a la sentencia efectos derogatorios respecto de la ley.

En nuestro sistema jurídico, los efectos de la declaración de inconstitucionalidad de una ley, se logran a través del amparo en los términos del artículo 103 constitucional, de las controversias constitucionales y de las acciones de inconstitucionalidad en los términos del artículo 105, fracción I y II respectivamente⁵⁸.

Las controversias constitucionales se suscitan sobre disposiciones generales de los Estados o de los municipios impugnadas por la Federación,

⁵⁸ Así, el Pleno de la Corte podrá actuar cuando un estado interponga reclamación contra otro por cuestiones de límites, invasión de jurisdicción y cuando un grupo de residentes en el territorio de otro estado incurra en violaciones que afecten la soberanía del que estime afectado. O entre los poderes de una entidad federativa, si en la esfera administrativa se invade la jurisdicción de una autoridad judicial, cuando miembros del poder legislativo han pretendido desconocer facultades del poder ejecutivo, cuando existen problemas de orden municipal entre municipios colindantes y finalmente cuando la Federación pueda ser parte.

de los municipios impugnadas por los Estados, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación la declare inválida dicha resolución tendrá efectos generales si la misma fue aprobada por cuando menos 8 votos.

Por otro lado, la fracción II del artículo 105 de la Constitución, prevé la posibilidad de que se combata una norma de carácter general, como lo es una ley, por contradecir la Constitución.

Dichas acciones, deberán interponerse dentro de los 30 días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por las siguientes personas;

El equivalente al 33% de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, si se tratare de leyes Federales;

a) Por el 33% de la Cámara de Senadores respecto de leyes Federales o de tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano;

b) Por el Procurador General de la República, por leyes de carácter Federal, Estatal, así como por de tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano;

c) Por el 33% de los integrantes de los órganos legislativos estatales, en contra de leyes expedidas por el propio órgano;

d) Por el 33% de los integrantes de la Asamblea de Representantes del DF, en contra de leyes expedidas por el propio órgano; y

e) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, por conducto de su dirigencia nacional, en contra de leyes de carácter electoral Federal o local.

La resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, será para declarar la invalidez de las normas impugnadas si fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos 8 votos.

No obstante que, como vemos, no solamente existe el amparo para poder declarar la inconstitucionalidad de un acto, por su importancia y por no estar a la mano de todos los gobernados, nos centraremos específicamente en el amparo.

El artículo 103 de nuestra Constitución señala que corresponde a los Tribunales Federales resolver las controversias que se susciten por actos o leyes de la autoridad que violen las garantías individuales. Por su parte la Ley de Amparo en su artículo 1º señala que es objeto del juicio de amparo resolver las controversias que se susciten por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales.

Según lo dispuesto por el artículo 107 constitucional, los juicios de amparo se seguirán siempre a instancia de parte agraviada, y la sentencia que recaiga al respecto, afectará sólo a quien lo haya promovido, es decir no tiene efectos *erga omnes*.

Así, si consideramos que una ley es inconstitucional, será necesario presentar ante un Juzgado de Distrito una demanda de amparo indirecto, durante los 30 días siguientes a su entrada en vigor o bien 15 días después del primer acto concreto de aplicación de la misma.

En contra de la sentencia dictada por el Juzgado de Distrito, procede la interposición de un recurso de revisión del cual conocería la Suprema Corte de Justicia de la Nación en Pleno, o en caso de ya existir jurisprudencia alguna de sus dos salas en razón de la materia.

C. Constitucionalidad de las normas oficiales mexicanas

Entrado de lleno a nuestro tema, existen algunas disposiciones de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización que parecen estar muy cerca de traspasar la línea de la inconstitucionalidad.

1. Primeramente la Ley Federal sobre Metrología y Normalización en sus artículos 52 y 57 señala que todos los productos, procesos, métodos, instalaciones, servicios o actividades deberán cumplir con las normas oficiales mexicanas. De no cumplirlas la autoridad competente prohibirá de inmediato su comercialización, inmovilizando los productos, hasta en tanto se acondicionen, reprocesen, reparen o substituyan de conformidad con las disposiciones que al efecto sean aplicables según cada norma oficial mexicana.

Por otro lado el artículo 5 de nuestra Constitución consagra la llamada libertad de trabajo, que en términos generales garantiza la libertad del individuo para desempeñarse en la actividad que más le agrade, sin embargo dicha libertad tiene diversas limitaciones. A continuación transcribimos textualmente la parte conducente de lo que dicho artículo señala:

“Artículo 5.- A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, **o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad.** Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial.

...”

Cabe mencionar que originalmente, la libertad de trabajo se encontraba plasmada en el artículo 4 constitucional, precisamente la parte anteriormente transcrita, sin embargo por reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1974, estos dos párrafos se integraron al artículo 5 como párrafos primero y segundo.

Así en el artículo 4 quedó plasmada la igualdad jurídica del varón y la mujer, la protección de la organización y desarrollo de la familia y la paternidad responsables. En posteriores reformas a dicho artículo se plasmaron la obligación de los padres para satisfacer las necesidades y preservar la salud física y mental de los menores en 1980; el derecho a la salud en 1983; de la vivienda digna y decorosa en 1983 y finalmente en 1992

el derecho de los pueblos indígenas a la protección y promoción de su desarrollo.

Regresando a la libertad de trabajo, decíamos que existen ciertas limitantes, sin embargo en sí mismas, y de su simple lectura no son muy claras, por lo que amerítan un análisis más detallado.

La primera vez que encontramos claramente la libertad de trabajo en México y en general en el territorio de la Nueva España que hoy ocupa México, es dentro del artículo 3º del *Decreto en que se Declaran algunos de los Derechos de los Americanos* del 9 de febrero de 1811, y que más que proteger la libertad de trabajo señala que los americanos tienen igual opción que los españoles europeos para toda clase de empleos.

Posteriormente, en los *Sentimientos de la Nación* de Morelos, se niega el derecho de trabajar a los extranjeros, ya que según el punto 9º de dicha declaración, los empleos debían de ser sólo para los americanos.

En el *Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana*⁵⁹, establecía ya en su artículo 38 señalaba que ningún género de cultura, industria o comercio podía ser prohibido a los ciudadanos, excepto los que formaran la subsistencia pública.

⁵⁹ Mejor conocida como la *Constitución de Apatzingán* de 1814, y que no pasamos por alto que careció de toda vigencia.

El *Plan de Iguala* de Agustín de Iturbide de 1821 señalaba en su base 12, que todos los habitantes pueden optar por cualquier empleo, sin otra distinción que su mérito y virtudes.

Ni la Constitución de 1824, ni sus reformas en 1833⁶⁰ y 1836 con la promulgación de *Las Siete Leyes*⁶¹, mismas que en 1847 fueron abandonadas para regresar a la Constitución de 1824 fue reconocida la libertad de las personas para dedicarse a aquello que mejor les acomode.

Después de la Revolución de Ayutla, en la que se terminó con el poder del General Antonio López de Santa Anna, fue convocado el Congreso Constituyente de 1856-1857, con el propósito de elaborar un proyecto de Constitución, la que a la postre sería la Constitución de 1857.

En el *Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana*, de fecha 16 de junio de 1856, se establece la libertad de trabajo, mismo que por su gran similitud con el vigente, a continuación se transcribe:

“Artículo 17.- La libertad de ejercer cualquier género de industria, comercio, trabajo que sea útil y honesto, no puede ser cuartada por la ley, ni por la autoridad, ni por los particulares, a título de propietario. Exceptuase los casos de privilegios exclusivo concedido conforme a las leyes, a los inventores, perfeccionadores o introductores de alguna mejora.”

⁶⁰ El 19 de diciembre de 1833, se promulgaron reformas importantes caracterizadas por la supresión de la Real y Pontificia Universidad de México, por una Dirección General de Institución Pública y la abolición de los fueros militares y eclesiásticos, atacándose principalmente a la Iglesia, y al conservadurismo.

⁶¹ La polémica Constitución centralista de Santa Anna que establecía un órgano especial de poder llamado el “Supremo Poder Conservador”.

En la *Constitución Política de la República Mexicana*, de fecha 5 de febrero de 1857, el proyecto cambió para quedar como sigue:

“Artículo 4º.- Todo hombre es libre para abrazar la profesión industria o trabajo que le acomode, siendo útil y honesto, y para aprovecharse de sus productos. Ni uno ni otro se le podrá impedir sino por sentencia judicial cuando ataque los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando ofenda los de la sociedad.”

Como podrá verse, se eliminó del proyecto la prohibición de los particulares, de las autoridades y de la ley, para limitar la libertad de trabajo, ello principalmente por el temor de atacar la propiedad.

De hecho, en relación con el temor de dejar desprotegida la propiedad al ondear la bandera de la libertad, Ignacio L. Vallarta, en sesión del 8 de agosto de 1856 expuso lo siguiente:

“...De tan seguros principios deduzco esta consecuencia: **la Constitución debe limitarse sólo a proclamar la libertad de trabajo. No descender a pormenores eficaces para impedir aquellos abusos de que nos quejábamos**, y evitar así las trabas que tienen con mantilla a nuestra industria, porque sobre ser ajeno de una Constitución descender a formar reglamentos, en tan delicada materia puede, sin querer, herir de muerte a la propiedad, y la sociedad que atenta contra la propiedad se suicida.

Yo creo, señor. Que la proclamación del principio de la libertad del trabajo llena nuestros deberes de legisladores constituyentes. No me hago la ilusión de creer que eso basta para curar el mal de que con justicia, lo repito se queja la Comisión; pero opino que el desenvolvimiento de aquel principio, es materia de una ley secundaria, y formada conforme a las doctrinas de la ciencia, será capaz de librar el trabajo de las trabas que le oprimen y que constituyen los abusos de los propietarios.”

A propuesta del señor Arriaga se introducen los calificativos de útil y honesta a la industria a ejercitar a fin de eliminar cualquier ataque a la propiedad. Finalmente en sesión del 11 de agosto de 1856, se eliminó el último párrafo del artículo y con él las protecciones relacionadas con la propiedad industrial.

Las demás modificaciones fueron realizadas fuera de sesión y no fueron discutidas, ya que el nuevo proyecto de artículo fue aprobado por unanimidad de 79 votos, tal y como se presentó.

La respectiva comisión de dictamen del Congreso Constituyente de 1917, presentó el proyecto de artículo 4º, substancialmente con el mismo contenido que el que tenía la Constitución de 1857, aunque con algunas adiciones y correcciones.

“Artículo 4.- A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial.”

Como podemos apreciar, se elimina el calificativo de útil y honesto por lícito, al considerarla más precisa y exacta para el caso. Ahora bien la discusión en el salón de sesiones se centró en determinar si debía o no

considerarse ilícitos, y por tanto, prohibir el comercio de bebidas embriagantes y la explotación de casas de juegos de azar.

La discusión concluyó, luego de que el diputado Cepeda Medrano determinó que no era conveniente dicha prohibición, además de por razones económicas para las arcas del tesoro nacional, por considerar que existían otros vicios que no se estarían prohibiendo, situación que resultaría injusta y porque al día siguiente de la promulgación de la Constitución de 1917, tratándose de alcoholismo, sus propios constituyentes la estarían violando en la celebración de fin de sesiones.

Así, el artículo fue aprobado por 145 votos a favor y 7 en contra el 19 de diciembre de 1916.

Dado que la “interpretación real” de la Constitución, esto es, la interpretación que se realiza a través de lo que quiso decir el legislador, no nos dice mucho, tendremos que acudir a lo que la doctrina ha dicho al respecto.

Así por ejemplo, tenemos que la actividad realizada debe ser lícita, que su ejercicio, puede ser vedado por determinación judicial, si es que se atacan derechos de terceros o bien por resolución gubernativa dictada en términos de ley, si se ofenden derechos de la sociedad.

En principio, tenemos que hacer una interpretación jurídica de lo que significa ilicitud, para determinar si la contravención, o no acatamiento de la

ley o de una norma oficial mexicana y su consiguiente retiro del comercio es un acto que se encuentra dentro del margen constitucional.

En los términos del artículo 1830 del Código Civil es ilícito el hecho que es contrario a las leyes de orden público o a las buenas costumbres.

El tema de las leyes de orden público ya lo hemos abarcado anteriormente, y concluimos que para que una ley sea considerada de orden público, se requiere no sólo que el legislador así lo haya dispuesto, sino que el Juez, así lo considere de conformidad con la Ley de Amparo⁶².

Las buenas costumbres son un poco más difíciles de definir, ya que no existe una definición en ley de lo que debe considerarse por buenas costumbres, sin embargo podemos decir que ellas son aquellas que se refieren a la moralidad de una sociedad en un momento y lugar determinados.

Al respecto, Jorge A. Sánchez-Cordero conjuntamente con Alicia Elena Pérez Duarte, señalan lo siguiente:

⁶² Se reitera lo dicho anteriormente, que de conformidad con el artículo 124 de la Ley de Amparo, procede la suspensión de un acto del que se reclama su constitucionalidad, si es que con dicha suspensión no se causa perjuicio al interés social o se contravienen disposiciones de **orden público**, así la mencionada Ley de Amparo se da a la tarea de señalar a manera enunciativa no limitativa, lo que debe considerarse que debe contener una norma de orden público, que son las relacionadas con el funcionamiento de centros de vicio y lenocinio, la producción y el comercio de drogas enervantes; las relacionadas con delitos, el alza de precios de artículos de primera necesidad o bienes de consumo necesario, así como las relacionadas con medidas para combatir epidemias de carácter grave, enfermedades exóticas o los relacionados con la campaña contra el alcoholismo y **la venta de sustancias que envenenen al individuo o degeneren la raza** o se permita el incumplimiento de órdenes militares.

“(Es un) concepto relativo a la conformidad que debe existir entre los actos del ser humano y los principios morales. Constituye un aspecto particular del orden público impreciso que comprende la valoración fundamental de determinados modelos de vida e ideas morales admitidas en una determinada época y sociedad. En ellas influyen las corrientes de pensamiento de cada época, los climas, los inventos y hasta las modas.”⁶³

Por su parte, Manuel Borja Soriano⁶⁴ cita a Ferrara en su obra *Teoría del Negozio illecito nel Diritto Civile Italiano*, donde dice que la intención de incorporar las buenas costumbres para calificar la ilicitud de un acto, está inspirada en un sentido de profundo respeto a la conciencia de la sociedad, que no debe ser turbada y trastornada por especulaciones torpes y por contratos escandalosos y en un sentimiento de dignidad que la Ley tiene por sí misma, al no quererse convertir en instrumento de la maldad de otros que desean constreñir a otro a una acción o prestación inmoral.

“Por otra parte, esta norma, haciendo servir al derecho de medio para el perfeccionamiento de la vida humana, lo eleva así a la altura ideal, si debe creerse que el desarrollo y el progreso del Derecho consiste precisamente en la elevación de la Ley moral a Ley jurídica.”

Como podemos ver, las dos cuestiones que definen la ilicitud de un acto, contravención de una norma de orden público y contrario a las buenas costumbres, son subjetivas por lo que sólo el Juez puede resolver estudiando el caso en concreto.

El contenido y objeto de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, en una interpretación muy estricta y sólo en algunos casos, sí

⁶³ *Diccionario Jurídico Mexicano, op. cit.*, pag. 363.

pudiere considerarse una ley de orden público, ya que su contenido indirectamente⁶⁴, va dirigido a promover las sanas prácticas del comercio y la industria, y a evitar que ciertos productos dañen al hombre, al medio ambiente general y laboral, etc. Así, podría considerarse que no sería inconstitucional por violar la garantía de trabajo, el que se limite la comercialización de cierto producto que no cumpla con las especificaciones señaladas en una norma oficial mexicana.

Por lo que hace a las buenas costumbres, ellas son subjetivas en cuanto a la época en la que nos situemos. Es decir, lo bueno de una costumbre depende de la sociedad y del tiempo en que vive dicha sociedad.

No obstante, el incumplimiento de ciertas normas oficiales mexicanas, dependiendo del caso en concreto, sí puede considerarse como ilícito y contrario a las buenas costumbres, cuyo incumplimiento incluso puede llegar a afectar el derecho de terceros, pues a través de las mismas se busca alcanzar parámetros de calidad y competencia acordes a las sanas prácticas comerciales e industriales en un lugar y tiempo determinados. Así, es factible considerar a la Ley Federal sobre Metrología y Normalización como una ley cuyo incumplimiento no involucra actos ilícitos o contrarias a las buenas costumbres.

⁶⁴ BORJA SORIANO, Manuel, *Teoría General de las Obligaciones*, Porrúa, México, 1994, pags. 151 y 152.

⁶⁵ Se dice que de forma indirecta, ya que la limitación a la actividad que se pretende realizar, propiamente no la hace la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, sino la norma oficial mexicana.

Por otro lado, el cumplimiento de la ley en sí misma, siempre implica una buena costumbre, sin embargo ello no deber ser considerado así, cuando el cumplimiento de dicha ley implica la violación de una norma superior, como lo es la Constitución.

La segunda limitación que encontramos en el artículo 5 constitucional, es la relativa a que sólo podrá vedarse la libertad de trabajo por determinación judicial cuando se ataquen los derechos de terceros.

Es decir, esta limitación se actualiza por medio de una sentencia judicial, misma que en los términos del artículo 14 constitucional, deberá dictarse por un tribunal previamente establecido, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

Mediante la citada limitación, se faculta al Juez para prohibir a una persona que continúe ejercitando una actividad perjudicial a los derechos de terceros, es decir, dado que las sentencias judiciales sólo afectan a aquellos que son partes en el juicio, la limitación a la libertad tan sólo va a afectar a aquel en contra del cual se promovió el juicio y no de manera general como pudiese a simple vista interpretarse de la lectura a la Constitución.

Esta limitante, no merece mayor profundidad, ya que, como vimos anteriormente, la norma oficial mexicana es un acto administrativo, siendo que en el presente caso la limitación permitida por la Constitución proviene de un acto judicial, por lo que la limitación a la garantía de trabajo que

acabamos de analizar, no se relaciona directamente con la Ley Federal sobre Metrología y Normalización sino necesariamente con el proceso judicial.

Parecida a la anterior, la tercera limitante señala que se puede restringir la libertad de trabajo mediante resolución gubernativa, dictada en los términos que marca la ley cuando se ofendan los derechos de la sociedad.

Sin embargo es viable limitar la libertad de trabajo, cuando el legislador previamente considera que el ejercicio de la misma, puede afectar los derechos de la sociedad. En estos casos, la libertad de trabajo se puede limitar, mediante la expedición de una ley y la autoridad administrativa en ejecución a dicha ley, priva del ejercicio de la libertad al particular.

Una resolución gubernativa, es aquella orden emanada del ejecutivo o de las autoridades administrativas, con base en una disposición legal⁶⁶, que restrinja el ejercicio de la libertad en comento y la cual tenga en cuenta el perjuicio que la sociedad pudiese resentir con el desempeño de tal derecho.

De este precepto se desprende igualmente que será inconstitucional una ley, si es que limita la libertad de trabajo cuando la misma no lesione los derechos de la sociedad.

Así las cosas, parece que el hecho de que algunos productos que no cumplan con los requisitos establecidos en las normas oficiales mexicanas,

⁶⁶ El artículo 16 constitucional consagra la garantía de legalidad, misma que igualmente ha sido analizada anteriormente, y que básicamente ordena que cualquier acto emanado por la autoridad deberá encontrarse previsto en Ley, esto es encontrarse debidamente fundado en Ley.

podieren ofender a la sociedad, por lo que nuevamente la Ley Federal sobre Metrología y Normalización cumpliría con el requisito previsto en nuestra Carta Magna, al facultar a la administración pública para limitar el comercio de productos que pudiesen resultar ofensivos e incluso dañinos para la sociedad.

Por lo anterior, es que concluimos que la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, no transgrede el artículo 5 constitucional, y por ende no viola la libertad de trabajo.

2. Finalmente queda la duda de si el ejecutivo cuenta con facultades para reglamentar las garantías individuales, ya que, recordemos que todo acto de autoridad debe encontrarse debidamente fundado en una ley.

A primera instancia diríamos que no, ya que la fracción I del artículo 89 de la Constitución únicamente señala que el ejecutivo tendrá facultad para proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes dictadas por el Congreso, no así directamente de la Constitución y mucho menos de las garantías individuales.

El artículo 16 transitorio de la Constitución, preveía al momento de su promulgación, que el Congreso debería dar preferencia a la expedición de las leyes relativas a las garantías individuales.

“Artículo 16.- El Congreso Constitucional, en el período ordinario de sus sesiones, que comenzará el 1º de septiembre de este año, expedirá todas las leyes orgánicas de la Constitución que no hubieren

sido ya expedidas en el período extraordinario a que se refiere el artículo 6° transitorio, y **dará preferencia a las leyes relativas a garantías individuales**, y artículos 30, 32, 33, 35, 36, 38, 107 y parte final del artículo 111 de esta Constitución.”

De aquí podemos ver que el Congreso sí cuenta con facultades constitucionales para expedir leyes reglamentarias de las garantías individuales, sin embargo de dicho precepto no se desprende que sólo el Congreso goce de dicha facultad. Cabe señalar que en el artículo 73 constitucional, donde se contienen las facultades del Congreso de la Unión, no encontramos alguna fracción que señale que tiene facultades para expedir leyes reglamentarias de las garantías individuales.

Por su parte, Ignacio Burgoa hace la precisión de que en algunos casos, como en el artículo 5 y 27, fracción VI, párrafo segundo, la propia Carta Magna señala que la garantía individual puede ser objeto de reglamentación vía legislativa o reglamentaria. Sin embargo, esos casos son los menos, por lo que no se puede hacer un juicio *a priori*, sino que se tiene que analizar cada caso en particular.

Ahora bien, en caso de que no exista una remisión expresa por la Constitución, Burgoa señala que la reglamentación debe ser necesariamente mediante una ley formal y materialmente hablando, es decir, que la misma debe ser emitida directamente por el Congreso de la Unión:

“...pero el problema que abordamos se complica en el caso de que la Ley Fundamental sea omisa sobre ese particular. En otras palabras, ¿puede el Presidente de la República reglamentar *motu proprio* un precepto de la Constitución que contenga una garantía individual o la

potestad reglamentaria incumbe en todo caso al Congreso de la Unión? La reglamentación de una disposición constitucional traduce evidentemente una facultad legislativa, y como dicho alto funcionario sólo puede expedir reglamentos para proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes (art. 89, frac. I), y para regular la extracción y utilización de las aguas del subsuelo y las de propiedad nacional (art. 27, párrafo quinto), resulta que en ausencia de un ordenamiento legal que reglamente una garantía individual, la reglamentación de ésta no debe formularla el Presidente de la República, sino que el de la competencia de los órganos a quienes esté encomendada la facultad de legislar.⁶⁷

Este mismo criterio ha sido sostenido en diversas tesis y jurisprudencias, algunas de las cuales ya hemos transcrito. No obstante lo anterior, a continuación transcribimos una más de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

“REVENTA DE BOLETOS, INCONSTITUCIONALIDAD DEL DECRETO QUE LA PROHIBE. El efecto del Ejecutivo que prohíbe la reventa de boletos, resulta contrario a lo dispuesto por el artículo 4o. constitucional, por lo siguiente: a) porque dicho Decreto es de carácter reglamentario, pues en el mismo se indica que "modifica el Reglamento de Espectáculos Públicos del Distrito Federal de 18 de febrero de 1929"; b) porque en ese Decreto se prohíbe la reventa de boletos para espectáculos públicos, lo que significa que se veda, por resolución gubernativa, el ejercicio de la libertad de trabajo o de comercio; c) porque para que tal prohibición sea constitucional, con arreglo al artículo 4o., es necesario que la resolución gubernativa se dicte en los términos que marca la ley; d) porque el Reglamento no puede tener el carácter de ley; e) porque un artículo constitucional, especialmente cuando se trata de garantías individuales, sólo puede ser reglamentado por una ley expedida por el Congreso de la Unión, y f) porque las Constituciones anteriores a la de 1857, establecieron, en forma expresa, la facultad del ejecutivo de expedir reglamentos para el cumplimiento de la Constitución y leyes generales; pero en las Constituciones de 1857 y de 1917, sólo se consideró al Ejecutivo Federal, facultando para reglamentar las

⁶⁷ Cfr. BURGOA ORIGUELA, Ignacio, *op. cit.*, pags. 200 y 201.

leyes que expide el Congreso de la Unión. Por tanto, el amparo que contra la aplicación de tal Decreto se pida, debe concederse.

TOMO XLVI, Pág. 3643.- Amparo en revisión 58/33, Sec. 3a.- Revendedores de Boletos.- 15 de noviembre de 1935.- Mayoría de 3 votos.- Ponente: Agustín Gómez Campos.⁷⁶⁸

Así las cosas, vemos que el principio general sería que las garantías individuales solo pueden ser reglamentadas formal y materialmente por medio de una ley, y que la facultad de reglamentación con que goza el ejecutivo, únicamente le permite el facilitar la observancia de las leyes expedidas por el poder legislativo.

Ahora bien, la duda se genera en definir si con la expedición de las normas oficiales mexicanas, acto que ya no hay duda que es un acto administrativo, el ejecutivo facilita a la exacta observancia de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, o va más allá de lo que la ley expresamente señala, reglamentando con ello incluso a la Constitución por lo que hace a su artículo 5.

Creo que la primera interpretación podría sostenerse, sin embargo me parece que sería una interpretación abusiva de lo que exactamente quiso decir el constituyente. Esto es, en sentido estricto, la norma oficial mexicana se expide con base en una ley expedida por el Congreso, que es la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, sin embargo la norma oficial mexicana no se limita a proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de la ley, proporcionando los medios o procedimientos de carácter general para

⁶⁸ *Semanario Judicial de la Federación*, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Parte: XLVI, pág. 3643.

hacer cumplir la legislación Federal, sino que en sí misma es producto del fin de la ley y establece verdaderos límites al gobernado, situación que jurídicamente no puede ser aceptada.

Es decir, en el presente caso, la Ley Federal sobre Metrología y Normalización regula la creación de las normas oficiales mexicanas, pero el contenido de las mismas, del cual se desprende el efecto obligatorio para los particulares, queda al completo arbitrio de la autoridad administrativa.

La doctrina ha calificado a aquellos reglamentos que regulan una situación jurídica general sin subordinarla o fundarla en una ley formal, como reglamentos autónomos⁶⁹. Sobra decir que aquellos reglamentos que van más allá de lo consagrado en ley, son inconstitucionales al carecer de la debida fundamentación legal, además de contravenir el artículo 49 por lo que hace a reunir dos Poderes de la Unión en uno solo.

En este sentido, las normas oficiales mexicanas se han convertido en una “especie de reglamento autónomo”, pues no obstante que encuentran su nacimiento en una ley ordinaria, el contenido de las mismas no se encuentra de ninguna forma previsto en la legislación.

Ignacio Burgoa considera que no es inconstitucional el hecho que se establezca por medio de un reglamento límites a una garantía individual, si es que dicho límite se apoya en una ley, y siempre que dichos límites estén

⁶⁹ SERRA ROJAS, Andrés; *Derecho Administrativo*, Tomo I, Decimosegunda edición, Porrúa, México, 1983, 207 ss

relacionados y ordenados directamente por la Constitución. Señala que si el reglamento establece condiciones en que el gobernado pueda ejercitar la garantía, y no implican la vulneración de la misma una vez satisfechas tales condiciones, la actividad respectiva puede desempeñarse.⁷⁰

Es importante hacer hincapié, en que el acto administrativo deberá encontrar apoyo tanto en la ley secundaria, como en la Constitución, tal y como sucede en el artículo 5 constitucional, que permite que por una resolución gubernativa, dictada en términos de ley, se limite el ejercicio de la libertad de trabajo, si es que se considera que se están afectando los derechos de la sociedad.

Sin embargo, hay que tener cuidado y analizar cuidadosamente el caso concreto, ya que cualquier limitación es, en sí misma, una restricción. Prestándose a arbitrariedades por parte de la administración pública, misma que escudándose en un simple requisito para acceder a la garantía individual, podría coartarla del todo.

Siguiendo esta postura, vemos que las normas oficiales mexicanas contravienen lo ordenado por el artículo 16 constitucional, al emitir actos de molestia sin fundamento en una ley:

“Artículo 16.- Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.”

⁷⁰ Cfr. BURGOA, Ignacio; *op. cit.* pags. 319 y 320.

Las normas oficiales mexicanas, no obstante que se encontrarían fundadas en ley, por lo que hace a la facultad de la administración para expedirlas, no se encuentran fundadas respecto a su contenido, ya que van mucho más allá de lo que la ley señala.

Es decir, la norma oficial mexicana traspasa la línea que divide un acto discrecional, de un acto arbitrario. Como dijimos anteriormente, para que un acto discrecional no llegue a ser arbitrario, la ley debe contemplar ciertos requisitos a fin de garantizar que el acto administrativo discrecional no resulte caprichoso.

En el caso concreto, la multicitada Ley Federal sobre Metrología y Normalización, si bien es cierto, señala en su artículo 40 la finalidad que debe buscar la norma oficial mexicana, ello resulta sumamente general e incluso ambiguo como para poder considerarlo una barrera en contra de abusos por parte de la autoridad administrativa.

Existen algunos precedentes judiciales y jurisprudencias que apoyan este criterio, a continuación transcribimos algunas de ellas que pueden servir al caso concreto.

“REGLAMENTOS MUNICIPALES. NO PUEDEN AFECTAR DERECHOS CONSTITUCIONALES DE LOS GOBERNADOS.

Es indispensable señalar que el artículo 115 constitucional instituye al Municipio Libre, con personalidad jurídica propia, y que puede, de acuerdo con la fracción II de este numeral, expedir con las bases normativas que deberán establecer las Legislaturas de los Estados, los

bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones. Ahora bien, en nuestro tradicional orden jurídico político, se reconoce que los ayuntamientos al expedir bandos, ordenanzas o reglamentos, por contener disposiciones de carácter abstracto y general, obligatorias para los habitantes del municipio, son leyes en sentido material. En este orden de ideas, se admite la existencia de ciertos reglamentos autónomos, en materia de policía y buen gobierno, cuya fundamentación se consagra en el artículo 21 de nuestra Carta Magna Constitucional y que las reformas al 115 constitucional, en la fracción II hacen deducir que el legislador le otorga al Ayuntamiento la facultad de expedir verdaderas leyes, en sentido material, sin embargo, se hace necesario distinguir cuál es la materia o alcance de estos reglamentos autónomos, para diferenciarlos de los que no pueden expedirse sin la ley a reglamentar, por que implicarían el uso de facultades legislativas. Al respecto, este tribunal considera que **cuando el contenido de la reglamentación puede afectar en forma sustancial derechos constitucionalmente protegidos de los gobernados, como son, por ejemplo la libertad de trabajo, o de comercio, o a su vida, libertad, propiedades, posesiones, familia, domicilio (artículos 14 y 16), etc., esas cuestiones no pueden ser materia de afectación por un reglamento autónomo, sin ley regular, pues se estarían ejerciendo facultades legislativas reuniendo dos poderes en uno.** Por otra parte, la materia del reglamento sí puede dar lugar a un mero reglamento autónomo de buen gobierno, cuando no regula ni afecta en forma sustancial los derechos antes señalados, sino que se limita a dar disposiciones sobre cuestiones secundarias que no las vienen a coartar.

Amparo en revisión 317/88. Madeira Club Privado, S.A. de C.V. 30 de mayo de 1989. Unanimidad de votos. Amparo en revisión 337/88. Promotora de Diversiones de León, S.A. de C.V. 27 de junio de 1989. Unanimidad de votos. Amparo en revisión 334/88. Tucanes Grill, S.A. 4 de julio de 1989. Unanimidad de votos. Amparo en revisión 335/88. Concesionaria y Arrendadora del Bajío, S.A. de C.V. 15 de agosto de 1989. Unanimidad de votos. Amparo en revisión 336/88. Rebeca Navarro Valtierra y coags. 15 de agosto de 1989. Unanimidad de votos.⁷¹

Por su parte el Pleno del Tribunal Fiscal de la Federación ha emitido la siguiente tesis:

⁷¹ *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación* de 1995, Tribunal Colegiado del Decimosexto Circuito, Octava época, Tomo III, Tesis 734, pag. 546.

“REGLAMENTOS ADMINISTRATIVOS.- SU FUNCION FRENTE A LA LEY.- Atendiendo al principio de división de poderes, como consagra la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 49, respecto del Legislativo, del Ejecutivo y del judicial, **no está permitido que uno de ellos invada la esfera jurídica del otro**, así pues la facultad reglamentaria conferida al titular del Ejecutivo, que dimana del artículo 89 de nuestra Carta Magna, para proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de la Ley, expidiendo disposiciones generales y abstractas, tienen como única función u objeto la ejecución de la Ley emanada del Congreso de la Unión desarrollándola y complementándola en detalle de donde resulta que es una norma subalterna que tiene su medida y justificación en la ley, **por lo que no puede modificar, restringir o ampliar las disposiciones jurídicas expedidas por el Legislativo**, pues de lo contrario evidentemente invadiría la esfera de atribuciones que para ese efecto en forma exclusiva le asigna nuestro máximo Ordenamiento Legal al mencionado Congreso.

Juicio Atrayente No. 292/94/3773/944.- Resuelto en sesión de 8 de septiembre de 1995, por mayoría de 4 votos a favor y 3 en contra.- Magistrada Ponente: Margarita Aguirre de Arriaga.- Secretaria: Lic. María del Carmen Cano Palomera. (Tesis Aprobada en sesión de 8 de septiembre de 1995).⁷²

Así podemos ver que, un acto emanado del titular del poder ejecutivo o bien de las dependencias que lo auxilian, por más que esté facultado para expedir reglamentos, ellos tan sólo se deben limitar a la mera ejecución de las leyes expedidas por el Congreso.

Es decir, que materialmente tengan un contenido legislativo, ellos en ningún momento podrán ir más allá de lo señalado expresamente por la ley, es decir no podrá ampliar las disposiciones jurídicas expedidas por el Legislativo.

⁷² *Revista del Tribunal Fiscal de la Federación*, año VIII, No. 93, 3a. época, septiembre de 1995.

No obsta para concluir lo anterior, el hecho de que la Ley Federal sobre Metrología y Normalización en sus artículos 38, fracción II, 43, señalen que el ejecutivo, a través de sus Secretarías de Estado, podrán expedir las normas oficiales mexicanas en las materias relacionadas con sus atribuciones. Ya que dicha fundamentación es únicamente de tipo orgánico, no material.

Es importante hacer notar, que las normas oficiales mexicanas son producto de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, pero que en sí mismas no son reglamentos, ya que no desarrollan, ni complementan a la ley, sino que son actos administrativos autónomos e independientes, emanados únicamente de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, que no encuentran fundamento constitucional alguno y que regulan cuantas actividades, como prácticas de comercio y de industria existan en la realidad.

Con ello, quiero decir que efectivamente existe una ley formal y materialmente hablando, que faculta a las dependencias del ejecutivo a expedir normas oficiales mexicanas, la cual, en todo caso puede considerarse como la ley reglamentada, en tanto que las normas oficiales mexicanas emanan de ella.

Sin embargo, no existe una ley formal y material que señale cuál debe ser el contenido de las normas oficiales mexicanas, y es ahí donde se encuentra la inconstitucionalidad y la autonomía de las normas oficiales mexicanas.

3. Como ya vimos, el término reglamento se refiere al concepto de regular normativamente una materia. Sin embargo, y no obstante que como ya dijimos dicha facultad le pertenece exclusivamente al titular del poder ejecutivo, es decir, al Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.

“Artículo 80.- Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará “Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”.”

“Artículo 89.- Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, **proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia;**
...”

Como vemos, sólo el Presidente de la República⁷³, es la única autoridad facultada para expedir reglamentos. Por lo que otras autoridades como lo son los Secretarios de Estado, no tienen entre sus atribuciones la de promulgar reglamentos.

Así lo ha dispuesto la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en diversas ejecutorias, así como en la jurisprudencia que a continuación se transcribe:

“**REGLAMENTOS ADMINISTRATIVOS.** Si el Ejecutivo dicta una disposición de carácter legislativo, en uso de la facultad que la Constitución le otorga para proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes, y por medio de ella crea una

⁷³ Los Gobernadores de los Estados, en su respectiva competencia, gozan de la misma facultad, de conformidad con su respectiva Constitución local.

obligación de naturaleza general, pero dicha disposición no tiene un carácter autónomo, ya que su finalidad es la de evitar situaciones que condena un precepto constitucional, es decir, es una disposición que tiende a la exacta observancia de una ley expedida por el Poder Legislativo, esto obliga a considerar tal disposición, desde un punto legal y doctrinal, como un acto reglamentario, sin que para ello sea óbice el que exista un reglamento sobre la misma materia, porque no hay imposibilidad legal de que respecto de una misma ley se expidan varios reglamentos simultáneos o sucesivos; **pero conforme a nuestro régimen constitucional, sólo tiene facultades para legislar el Poder Legislativo y excepcionalmente el Ejecutivo en el caso de la facultad reglamentaria, que únicamente puede ser ejercitada por el titular de este poder, sin que en la Constitución exista una disposición que lo autorice para delegar en alguna otra persona o entidad, la referida facultad, pues ni el Poder Legislativo puede autorizar tal delegación**; por tanto, sostener que la Ley de Secretarías de Estado encarga a la de Economía la materia de monopolios, y que esa Ley, fundada en el artículo 90 de la Constitución, deba entenderse en el sentido de que dicha Secretaría goza de cierta libertad y autonomía en esta materia, es desconocer la finalidad de aquélla, que no es otra que la de fijar la competencia genérica de cada Secretaría, pero sin que por ello puedan actuar en cada materia sin ley especial, ni mucho menos que la repetida Ley subvierta los principios constitucionales, dando a las Secretarías de Estado facultades que, conforme a la Constitución, sólo corresponden al titular del Poder Ejecutivo; **decir que conforme a los artículos 92, 93 y 108 de la Constitución los Secretarios de Estado tienen facultades ejecutivas y gozan de cierta autonomía en las materias de su ramo y de una gran libertad de acción, con amplitud de criterio para resolver cada caso concreto, sin someterlo al juicio y voluntad del Presidente de la República, es destruir la unidad del poder; es olvidar que dentro del régimen constitucional el Presidente de la República es el único titular del Ejecutivo, que tiene el uso y el ejercicio de las facultades ejecutivas; es, finalmente, desconocer el alcance que el refrendo tiene, de acuerdo con el artículo 92 constitucional, el cual, de la misma manera que los demás textos relativos, no dan a los Secretarios de Estado mayores facultades ejecutivas ni distintas siquiera, de las que al Presidente de la República corresponden.**

Quinta Época: Amparo en revisión 6303/42. Llaca Ramón. 25 de noviembre de 1942. Cinco votos. Amparo en revisión 7309/42. Rodríguez Eduardo. 2 de diciembre de 1942. Cinco votos. Amparo en revisión 5813/42. Villaseca Bautista. 4 de febrero de 1943. Cinco votos. Amparo en revisión 9722/42. González Salinas Félix y coags.

10 de febrero de 1943. Cinco votos. Amparo en revisión 9637/42. Fernández Teodoro. 12 de febrero de 1943. Unanimidad de cuatro votos.”⁷⁴

Sin embargo la interpretación de dicho precepto constitucional, no se limita a que los Secretarios no cuenten con facultades reglamentarias, sino que se ha interpretado que la facultad reglamentaria es totalmente indelegable, por ello, los reglamentos no son simples actos administrativos, expedidos por cualquier autoridad de la administración pública, sino que son actos exclusivos del titular del Poder Ejecutivo.

El presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el informe de 1982, define lo que debe entenderse por un reglamento:

“(los reglamentos son) disposiciones generales, abstractas e impersonales que tienen como objetivo la ejecución de la ley, desarrollando y complementando en detalle sus normas, pero sin que, a título de su ejercicio, puede excederse el alcance de sus mandatos o contrariar o alterar sus disposiciones, por ser precisamente la ley su medida y justificación.”

De esta manera, el reglamento, como la ley, es una disposición de carácter general y abstracto, sancionada por la fuerza pública.⁷⁵

Felipe Tena Ramírez señala que la única excepción al principio de separación de poderes que se consagra en la Constitución, es precisamente la facultad reglamentaria del Presidente de la República, ya que se le otorgan

⁷⁴ *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación* de 1995, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Quinta Época, Tomo III, Tesis. 157, pag 107.

⁷⁵ *Cfr.* TENA RAMÍREZ, Felipe; *op. cit.* pag. 468 ss.

facultades para expedir disposiciones que tienen la misma naturaleza de la ley, en cuanto a que ambas son de naturaleza impersonal y abstracta.

Continúa señalando y que dicha excepción al principio de división de poderes, se estableció en favor exclusivamente del Presidente de la República, nunca de los Secretarios de Estado, ni de ningún otro órgano dependiente del Ejecutivo, ni siquiera la misma ley puede delegar en nadie la facultad reglamentaria que corresponde al Presidente, pues en tal caso la ley usurparía el lugar de la Constitución al ampliar la excepción a casos no señalados en ella.⁷⁶

De lo anterior, podemos concluir que las normas oficiales mexicanas no sólo son inconstitucionales por ser una “especie de reglamentos autónomos”, sino que además son expedidos por órganos que constitucionalmente no cuentan con facultad alguna de reglamentación.

Para completar el comentario, es importante aclarar, que así como es indelegable la facultad reglamentaria del titular del Ejecutivo Federal, igualmente resulta indelegable la facultad legislativa del Congreso, pues la Constitución Federal en ningún momento prevé la facultad de delegar dichas facultades.

Gabino Fraga señala al respecto textualmente lo siguiente:

⁷⁶ *Ibid.* pags. 468 y 469.

“Una opinión muy generalizada afirma que en estos casos la facultad reglamentaria procede de una delegación del Poder Legislativo; pero tal afirmación debe considerarse inexacta, porque si como hemos demostrado la facultad reglamentaria corresponde, por virtud de la Constitución al Ejecutivo, **el Legislativo no puede delegar una facultad que ya tiene aquel Poder, y, además, porque si hubiera una delegación del Poder Legislativo, el Ejecutivo tendría facultades tan amplias como las que tiene ese Poder, cosa que no sucede, pues el reglamento que expide queda subordinado a la ley que desenvuelve sin que pueda ni ampliarla ni modificarla.**”⁷⁷

De lo anterior, es claro que ni el Poder Ejecutivo, ni el Legislativo, pueden delegar sus facultades, pues dichas facultades fueron conferidas expresamente por la Constitución a dichos órganos.

Así, al señalar la Ley Federal sobre Metrología y Normalización en su artículo 47, fracción IV, que las normas oficiales mexicanas serán expedidas por la dependencia competente y publicadas en el Diario Oficial de la Federación previa aprobación del comité de normalización respectivo, viola el principio de separación de poderes, al delegar la facultad legislativa en un órgano distinto del Congreso de la Unión, pues cede sus facultades legislativas a entidades de la administración pública Federal.

D. Adopción del procedimiento de creación de las normas oficiales mexicanas en el legislativo.

A lo largo del presente trabajo, nos hemos dado a la tarea de analizar primeramente las fuentes del derecho, ello ya que para poder hacer un análisis

⁷⁷ FRAGA, Gabino; *op. cit.* pag. 112.

serio de las normas oficiales mexicanas, era necesario desentrañar su génesis y con ello poder sustentar si las normas oficiales mexicanas son una nueva fuente del derecho.

El segundo capítulo lo dedicamos a hacer un análisis histórico de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, así como de su contenido y alcances, mismo que desembocó necesariamente en su crítica a nivel constitucional. Toca dar paso a una crítica de nuestro sistema jurídico, y a una posible solución tomando como base lo hasta ahora analizado.

Con ello, no pretendo que se dé un alcance más amplio a la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, en cuanto a sus finalidades, sino tomar como base el sistema de creación de las normas oficiales mexicanas, para la creación de otras normas jurídicas, como lo es la ley.

Hoy por hoy, a nadie le asusta el hecho de que se critique abiertamente al poder legislativo, ya por su integración, que ciertamente deja mucho que desear, ya por el contenido y alcances de sus resoluciones, mismas que hemos demostrado, se apartan de lo que nuestra Ley Fundamental ordena.

Así las cosas, y no obstante que como ya lo hemos visto, las normas oficiales mexicanas, así como la Ley Federal sobre Metrología y Normalización son contrarias a ciertas disposiciones constitucionales, no tenemos conocimiento de tesis aisladas o jurisprudencia alguna que las haya declarado formalmente como inconstitucionales.

Lo anterior, es posible que se deba a que el contenido de las normas oficiales mexicanas, no obstante que sean inconstitucionales, pueden parecer justas para los particulares, e inhiban la intención de solicitar el amparo y protección de la Justicia Federal. Es decir, si los afectados con la norma no encuentran molesto su cumplimiento, no tienen entonces una razón que les llame a no cumplirlas. Además, con el fenómeno de la globalización, por cuestiones políticas, económicas y comerciales, resulta conveniente su cumplimiento.

Así las cosas, es posible que ello se deba a que desde el momento de la propuesta de regulación, el propio interesado puede dar a conocer a la autoridad que la expedirá sus comentarios, contribuyendo al mejoramiento del contenido de la norma oficial mexicana.

Esta misma idea pudiere implantarse en la elaboración de disposiciones jurídicas de mayor envergadura, como lo es la legislación. Para ello sería necesario reformar el artículo 71 de la Constitución, para que ordene que una vez propuesta formalmente una iniciativa de ley, será necesaria su publicación en el Diario Oficial de la Federación, para el efecto de que los ciudadanos manifiesten lo que a su derecho convenga respecto a dicha iniciativa. Los comentarios a los proyectos de ley pudieren ser enviados a la comisión respectiva, para que analice cada uno de los comentarios y en su caso los tome en cuenta antes de abrir el tema a discusión ante las Cámaras.

Los beneficios que se obtendrían con este sistema, no sólo se reduciría al enriquecimiento del debate y la discusión en tribunas, sino que lo que se

discutiría tendría un rumbo más real, además de ser un paso más hacia la democratización de nuestro país. Adicionalmente, se le podría anticipar al legislativo la posible inconstitucionalidad de la propuesta, para que hiciera las enmiendas necesarias, antes de causar algún perjuicio a los gobernados.

Es posible que esta propuesta sea una especie de democracia semidirecta⁷⁸, como lo son la iniciativa popular, la revocación de mandato, el referéndum y el plebiscito⁷⁹.

La iniciativa popular, consiste trasladar la facultad de iniciar leyes al pueblo mismo, exigiendo únicamente ser ciudadano y cierta representatividad en cuanto a número de ciudadanos. La revocación de mandato es la consulta generalizada que se realiza dentro de una comunidad política, para solicitar la destitución de algún gobernante por no satisfacer adecuadamente las demandas de los gobernados.

Como es claro, estas formas de democracia semidirecta son distintas a lo que se propone, en cuanto a que la iniciativa popular se limita a proponer una determinada norma a sus representantes, en tanto que nuestra propuesta se refiere a que una iniciativa ya existente se someta al análisis del pueblo,

⁷⁸ La democracia representativa se opone en principio, a la democracia directa y a las semidirectas. La primera es aquella en la que el propio pueblo toma las decisiones, tal y como se contemplaba en el siglo IV y V a.C. en Atenas. Resulta materialmente imposible, que hoy en día se intente consultar a todos y cada uno de los ciudadanos del país, sobre cualquier cuestión que le atañe a la polis, tal y como se plantea en la democracia directa. Es por ello, que la teoría política ha ideado ciertas formas de democracia, que sin llegar a ser de tipo representativa, esto es que se represente al pueblo a través de ciertas personas, permita que a través de ciertos medios, los representantes tengan un panorama más claro de lo que sus representados quieren. A estos medios se les llama democracia semidirecta.

⁷⁹ *Los Derechos del Pueblo Mexicano, op. cit.*, artículo 40, Tomo VI, pag. 93 ss.

para que éste haga llegar al órgano legislativo, dentro de cierto tiempo limitado, sus comentarios. Por lo que hace a la revocación de mandato, es claro que materialmente se refiere a situaciones totalmente distintas, por lo que no vale la pena extender mayormente el comentario.

Respecto del referéndum, el mismo se refiere a la aprobación por parte del electorado de una norma jurídica “terminada”, con ello el pueblo debe manifestar únicamente respecto a la aceptación o rechazo de la norma sujeta a consulta.

Las diferencias con nuestra propuesta saltan a la vista, ya que el referéndum hace referencia a una norma jurídica aprobada por el congreso, pero que se somete a su vez a la aprobación directa del pueblo. Mientras que en nuestro caso, lo que se somete a consideración es la iniciativa de ley, como un proyecto de ley, sin embargo dicho proyecto no ha sido todavía sujeto a un análisis por parte del congreso, sino que por el contrario, el proyecto sería analizado y criticado por el pueblo, haciéndole llegar dichas críticas al órgano legislativo, para que éste centre su discusión sobre aquello que al gobernado le concierne.

Finalmente por lo que hace al plebiscito, el mismo implica una consulta directa al pueblo sobre acciones políticas planteadas, a cuestiones de hecho, medidas de gobierno⁵⁰, por lo que nuestro tema, no obstante que se asimila en cuanto a que lo que se pone a consulta es una medida que no se considera

⁵⁰ *Diccionario Jurídico Mexicano, op cit.*, pag. 2718.

terminada o que únicamente se encuentra sujeta a ratificación, la misma no se refiere a cuestiones meramente jurídicas, sino más bien de índole político.

Por lo anterior, es claro que la medida que se propone resulta viable en cuanto a los beneficios que pudiere traer aparejados, y no obstante que tiene semejanzas con otros tipos de democracias semidirectas, la misma es original por tener un contenido y finalidades distintas.

Así las cosas, tenemos que las normas oficiales mexicanas, son una nueva fuente del derecho, no sólo por establecerse como normas jurídicas obligatorias, sino porque al ejercitar el derecho en ellas consignado, la sociedad y hasta el propio individuo puede proteger su patrimonio, su salud e incluso su propia vida.

Adicionalmente, el sistema de creación de las normas oficiales mexicanas, es muy bondadoso, ya que permite al particular acceder a una especie de garantía de audiencia, en la que puede manifestar su inconformidad con el proyecto de norma oficial mexicana propuesto, previamente a que se expida como norma obligatoria o que se realice cualquier acto tendiente a su ejecución, pudiéndole causar daños irreparables.

El camino que ya ha probado esta nueva forma de manifestación jurídica, no debiera ser ignorado por las demás fuentes del derecho, ya que no existe impedimento material o jurídico alguno que evita que se pueda llevar a cabo.

Por otro lado, la legislación está urgida de una nueva vitalidad, y esta propuesta puede llegar a legitimar de una mejor manera la actividad normativa del Estado.

CAPÍTULO IV

CONCLUSIONES

1.- Existen diversas fuentes del derecho; las reales, las históricas, y las formales. La más importante de las fuentes del derecho, en nuestro sistema jurídico, se encuentra dentro de las formales, la ley. De la ley nace el reconocimiento como fuente del derecho, de otras fuentes, como lo son la jurisprudencia y en algunas ocasiones la costumbre, y el desprecio de otras, como lo es la doctrina.

El acto administrativo debe ser un acto realizado en cumplimiento a la ley, que nunca debe imponer cargas a los particulares, en cambio sí puede establecer mayores beneficios de los que consagra la ley. Sin embargo, al encontrarse el derecho dentro del mundo del deber ser y no del ser, en algunas ocasiones el ejecutivo establece obligaciones a cargo de los particulares, violando con ello, entre otros, el principio de división de poderes, y el de legalidad consagrados en la Constitución.

Un acto de autoridad, en principio goza de la presunción de validez, por lo que, no obstante que el mismo sea flagrantemente ilegal, en principio debe surtir plenos efectos jurídicos. No obstante lo anterior, dicho acto puede ser dejado sin efectos, por la propia autoridad que lo expidió, o por otro órgano del Estado, si es que se demanda su ilegalidad o inconstitucionalidad ante los tribunales competentes. En el caso de la inconstitucionalidad de una Ley, el

único medio jurídico para evitar su obligatoriedad, es la obtención del amparo y protección de la Justicia Federal.

2. La Ley Federal sobre Metrología y Normalización, no fue la primera ley que estableció la creación de disposiciones de carácter administrativo que establecieran requisitos técnicos de calidad mínimos a productos industriales. En un principio estos requisitos técnicos se crearon con el fin de incentivar la formación y crecimiento de ciertas industrias en el país, concediendo beneficios de carácter fiscal a quienes cumplieran con dichos requisitos. Posteriormente, dichos beneficios fiscales se abandonaron para establecer ciertas normas de cumplimiento obligatorio, estableciendo sanciones de carácter pecuniario a quien los incumpliera prohibiendo incluso su comercialización, tanto al interior, como al exterior del país.

3. No fue sino hasta la ley de 1988, cuando los particulares tuvieron una participación directa en la formación e integración de las normas oficiales mexicanas. En un principio, mediante la integración de los Comités Consultivos Nacionales de Normalización, encargados de realizar la investigación e integración de la norma oficial mexicana. Posteriormente, con la ley de 1993, la participación de los particulares se extendió mediante la creación de organismos exprofesos para la elaboración de anteproyectos de normas oficiales mexicanas, llamados Organismos Nacionales de Normalización, además de los Comités Consultivos Nacionales de Normalización encargados de aprobar los mencionados anteproyectos emitidos por las dependencias del ejecutivo Federal.

CONCLUSIONES

Los anteproyectos una vez aprobados, se publican en el Diario Oficial de la Federación como Proyectos de Norma Oficial Mexicana, a fin de que los particulares interesados manifiesten lo que a su derecho convenga. Dichos comentarios deben ser enviados y estudiados por el respectivo Comité Consultivo Nacional de Normalización, para una posterior publicación de las respuestas a dichos comentarios al proyecto de norma oficial mexicana. Una vez aprobado el proyecto, se publica la norma oficial mexicana, como un acto administrativo obligatorio.

4. La norma oficial mexicana, es un acto administrativo expedido por las dependencias del ejecutivo federal, creado con participación directa de los particulares, por medio del cual se establecen especificaciones técnicas obligatorias para la protección de la salud humana, el medio ambiente general y laboral, así como del productor y usuario de un determinado producto, servicio o actividad.

El incumplimiento de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, así como de las disposiciones que emanen de ella se sancionan con multas, clausura, arresto, suspensión o revocación de las autorizaciones emanadas de la propia Ley, así como por el retiro y destrucción del mercado de los productos que no cumplan con las normas oficiales mexicanas.

5. En los términos del artículo 5 de la Constitución, la libertad de trabajo se puede limitar si es que el ejercicio de dicha libertad es ilícita. Ilícito es aquello que contraviene disposiciones de orden público y las buenas

CONCLUSIONES

costumbres. Por el contenido y objeto de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, ésta sí puede considerarse una ley de orden público, ya que su contenido indirectamente va dirigido a evitar que ciertos productos dañen al hombre, al medio ambiente general y laboral, etc.

Tomando en cuenta este último razonamiento, el incumplimiento de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización y/o de las normas oficiales mexicanas, al poder producir daño en la salud del hombre, del medio ambiente general y laboral, etc., debe considerarse como una mala costumbre. Así, si la contravención de las citadas disposiciones son contrarias a las normas de orden público y de las buenas costumbres, entonces esa actividad es ilegal y por lo tanto puede limitarse su ejercicio con total apego a la Constitución.

Por lo que hace a la limitación a la libertad de trabajo mediante resolución gubernativa, dictada en los términos que marca la ley cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Consideramos que el incumplimiento de una norma oficial mexicana evidentemente contraviene lo consagrado por la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, ofendiendo a la sociedad, pues introduce al mercado o a al medio ambiente general o laboral productos o servicios que pueden resultar perjudiciales.

Derivado de lo anterior, se debe concluir que las normas oficiales mexicanas no contravienen el artículo 5 constitucional.

6. La norma oficial mexicana, es inconstitucional al ser un acto administrativo asimilable a un reglamento autónomo, pues carece de la debida fundamentación legal en cuanto a su contenido, además de reunir dos Poderes de la Unión en uno solo.

Si bien es cierto que la norma oficial mexicana se expide con base en una ley expedida por el Congreso, ella no se limita a proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de la ley, proporcionando los medios o procedimientos de carácter general para hacer cumplir la legislación Federal, sino que en sí misma, establece verdaderos límites al gobernado, situación que jurídicamente no puede ser aceptada, menos aun tratándose de una garantía individual, como lo es la libertad de trabajo.

7. Conforme a nuestro régimen constitucional y a la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sólo tiene facultades para legislar el Poder Legislativo y excepcionalmente el Ejecutivo en el caso de la facultad reglamentaria, que únicamente puede ser ejercitada por el titular de este poder es decir, el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Lo anterior, ya que en la Constitución no existe una disposición que autorice al ejecutivo a delegar en alguna otra persona o entidad, la referida facultad reglamentaria, pues ni el Poder Legislativo puede autorizar tal delegación.

Al señalar el artículo 47, fracción IV de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, que las normas oficiales mexicanas serán expedidas por la dependencia competente y publicadas en el Diario Oficial de la Federación previa aprobación del comité de normalización respectivo, viola

el principio de separación de poderes, al delegar una facultad legislativa en un órgano distinto del Congreso de la Unión.

8. No obstante que la Ley Federal sobre Metrología y Normalización es contraria a lo previsto por la Constitución, no tenemos conocimiento de tesis o jurisprudencia que así lo señale. Ello, probablemente se deba a que los obligados a cumplirla no han interpuesto los medios de defensa necesarios.

9. La forma de elaboración de las normas oficiales mexicanas, es muy innovadora, ya que permite la intervención directa de los particulares en la creación de normas jurídicas obligatorias. Esta misma idea pudiere implantarse en la elaboración de disposiciones jurídicas de mayor importancia, como lo es la propia legislación.

Para ello, sería necesario reformar ciertos artículos constitucionales, como lo son el 71 y 72 para ordenar que una vez propuesta formalmente una iniciativa de ley, ésta sea publicada en el Diario Oficial de la Federación, para el efecto de que los ciudadanos puedan manifestar lo que a su derecho convenga respecto a dicha iniciativa. Los comentarios a los proyectos de ley podrían ser enviados a la comisión respectiva, para que se analice cada uno de los comentarios tomándolos en cuenta antes de abrir el tema a discusión ante el Congreso de la Unión.

Los beneficios que se obtendrían con este sistema, no sólo se materializarían en el enriquecimiento del debate y la discusión en tribunas,

CONCLUSIONES

sino que lo que se discutiría tendría un rumbo más real, además de ser un paso más hacia la democratización del país.

Adicionalmente, se le podría anticipar al legislativo la posible inconstitucionalidad de la propuesta, para que haga las enmiendas necesarias, antes de causar algún perjuicio a los gobernados.

BIBLIOGRAFÍA

Doctrina:

- ACOSTA ROMERO, Miguel; *Teoría General del Derecho Administrativo*, quinta edición, Porrúa, México, 1983, pp. 738.
- ARRIOJA-VIZCAÍNO, Adolfo; *Derecho Fiscal*, decimosegunda-edición, Themis, México, 1997, pp. 538.
- BORJA SORIANO, Manuel; *Teoría General de las Obligaciones*, decimatercera edición, Porrúa, México, 1994, pp. 732.
- BURGOA ORIGUELA, Ignacio; *Las Garantías Individuales*, vigesimaséptima edición, Porrúa, México, 1995, pp. 799.
- CAMPBELL BLACK, Henry; *Black's Law Dictionary*, sixth edition, West, Minn. U.S.A., 1991, pp. 1657.
- CONTRERAS VACA, Francisco José; *Derecho Internacional Privado*, segunda edición, Harla, México, 1996, pp. 296.
- Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917*, 2 tomos, Imprenta de la Cámara de Diputados, México, 1922.
- FLORESGÓMEZ GONZÁLEZ, Fernando y Gustavo Carvajal Moreno; *Nociones de Derecho Positivo Mexicano*, trigésima edición, Porrúa, México, 1991, pp. 349.
- FRAGA, Gabino; *Derecho Administrativo*, vigesimatercera edición, Porrúa, México, 1994, pp. 506.
- GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo; *Introducción al Estudio del Derecho*, cuadragésimocuarta edición, Porrúa, México, 1992, pp. 444.
- GUZMÁN VALDIVIA, Isaac; *El Conocimiento de lo Social*, sexta edición, Jus, México, 1990, pp. 200.

BIBLIOGRAFÍA

- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS; *Diccionario Jurídico Mexicano*, 4 tomos, séptima edición, Porrúa, México, 1994, pp. 4479.
- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS Y LV LEGISLATURA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN; *Derechos del Pueblo Mexicano, México a Través de sus Constituciones*, 12 tomos, cuarta edición, Miguel Angel Porrúa, México, 1994.
- KELSEN, Hans; *Teoría Pura del Derecho*, traducción de Roberto J. VERNEGO, quinta edición, UNAM, México, 1986, pp. 364.
- KUNKEL, Wolfgang; *Historia del Derecho Romano*, traducción de Juan MIQUEL, Ariel, Barcelona, 1965, pp. 233.
- LASALLE, Ferdinand, *¿Qué es una Constitución?*, Madrid, Júcar, 1979.
- LÓPEZ RUIZ, Miguel; *Elementos para la Investigación (Metodología y Redacción)*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1992, pp.192.
- MORINOU IDUARTE, Marta y Román Iglesias González; *Derecho Romano*, segunda edición, Harla, México, 1992, pp. 296.
- NORIEGA CANTÚ, Alfonso; *Los Derechos Sociales, Creación de la Revolución de 1910 y de la Constitución de 1917*, primera edición, UNAM, México, 1988, pp. 126.
- ORTIZ AHLF, Loretta; *Derecho Internacional Público*, segunda edición, Harla, México, 1993, pp. 529.
- SERRA ROJAS, Andrés; *Derecho Administrativo*, Tomo I, Decimosegunda edición, Porrúa, México, 1983, pp. 765.
- TAMAYO Y SALMORÁN, Rolando; *Introducción al Estudio de la Constitución*, tercera edición, UNAM, México, 1989, pp. 332.
- TENA RAMÍREZ, Felipe; *Derecho Constitucional Mexicano*, vegecimoctava edición, Porrúa, México, 1994, pp 653.

_____, *Leyes Fundamentales de México 1808-1982*, Porrúa, México, 1982.

VERDROSS, Alfred, *Filosofía del Derecho Occidental. Visión panorámica de sus fundamentos y principales problemas*, traducción de Mario de la Cueva, segunda edición, UNAM, México, 1983.

ZARCO, Francisco, *Crónica del Congreso Extraordinario Constituyente (1856-1857)*, El Colegio de México, México, 1956.

_____, *Historia del Congreso Extraordinario Constituyente (1856-1857)*, El Colegio de México, México, 1956.

Ordenamientos jurídicos:

Código Fiscal de la Federación.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969.

Decreto que exceptúa de diversos impuestos a las empresas que se organicen para desarrollar actividades industriales totalmente nuevas (17 de febrero de 1940).

Estatuto de la Corte Internacional de Justicia.

Ley General de Normas y de Pesas y Medidas (7 de abril de 1961).

Ley de Amparo.

Ley de Industrias de Transformación (13 de mayo 1941).

Ley de Normas Industriales (11 de febrero de 1946).

Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Ley Federal de Protección al Consumidor.

BIBLIOGRAFÍA

- Ley Federal sobre Metrología y Normalización (26 de enero de 1988).
- Ley Federal sobre Metrología y Normalización y sus reformas (1° de julio de 1992, 24 de diciembre de 1996 y 20 de mayo de 1997).
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Ley Orgánica de los Tribunales de Justicia del Fuero Común del Distrito Federal.
- Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.
- Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.
- Ley sobre Pesas y Medidas (14 de junio de 1928).
- Reglamento de la Ley sobre Pesas y Medidas (14 de diciembre de 1928).