



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD DE DERECHO

"LAS NORMAS OFICIALES MEXICANAS EN EL
CONTEXTO JURIDICO NACIONAL"



T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
ERNESTO FEDERICO ALGABA REYES



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN



REPUBLICA NACIONAL
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
MEXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

Ciudad Universitaria, D.F., a 26 de junio del 2001

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACION ESCOLAR
P R E S E N T E

El pasante de esta Facultad, ALGABA REYES ERNESTO FEDERICO, con número de cuenta 9250467-9, ha elaborado la tesis "LAS NORMAS OFICIALES MEXICANAS EN EL CONTEXTO JURIDICO NACIONAL", bajo la asesoría del Lic. Francisco Javier Venegas Huerta, la cual a mi juicio cumple con los requisitos reglamentarios del caso.

Ruego a usted ordenar lo conducente para que se continúen los trámites inherentes para que dicho pasante presente el examen profesional correspondiente, en caso de no existir inconveniente para ello.

Transcribo acuerdo del Consejo de Directores de Seminarios, según circular SG/003/98, de la Secretaría General:

"El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional. misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad"

Reitero a usted las seguridades de mi consideración y respeto.

"POR MI RAZA HABLARA EL ESPÍRITU"
El Director del Seminario

PEDRO NOGUERA CONSUEGRA
LICENCIADO EN DERECHO

c.c.p - Dr. Fernando Serrano Migallón.- Director de la Facultad de Derecho - presente

DOY GRACIAS A DIOS POR
PERMITIRME VIVIR Y SER FELIZ.

A MIS PADRES:

MA. DE LOURDES REYES DE
ALGABA Y ERNESTO ALGABA
BERLANGA, POR SU AMOR Y APOYO
INCONDICIONAL QUE SIEMPRE ME
HAN BRINDADO, Y EJEMPLO DE
LUCHA A SEGUIR.

A MI ESPOSA:

ANA LORENA, POR SU PROFUNDO
AMOR Y COMPRESION, CON TODO
MI AGRADECIMIENTO.

A MI HIJA:

ANA PAULINA, EJEMPLO DE
NOBLEZA Y ENTRAÑABLE
MOTIVACION.

A MIS HERMANAS:

ANA ROSA Y LOURDES, CON TODO
MI CARIÑO Y RECONOCIMIENTO.

A MIS AMIGOS: POR SIEMPRE ESTAR CONMIGO.

A MIS MAESTROS: A TODOS ELLOS, POR SU DEDICADA VOCACION DE ENSEÑAR.

A LA UNIVERSIDAD: POR HABERME DADO LA OPORTUNIDAD DE ESTUDIAR EN SUS AULAS, SIEMPRE NUESTRA ALMA MATER.

AL DESPACHO BARRERA,
SIQUEIROS Y TORRES
LANDA, S.C.:

NOBLE, RECTA Y PRESTIGIADA
INSTITUCION, EN
AGRADECIMIENTO A MI
INCIPIENTE FORMACION.

"LAS NORMAS OFICIALES MEXICANAS EN EL
CONTEXTO JURIDICO NACIONAL"

INDICE

	Pág.
Introducción.	I
Capítulo I. Antecedentes y regulación vigente de las Normas Oficiales Mexicanas.	
A. Función administrativa del Estado.	1
B. Ley de Normas Industriales.	8
C. Ley General de Normas y de Pesas y Medidas.	12
D. Ley Federal sobre Metrología y Normalización de 1988.	17
E. Ley Federal sobre Metrología y Normalización vigente y sus reformas.	31
F. Reglamento de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización.	60
Capítulo II. Concepto de Norma Oficial Mexicana y el Fenómeno parareglamentario en México.	
A. Norma jurídica.	67
B. Norma técnica.	73
C. Norma Oficial Mexicana y Norma Mexicana.	78
D. Facultad reglamentaria del Presidente de la República.	83
E. Diversas disposiciones de carácter general.	
1. Decretos.	93
2. Circulares.	98
3. Acuerdos.	101
4. Instrucciones.	102

5. Directivas.	103
F. Fenómeno parareglamentario - situación reglamentaria en México.	
1. Su justificación.	105
2. El problema de la inseguridad jurídica.	107
Capítulo III. Fundamento y procedimiento de creación de las Normas Oficiales Mexicanas.	
A. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	112
B. Ley Federal sobre Metrología y Normalización vigente.	125
C. Programa Nacional de Normalización.	139
D. Normas Oficiales Mexicanas y el comercio exterior.	141
Capítulo IV. Impacto de las Normas Oficiales Mexicanas.	
A. Finalidad de las Normas Oficiales Mexicanas.	153
B. Cumplimiento de las Normas Oficiales Mexicanas.	
1. Su eficacia.	157
2. Vigilancia.	163
3. Sanciones.	168
C. Medios de impugnación.	
1. Procedimiento de creación de las Normas Oficiales Mexicanas.	172
2. Recursos administrativos.	174
3. Juicio de Amparo.	179
4. Reclamación.	184
D. Alcance jurídico de las Normas Oficiales Mexicanas.	185
E. Ventajas y desventajas de la expedición de Normas Oficiales Mexicanas.	187
Conclusiones.	189
Abreviaturas utilizadas.	198
Bibliografía.	199

INTRODUCCION

El presente trabajo de tesis contiene un análisis crítico de las Normas Oficiales Mexicanas en el contexto jurídico nacional. Tiene por objetivo conocer los antecedentes, la regulación, la naturaleza y concepto, el fundamento, el procedimiento de creación, así como el impacto de las Normas Oficiales Mexicanas, dentro el marco jurídico vigente en nuestro país.

A partir de la entrada en vigor de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización vigente, en el año de 1992, se ha podido constatar el desmesurado proceso de normalización que actualmente se vive en México, a través de la proliferante expedición de las llamadas Normas Oficiales Mexicanas, cuyo objetivo es el de proporcionar una regulación que favorezca prácticas equitativas que garanticen la seguridad, salubridad y amigabilidad de bienes y servicios que se destinan a los consumidores en territorio nacional, y que sin lugar a dudas tienen un impacto para el sector productivo mexicano.

Esta actividad de normalización ha tomado dimensiones de trascendencia en paralelo a las tendencias mundiales en la materia. Dada la actualidad e implicaciones del tema, considero no sólo conveniente sino necesario el tener conocimiento y tomar conciencia del mismo, sobre todo para los que ejercen el Derecho y que inclusive, por desconocimiento, algunos lo han desestimado.

Es así que esta tesis la he dividido en cuatro capítulos. El capítulo primero se refiere a los antecedentes y regulación vigente de las Normas Oficiales Mexicanas. Como en todo estudio ordenado, es preciso conocer el origen de su materia, en el

presente caso, de las Normas Oficiales Mexicanas, para así estar en aptitud de entender lo que dicha regulación constituye y representa en la actualidad. Dadas las características del sistema jurídico mexicano, no se puede perder de vista que si bien es cierto el Estado debe cumplir con la función administrativa que le es propia en provecho del interés público, también lo es que los órganos del Estado a cargo de dicha función deben realizarla conforme a las atribuciones conferidas de manera expresa por la ley.

Dentro del Capítulo Segundo, se presenta un estudio cuyo objetivo es tratar de desentrañar la verdadera naturaleza y concepto de las Normas Oficiales Mexicanas, sobre todo por la importancia que en la actualidad reviste el llamado *fenómeno parareglamentario*, por virtud del cual día a día nos enfrentamos a la más variada, compleja y desordenada regulación de carácter administrativo con que debemos cumplir los particulares, lo que con independencia de la justificación práctica que ello pueda tener, en la mayoría de los casos contribuye a agravar el incesante problema de inseguridad jurídica en perjuicio de los gobernados como consecuencia de la indiscriminada falta de respeto a las competencias de los órganos de la Administración.

En el Capítulo Tercero abordo lo relativo al fundamento y procedimiento de creación de las Normas Oficiales Mexicanas, iniciando con el análisis respectivo en relación con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, posteriormente conforme a lo dispuesto por ley reglamentaria que rige la materia, y hasta llegar a la relación que guarda el tema de la normalización en el comercio exterior, éste último aspecto derivado del proceso de globalización en que México cada día mayormente se ve involucrado.

III

Es del contenido de dicho Capítulo Tercero de donde se puede concluir que la real tarea de legislar a cargo del Poder Legislativo en algunas ocasiones no la lleva a cabo dicho Poder, sino el Poder Ejecutivo, y sin que al efecto exista un fundamento expreso en nuestra Constitución, al menos por lo que hace en relación a las Normas Oficiales Mexicanas. A través de la expedición de las Normas Oficiales Mexicanas, el Poder Legislativo está renunciando a su potestad de legislar conforme a nuestra Ley Suprema.

Finalmente, el Capítulo Cuarto trata sobre el impacto de las Normas Oficiales Mexicanas. Abordo cuestiones tales como la finalidad, eficacia y alcance de dicho tipo de regulación, las atribuciones de vigilancia y para la imposición de sanciones a cargo de la autoridad en la materia, así como también se presenta un análisis general sobre las alternativas que tenemos los particulares para impugnar actos de autoridad en relación con las Normas Oficiales Mexicanas.

En dicho Capítulo Cuarto se puede constatar que, conforme al sistema jurídico mexicano vigente, las Normas Oficiales Mexicanas, al constituir actos reglamentarios de carácter obligatorio y de rango inferior a la legislación ordinaria, en principio no debieran ni contravenir ni ir más allá del contenido de la ley; sin embargo, muchas veces observamos que ello no sucede, lo que propicia que los particulares tengan que enfrentar problemas de inseguridad jurídica.

No se justifica pasar por desapercibido un tema como lo es el de las Normas Oficiales Mexicanas que, con independencia de la urgencia y cada día mayor importancia que el mismo representa, resulta necesario conocer para la mejor defensa por parte de los abogados en beneficio y protección de sus clientes.

CAPITULO I

Antecedentes y regulación vigente de las Normas Oficiales Mexicanas.

A. Función administrativa del Estado.

Toda la vida política se encuentra sometida a un orden fundamental que llamamos Constitución del Estado. Ella es la que provee de órganos al Estado y le hace capaz de voluntad y de actividad. Por ella, el Estado viene a ser una persona jurídica, y se encuentra, mediante la gestión de sus funciones, en situación de realizar los fines que le son propios.

"La Administración, en sentido amplio, a diferencia de la Constitución, viene a ser la actividad que el Estado desarrolla para la realización de sus fines esenciales. Así como la Constitución representa en el Estado el elemento estable, permanente, en la Administración, por el contrario, se nos manifiesta el Estado en actividad."¹

"Administrar quiere decir proveer, organizar, mandar, coordinar y controlar. Estos cinco factores suponen movimiento y actividad, y tratándose de la Administración Pública, es una actividad del Estado. El contenido de dicha actividad lo forman las atribuciones del mismo que son las facultades que éste tiene para satisfacer sus propios fines"² y que necesariamente deben

Feinex, Fritz. "Instituciones de Derecho Administrativo". Trad. de la 8a. ed. alemana por Sabino A. Gendin. Editorial Labor. S.A. Barcelona, España 1983. p. 3.

Castro Estrada, José. "Apuntes Tomados de la Cátedra del Sr. Lic. José Castro Estrada". Tomo I. Francisco Walker L. México. p. 3.

star fijadas por Ley; dichos fines propios constituyen la mantención del orden jurídico, la conservación del Estado y la procuración de todo lo que sea en provecho del interés general.

"La Administración se mueve bajo el ordenamiento jurídico que debe respetar. Este elemento formal es lo que se denomina principio de legalidad, principio que es una de las consagraciones políticas del Estado de Derecho y al mismo tiempo la más importante de las columnas sobre las que se asienta el Derecho."³

Así pues, "las funciones jurídicas del Estado para la satisfacción de sus fines, comprenden tres ordenes de actividades que surgen de las atribuciones que derivan del principio de la separación de los poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial ..."⁴

Mediante la actividad legislativa, el Estado responde a su misión de crear el Derecho por vía general e impersonal; la ley debe ser observada y el fallo ejecutado por medio de la función estatal que es la ejecutiva y, por último, la resolución de lo que conforme a la ley vigente es Derecho, en cada conflicto jurídico, incumben a la justicia a través de la actividad jurisdiccional.

Por lo que hace a "... la función ejecutiva, llamada también actividad administrativa...",⁵ "... no obstante que los hechos no demuestran una consistencia absoluta con esta identidad de conceptos ...",⁶ considero, estrictamente hablando, que es la

Diéz Manuel, María. "Derecho Administrativo". Editorial Plus Ultra. 2a. ed. Buenos Aires, Argentina 1974. p. 177.

Canasi, José. "Derecho Administrativo". Ediciones Depalma. Reimpresión de la edición de 1972. Buenos Aires, Argentina 1981. p. 9.

García Oviedo, Carlos. "Derecho Administrativo". Tomo I. Librería General de Victorino Juárez. Madrid, España 1943. p. 7.

Cuántas veces no vemos actos ejecutivos que no lo son de administración (vgr., ejecución de una ley civil o mercantil siendo que los actos que se aplican no son administrativos sino judiciales), o viceversa, es

función que conserva la mayor porción de actividades en relación con las inherentes a los poderes legislativo y judicial. Lo anterior, claro está, sin que implique que cualesquiera de los poderes, de facto, puedan arrogarse competencias que correspondan a otro en estricto sentido formal.

Al respecto, cabe señalar que dicho principio de competencias no deja de ofrecer dificultades sobre su observancia en la práctica y que el límite entre las esferas de la administración en ocasiones no está muy bien delimitado. "Los efectos de un acto público rebasan no pocas veces el ámbito propio del poder que ha emanado tal disposición."⁷

Como acertadamente lo señala Manuel del Río González, "La unidad técnica de la división de poderes no siempre se da, porque la propia Constitución de la República establece casos de excepción".⁸ El citado autor acertadamente manifiesta que en los casos en que no coinciden el punto de vista formal y el punto de vista material de las funciones, es cuando surgen los temperamentos y las excepciones al principio de división de poderes.

Por temperamento, entendamos la colaboración de un poder en la realización de funciones que materialmente corresponden a otro; implica ayuda o cooperación entre dos o más poderes. Un ejemplo sería que, dentro del proceso legislativo, corresponde al presidente de la República promulgar las leyes que expide el congreso de la Unión.

decir, actos administrativos que no implican ejecución de leyes (vgr., otorgamiento de una licencia o concesión bajo una facultad discrecional de la autoridad).

Fleiner, Fritz.. *Ob. cit.* p. 16.

Del Río González, Manuel. "Compendio de Derecho Administrativo".

Las excepciones implican la intromisión de un poder en cuestiones que normalmente corresponden a otro, dando lugar también a la falta de coincidencia entre el punto de vista formal y el punto de vista material de la función. Como ejemplo de este caso podemos señalar las facultades extraordinarias conferidas al presidente de la República en términos del artículo 29 constitucional, para que, en los casos de emergencia a que se refiere la propia disposición, legisle.

En ese tenor, tenemos que la función administrativa ejercida por el Poder Ejecutivo puede también tener funciones legislativas que ejerce en cierta proporción, en virtud de disposiciones constitucionales expresas. Como lo afirma Manuel María Díez, "... el órgano ejecutivo realiza dos funciones: la administración y el gobierno, pero además de ello, realiza en algunas oportunidades actividades legislativas."⁹

Por lo que se refiere a la función de gobierno, al Ejecutivo, como poder administrativo y representante del Estado, "... corresponde realizar los actos de alta dirección y de impulso necesarios para asegurar la existencia y mantenimiento del propio Estado y orientar su desarrollo de acuerdo con cierto programa que tienda a la consecución de una finalidad determinada de orden político, económico o, en general, de orden social."¹⁰

Así, la función administrativa del Estado puede analizarse desde el punto de vista formal y desde el punto de vista material.

"El punto de vista formal atiende al órgano que realiza la función, y también es llamado subjetivo u orgánico, porque

Cárdenas Editor y Distribuidor. México 1981. p. 35.

Díez Manuel, María. Ob. cit. p. 105.

Fraga, Gabino. "Derecho Administrativo". Editorial Porrúa, S.A. 28a. ed. México 1989. p. 65.

prescinde de la naturaleza intrínseca de la actividad y, por lo mismo, basta con observar qué órgano del poder realiza una función para identificar su punto de vista formal.

El punto de vista material, atiende a la naturaleza intrínseca de la función, y sigue un criterio objetivo, haciendo caso omiso del órgano que la realiza; de tal suerte que las funciones son materialmente legislativas, administrativas o judiciales, según tengan los caracteres que la teoría jurídica ha legado a atribuir a cada uno de esos actos."¹¹

Conforme a la Escuela Vienesa de Hans Kelsen, seguida por Adolfo Merkl, "... bajo un método formalista (atendiendo a la máscara y no al grano), la actividad del Estado es de tipo legislativa, administrativa y jurisdiccional."¹² Para estos doctrinarios, la administración es la actividad total del Estado menos la suma de la legislación y de la jurisdicción; además consideran que la actividad legislativa, desde el punto de vista formal, es decir, atendiendo al órgano que la realiza, es la única que inmediatamente deriva de la Constitución ya que las demás actividades (administrativa y jurisdiccional) derivan mediatamente de la Constitución, esto es, de la legislación ordinaria.

Considero que el anterior criterio formalista no es el adecuado ni sería suficiente para entender la actividad formal administrativa y material legislativa del Estado. Para demostrarlo bastaría citar la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que como más adelante trataré, establece la Facultad Reglamentaria en favor del Titular del Poder Ejecutivo.

¹ Del Río González, Manuel. *Ob. cit.* p. 37.

² Castro Estrada, José. *Ob. cit.* p. 98.

Es evidente que la función administrativa, en el caso antes visto, deriva inmediatamente de la Constitución aunque su ejercicio sea de naturaleza materialmente legislativa, lo que contradice al criterio sustentado por Hans Kelsen y Adolfo Merkl en el sentido que los actos que realiza un Presidente son actos administrativos y que este tipo de actos administrativos sólo pueden derivar de manera mediata de la Constitución, es decir, de la legislación ordinaria.

Conforme lo anterior, resultaría inclusive un poco más acertado adoptar el criterio de Otto Mayer, quien sostiene que "... la función administrativa es la actividad del Estado para la realización de sus fines bajo su orden jurídico, exceptuando la función jurisdiccional."³

En realidad, considero que para poder conceptualizar la función administrativa del Estado, se debe recurrir a los elementos que la conforman de manera específica (no por exclusión), como enseguida lo indico.

En un régimen constitucional como el mexicano, no siempre hay coincidencia entre la división de poderes y la división de funciones. "A cada poder no corresponde una sola categoría de actos de naturaleza homogénea, por lo que, definir la función por el órgano que la realiza es igualar con un criterio externo actos que intrínsecamente se diferencian de un modo radical. Considerar con el mismo carácter la expedición de un reglamento, la resolución de un expediente de dotación de ejidos y el nombramiento de un funcionario público, solamente por que los tres son realizados por el Poder Ejecutivo, significa prescindir del análisis de la naturaleza jurídica de esas operaciones; equivale a

³ Merkl, Adolfo. "Teoría General del Derecho Administrativo". Revista de Derecho Privado. Madrid, España 1935. p. 10.

pensar que todas ellas producen idénticos efectos de derecho, lo cual es contrario a los datos de la realidad."¹⁴

De esa manera, comparto el criterio del maestro Gabino Fraga, en el sentido que la función administrativa "... es la que el Estado realiza bajo un orden jurídico y que consiste en la ejecución de actos materiales o de actos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales."¹⁵ Destacado por el autor citado, este concepto es adecuado para diferenciar a la función administrativa de las otras funciones del Estado.

El maestro Fraga explica lo anterior de la siguiente manera:¹⁶

a) Con la legislación se demuestra la diferencia ya que por virtud de ella nunca se realizan actos materiales, ni se determinan situaciones jurídicas para casos individuales. La esencia del acto legislativo es el crear situaciones jurídicas generales, abstractas e impersonales.

b) Por lo que hace a la diferencia entre la función jurisdiccional y la administrativa, en la última no se recurre a la idea del motivo y fin como sucede con la función jurisdiccional. La función administrativa no supone una situación preexistente de conflicto, ni interviene con el fin de resolver una controversia para dar estabilidad al orden jurídico. La función administrativa es una actividad ininterrumpida que puede prevenir conflictos por medidas legales, pero cuando el conflicto ha surgido, se entra al dominio de la función jurisdiccional. Si la función administrativa llega en algún caso a definir una

⁴ Fraga, Gabino. Ob. cit. p. 53.

⁵ Ibidem. p. 63.

⁶ Loc. cit.

situación de derecho, lo hace, no como finalidad, sino como medio para poder realizar otros actos administrativos.

B. Ley de Normas Industriales.

Aún y cuando de manera somera, por no ser el objetivo principal de este estudio, anteriormente presenté una breve explicación de lo que constituye la función administrativa del Estado, tendiente a facilitar la comprensión sobre el ámbito y propósito de la presente tesis, a continuación abordaré los antecedentes particulares de lo que actualmente constituye la regulación de las Normas Oficiales Mexicanas.

Derivado de la Segunda Guerra Mundial, principalmente a partir del año de 1943, la industria mundial tuvo que expandirse en todos sus ámbitos. Hasta ese momento, el Gobierno de México no tenía la práctica de expedir normas para garantizar un mínimo de calidad de los productos y servicios que se elaboraban o prestaban en el país, lo que resultó en la necesidad de expedir una regulación apropiada al respecto, a través de un proceso de normalización.

Conforme a una acepción actual y siguiendo a Miguel Acosta Romero,¹⁷ a través de la normalización se pretende, y creo que siempre se ha pretendido aún bajo diferentes esquemas regulatorios, lograr el fomento y establecimiento de normas industriales tendientes a proteger los intereses del público consumidor en última instancia.

Mediante el proceso de normalización, es decir, con la expedición e implementación de normas, es que la autoridad administrativa ha tratado de reunir en los productos y servicios

¹⁷ Acosta Romero, Miguel. "Segundo Curso de Derecho Administrativo".

iertas características mínimas de condición. Como más adelante será tratado, una primera etapa, dicho proceso surgió de la necesidad de normalizar los productos industriales destinados a la exportación, a requerimiento principalmente de los países compradores a donde se destinaban tales bienes.

Como primer antecedente legislativo principal con el que se pretendió regular lo relativo a la normalización encontramos la "Ley de Normas Industriales" ("LNI"), publicada en el Diario Oficial de la Federación ("DOF") el 11 de febrero de 1946.

Siendo una ley de escasos 38 artículos, agrupados en cuatro capítulos, el legislador concedió a la en aquél entonces Secretaría de la Economía Nacional, por conducto de la Dirección General de Normas ("DGN"), la facultad para expedir las normas que juzgara pertinente "por su importancia en el campo económico o para el desarrollo industrial del país."¹⁸

Conforme a este ordenamiento existían las llamadas (i) "normas de nomenclatura", que precisaban los términos, expresiones, abreviaturas, símbolos y diagramas que debían emplearse en el lenguaje técnico industrial; (ii) "normas de calidad", que determinaban el conjunto de características físicas y químicas que debía reunir un material útil para el uso a que se destinara; así como, (iii) "normas de funcionamiento", conforme a las que se permitía precisar la eficiencia de máquinas, aparatos y dispositivos empleados en operaciones fabriles.¹⁹

Esta ley dispuso que en el procedimiento de creación de las normas que la misma contemplaba, la autoridad emisora de ellas podía solicitar información - que sería sujeta a un trato de

Editorial Porrúa, S.A. 2a. ed. México 1993. p. 884.

⁸ LNI, Artículos 1o. y 2o.

confidencialidad, y opiniones sobre las normas a emitirse, a las cámaras de comercio e industria, así como a comerciantes e industriales, y que podía convocar reuniones de estudio con tales personas e inclusive con consumidores, pudiendo tomar en cuenta sus opiniones para complementar los estudios técnicos que se requiriesen para la creación de las normas respectivas. Para tales propósitos, la DGN podía encomendar a "comisiones de estudio", integradas por representantes de fabricantes, consumidores y técnicos, la discusión de detalles cuya índole lo ameritase.²⁰

Así también, la LNI contempló la creación de "comités de normas", integrados por personas de los sectores interesados, incluyendo representantes del gobierno, cuya función sería la de ser órganos propositivos, consultivos y de vigilancia en sus respectivas áreas, tomando en cuenta que sólo la Secretaría de la Economía Nacional, por conducto de la DGN, podía emitir normas.²¹

El procedimiento de elaboración de las normas contempladas por la LNI consistía básicamente en, previo a un estudio técnico formulado por la DGN, pudiendo tomar en cuenta opiniones por parte de cámaras de comercio e industria, comerciantes e industriales, así como el resultado de las reuniones de estudio con dichas personas y consumidores, dicho organismo procedía a aprobar la norma levantándose al efecto un acta conteniendo la redacción de la norma, la que se transcribiría en un libro denominado "Protocolo de Normas" en el que firmarían las personas que intervinieron en su elaboración. Una vez aprobada la norma, la Secretaría de la Economía Nacional la editaba para ser considerada como oficial desde su fecha de publicación en el DOF.²² Asimismo, la LNI contemplaba un procedimiento de revisión, a cargo de la

⁹ Ibidem. Artículo 1o.

⁰ Ibidem. Artículos 3o., 4o., 6o., 7o., 8o., 9o., 12, 14 y 15.

⁻ Ibidem. Artículos 1o. y 23 a 29.

DGN, sobre las normas en vigor, a efecto de ponerlas al día con los adelantos de la ciencia.²³

Algo muy representativo de esta ley, es que las normas que conforme a la misma se hubieren emitido, únicamente serían obligatorias para aquellas personas que hubieren participado dentro del proceso de creación y se hubieren adherido a las mismas o que solicitaran su adhesión posterior.²⁴

Esto es, al elaborarse una norma, las personas que hubieren participado en dicho proceso como partes consultadas por parte de la DGN y que hubieren firmado el acta de aprobación de la norma, tenían derecho a ostentar en sus productos, documentación y publicidad relativa. la denominación "Sello de Garantía".

Sólo para el caso que se ostentara la marca "Sello de Garantía", los responsables de los productos respectivos debían sujetarse a las normas correspondientes. Inclusive, la Secretaría de la Economía Nacional comunicaría a las diferentes dependencias oficiales las normas aprobadas para que a partir de su fecha de publicación en el DOF, en las adquisiciones que efectuaren dieran preferencia a los materiales y artículos que ostentaran el "Sello de Garantía"; asimismo se enviaría a los cónsules de México, por conducto de la Secretaría de Relaciones Exteriores, la lista de las normas aprobadas, así como los nombres de los fabricantes nacionales que las hubieren aceptado a efecto de poder proporcionar información a las cámaras de comercio e importadores de países en el exterior.

² Ibidem. Artículos 30., 80., 90., 12 y 15 a 18.

³ Ibidem. Artículo 24.

⁴ Ibidem. Artículos 19 a 23.

Es evidente que la finalidad de la LNI constituyó fundamentalmente un aliciente al sector industrial mexicano para que, mediante el uso del "Sello de Garantía", pudieran comercializar sus productos en condiciones de preferencia ya que de alguna manera los adquirentes de los mismos tendrían la seguridad que las mercancías cumplían con un nivel mínimo de calidad.

Dado el espíritu de este antecedente legislativo, considero que el mismo se encontraba enfocado fundamentalmente a estimular la exportación de mercancías de procedencia mexicana, mediante la confianza que a adquirentes extranjeros se podía otorgar al ver un sello de garantía autorizado por la autoridad mexicana. En caso de que la intención del legislador así hubiere sido, resulta necesario hacernos un cuestionamiento, ¿Qué pasaba con los productos destinados a los consumidores en el mercado nacional, sería a caso que no se pretendía otorgar una protección al mercado nacional y básicamente al extranjero?

Finalmente, habría que ver si conforme al ambiguo proceso de normalización contemplado en la citada ley, realmente se lograba la creación de normas que resultaran efectivas y confiables, o al menos, si en aquel entonces era posible la participación de la mayor parte de las personas que formaban un sector industrial determinado, o si únicamente los empresarios con ciertas posibilidades de inversión y tecnología tenían acceso al proceso de normalización, favoreciéndose de éste y desplazando a los fabricantes de representación menor en el mercado nacional.

C. Ley General de Normas y de Pesas y Medidas.

La Ley General de Normas y de Pesas y Medidas ("LGNPM"), publicada en el DOF el 7 de abril de 1961, reformada los días 30

de diciembre de 1961 y 16 de enero de 1970, abrogó la LNI, así como la Ley sobre Pesas y Medidas de 1928.

Esta ley constituye el primer ordenamiento en México que reguló de manera integral dos materias estrechamente vinculadas: la metrología y la normalización. Consta de cinco títulos, a su vez con diversos capítulos, con un total de 44 artículos.

Como innovación a la ley que le precedió en materia de normalización, es decir, la LNI, la LGNPM estableció en su artículo 10. que sus disposiciones serían de orden público y de jurisdicción federal. Su ejecución correspondía a la entonces denominada Secretaría de Industria y Comercio.

Conforme a este ordenamiento existían (i) las "normas de pesas y medidas", que regulaban el sistema general de pesas y medidas adoptado por los Estados Unidos Mexicanos y, (ii) las "normas industriales", que contenían el conjunto de especificaciones en que se definía, clasificaba y calificaba un material, producto o procedimiento para que satisficiera las necesidades y usos a que estaba destinado.²⁵ Asimismo, la LGNPM contempló normas opcionales y normas obligatorias.²⁶

Las "normas opcionales" eran aquellas que satisfacían los requisitos establecidos por la Secretaría de Industria y Comercio, cuyo efecto se podía solicitar autorización para el uso en productos del entonces llamado "Sello Oficial de Garantía".²⁷ Este tipo de normas son las que considero compartían de mayor manera el espíritu de las normas a que se refería la abrogada LNI.

⁵ LGNPM, Artículos 20. y 30.

⁶ *Ibidem.* Artículos 50., 60. y 70.

⁷ *Ibidem.* Artículos 32 y 33. Con fecha 21 de octubre de 1967 se publicó en el DOF el "Reglamento del Artículo 32 de la Ley General de Normas y de Pesas y Medidas, relativo al Uso del Sello de Garantía".

Por su parte, las "normas obligatorias" eran las siguientes:

- (i) Las que regían el sistema general de pesas y medidas;
- (ii) Las industriales que la Secretaría de Industria y Comercio fijaría a los materiales, procedimientos o productos que afectaban la vida, la seguridad o la integridad corporal de las personas;
- (iii) Las señaladas por la Secretaría de Industria y Comercio aplicables a productos de exportación; y,
- (iv) Aquellas que la Secretaría de Industria y Comercio estableciera para materiales, productos, artículos o mercancías de consumo en el mercado nacional, cuando lo requiriese la economía del país o el interés público. Al efecto, los materiales, productos u objetos sujetos a este tipo particular de normas debían ostentar la marca "Sello de Norma Obligatoria".

Cabe hacer el comentario consistente en que, no obstante que esta ley contempló normas opcionales (de cumplimiento voluntario) y normas obligatorias, nada se dice al respecto sobre cuál tipo de ellas contendría estándares mayores de calidad.

Asimismo, la LGNPM estableció que en la medida que un producto o procedimiento se encontrara sujeto a una norma obligatoria, se debía dar cumplimiento a ésta. No obstante, el artículo 35 del ordenamiento en comento dispuso que las dependencias oficiales y organismos públicos descentralizados debían adquirir preferentemente productos normalizados. El contenido de esta disposición es confuso; si un producto debía cumplir obligatoriamente con una norma, ¿a caso no debió ser que las dependencias oficiales debían haber estado forzadas a adquirir

bienes que acreditaran el cumplimiento de las normas que obligatoriamente les fueran aplicables? - ¿Se trata a caso de una inconsistencia de la ley?, o bien, a la mejor el contenido y espíritu de la disposición estuvo encaminado a que las dependencias oficiales, al tener la obligación de preferentemente adquirir bienes normalizados, debían asegurarse que aquellos productos que adquirieran, para los que existiera una norma obligatoria, cumplieran con la misma.

Los títulos Primero, Tercero y Cuarto de la LGNPM específicamente se referían a la materia de normalización. Se concibió la misma clasificación de normas contemplada por la LNI (vgr., "normas de nomenclatura", "normas de funcionamiento" y "normas de calidad"). Además, se incluyó un nuevo tipo de normas, las "normas para los métodos de pruebas oficiales", que eran aquellas que regulaban los sistemas y procedimientos de pruebas elegidos por la Secretaría de Industria y Comercio.²⁸

Por lo que se refiere a la creación de las normas, la LGNPM estableció el procedimiento que debía seguirse para cada uno de los tipos, es decir, para aquellas de cumplimiento voluntario y para las de carácter obligatorio, haciéndose únicamente referencia a que las últimas de las mencionadas debían ser publicadas en el DOF, así como también que cuando una norma de este tipo dejare de ser obligatorio, debía de publicarse en el DOF.²⁹

La LGNPM, al igual que su ley antecesora, estableció que la Secretaría de Industria y Comercio, sin hacer mención de la DGN, formularía y revisaría las normas, mediante la elaboración de estudios técnicos y recopilación de información de particulares, instituciones y dependencias oficiales, incluyendo la

²⁸ Ibidem. Artículos 23 a 28.

²⁹ Ibidem. Artículo 80.

participación de los llamados "comités consultivos de normas" ya de cierta manera contemplados en la LNI.³⁰ Los datos e información proporcionados para tales efectos por los particulares serían utilizados por la autoridad únicamente para esos propósitos, quedando prohibida su divulgación.³¹

Al respecto, la LGNPM, al igual que la LNI, no estableció de manera concreta y detallada el procedimiento que se debía seguir para la creación y aprobación de las normas. Este hecho me hace pensar que la expedición de las mismas, en aquel entonces, pudo haber implicado una discrecionalidad por parte de la autoridad a tal grado que el objeto real de las normas no hubiera logrado sus fines.

Respecto a las facultades de inspección que ejercería la Secretaría de Industria y Comercio, la LGNPM, en su Título Cuarto, ya contemplaba, aún cuando de manera muy general, el procedimiento que se debía sujetar el ejercicio de tales facultades de verificación por parte de la autoridad.

Respecto a las sanciones previstas en la LGNPM, ya no únicamente se contemplaban multas como en la abrogada LNI, sino también la clausura temporal o definitiva de establecimientos, dependiendo de la afectación al interés público derivado del incumplimiento de las disposiciones respectivas.

Finalmente, como una novedad, en el Título Sexto de la LGNPM, se previó un recurso de reconsideración que podían hacer valer las personas afectadas por resoluciones apoyadas en la citada ley que fueran dictadas por la Secretaría de Industria y Comercio, no

³⁰ Ibidem. Artículos 29, 36 y 37.

³¹ Ibidem. Artículo 30.

obstante que nada se señaló al respecto sobre la manera en que se substanciaría y resolvería dicho recurso.

Considero de suma importancia el señalar que, aún y cuando en la LGNPM ya se establece el cumplimiento obligatorio de normas, se dejó al arbitrio de la autoridad el determinar - conforme lo requiriese la economía del país o interés público, el tipo de normas que serían de cumplimiento obligatorio, pudiendo haber presentado un precedente de carencia de seguridad jurídica para los particulares.

D. Ley Federal sobre Metrología y Normalización de 1988.

El 26 de enero de 1988 se publicó en el DOF la Ley Federal sobre Metrología y Normalización ("LFMN de 1988"), abrogándose la LGNPM de 1961.

Tal y como el Presidente de la República, en aquel entonces, licenciado Miguel de la Madrid Hurtado, lo mencionó en la exposición de motivos de esta LFMN de 1988, la legislación anterior (LGNPM) "... se expidió en momentos en que la industrialización del país se llevaba a cabo mediante un proceso de sustitución de importaciones, caracterizado por una protección casi total a la producción interna de bienes y servicios frente a la competencia exterior. ... Durante las dos décadas siguientes a la expedición de la LGNPM, la economía mexicana y el sector industrial experimentaron un crecimiento a un ritmo acelerado, además de su participación, cada día mayor, en el contexto internacional."²

² Exposición de Motivos de la LFMN de 1988.

Como consecuencia de la realidad industrial y avances tecnológicos que habían sido alcanzados en ese tiempo, resultaba necesario contar con un medio legal eficaz que regulara el proceso de normalización. Se requería que la legislación vigente respondiera plenamente a los retos que presentaba la realidad, mediante el logro de mayores niveles de competitividad y satisfacción de necesidades cada vez más complejas en un marco de creciente interdependencia.³³

La tecnología se había convertido en una fuente fundamental de ventajas comparativas, donde las normas de calidad se tornaban más estrictas debido a las exigencias de los consumidores cada vez más influidos por patrones internacionales de producción y normalización.³⁴

"... se reconoció la necesidad de emprender un proceso de cambio estructural, modernización económica y reconversión que permitiera a México superar rezagos productivos, conformar una economía más integrada y más articulada hacia adentro, más competitiva hacia afuera, con mayor autodeterminación tecnológica, capaz de satisfacer más adecuadamente las necesidades de su creciente población y de generar las divisas que requiere su desarrollo, a través de la exportación y de una eficiente sustitución de importaciones."³⁵

Para ello, como es lógico pensar, se requería, como actualmente, un grado de aceptación de los productos mediante el cumplimiento de determinadas especificaciones. Así, uno de los propósitos de esta LFMN de 1988, por lo que hace a la normalización, era el que los productos mexicanos pudieran

3 *Loc. cit.*

4 *Loc. cit.*

5 *Loc. cit.*

concurrir a los mercados de diversos países dada la amplia perspectiva de comercio que ofrecía la adhesión del país al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (por sus siglas en idioma inglés conocido como "GATT").

"Se establece ahora la posibilidad de generar normas sobre una gran variedad de servicios que están constituyendo una parte creciente y cada vez más compleja de la actividad económica y de las transacciones internacionales ..."36

Era evidente la necesidad de destacar el carácter innovador de sentar las bases jurídicas para normalizar también los servicios y no únicamente los productos, como lo atestigua la inclusión de este tema en las negociaciones del "GATT".37

Independientemente de lo anterior, con esta nueva ley se pretendió, además, recoger la experiencia que se ha tenido en el país sobre normalización durante los últimos veintiséis años, con la observación de la evolución de dicha materia en otros países.38

La LFMN de 1988 constaba de seis títulos, cada uno de ellos con sus respectivos capítulos, con un total de 122 artículos y sus respectivas disposiciones transitorias. Los títulos Primero, Tercero, Cuarto, Quinto y Sexto contenían la regulación relativa a la materia de normalización.

Tal y como en esta LFMN de 1988 se precisó,³⁹ sus principales objetos fueron los siguientes:

6 Loc. cit.

7 Loc. cit.

8 Loc. cit.

9 LFMN de 1988, Artículo 2o.

(i) Fomentar la elaboración y observancia de las entonces ya denominadas Normas Oficiales Mexicanas ("NOMs"), incrementando la calidad de los productos y servicios nacionales;

(ii) Instituir la Comisión Nacional de Normalización para que coadyuvara en las actividades que sobre normalización correspondiera realizar a las distintas dependencias de la Administración Pública Federal;

(iii) Estimular la concurrencia de los sectores público, privado, científico y de consumidores en la elaboración y cumplimiento de las NOMs;

(iv) Determinar las normas de carácter obligatorio y la forma en que se acreditaría su cumplimiento;

(v) Establecer el Sistema Nacional de Acreditamiento de Laboratorios de Prueba ("SINALP"); así como,

(vi) Contribuir al fortalecimiento y modernización de la infraestructura tecnológica, material y financiera del proceso de normalización, así como al desarrollo de los recursos humanos especializados para tal fin.

Dentro de las innovaciones que se adoptaron y disposiciones que se mantuvieron de la LGNPM, encontramos las siguientes:

a) Las disposiciones de la LFMN de 1988, regirían en toda la República y sus disposiciones serían de orden público e interés social. Su aplicación y vigilancia correspondía al Ejecutivo Federal, por conducto de la denominada Secretaría de Comercio y Fomento Industrial ("SECOFI").⁴⁰

⁴⁰ Ibidem. Artículo 10

b) Esta LFMN de 1988 es la primera regulación que utiliza la denominación de "Normas Oficiales Mexicanas", independientemente que se tratasen de cumplimiento obligatorio o de cumplimiento voluntario.⁴¹

c) Dentro de las principales finalidades que de las NOMs estableció esta ley,⁴² encontramos las siguientes:

(i) Fijar las especificaciones que debían reunir los productos y servicios determinados por la SECOFI, para que satisficieran las necesidades y usos a que estaban destinados, incluyendo las relativas a los procedimientos para determinar la eficiencia del funcionamiento de sistemas, máquinas, aparatos y demás dispositivos empleados en operaciones industriales, comerciales o de servicios;

(ii) Establecer las especificaciones relacionadas con los instrumentos para medir, los patrones de medida y sus métodos de medición y calibración;

(iii) Establecer las especificaciones o procedimientos para el envase o embalaje de productos;

(iv) Establecer los métodos de prueba o los procedimientos para comprobar el cumplimiento de las especificaciones contenidas en las NOMs;

(v) Establecer condiciones de salud, seguridad e higiene que debían observarse en los centros de trabajo; así como,

¹ Ibidem. Artículos 2o., 51, 61, 62, 64 y 65.

² Ibidem. Artículo 43.

(vi) Establecer la nomenclatura, expresiones, abreviaturas, símbolos, diagramas y dibujos que debían emplearse en el lenguaje técnico industrial, comercial, de servicios o de comunicación, así como los emblemas, símbolos o contraseñas para fines oficiales.

d) Ya de manera específica se determinaron los elementos que debían contener las NOMs (vgr. su denominación, campo de aplicación, objeto, especificaciones, métodos de prueba, bibliografía, etc.).⁴³

e) Por lo que al procedimiento de elaboración de las NOMs, esta LFMN de 1988 dispuso, en términos muy generales,⁴⁴ que en una etapa inicial de dicho procedimiento los sectores interesados (vgr., fabricantes, prestadores de servicios, comerciantes o consumidores, etc.) elaborarían un anteproyecto para que, posteriormente, los "comités consultivos nacionales de normalización"⁴⁵ prepararan un proyecto a ser sometido a la SECOFI para la elaboración de la versión final de la NOM. En caso de que así lo requiriese el interés público, era posible que no mediara anteproyecto o proyecto alguno previo a la creación de una NOM.

Las NOMs de cumplimiento obligatorio debían ser publicadas íntegramente en el DOF y, por lo que hacía a aquellas de

⁴³ Ibidem. Artículo 44.

⁴⁴ Ibidem. Artículos 46, 47, 48 y 50.

⁴⁵ Definidos como órganos auxiliares en la formulación de NOMs, integrados por personal técnico representativo de las dependencias del Ejecutivo Federal, organismos públicos, organizaciones de industriales, de prestadores de servicios, comerciantes, centros de investigación científica y tecnológica, así como por colegios de profesionales y consumidores, conforme lo determinara la SECOFI, según se estableció en los artículos 54, 55 y 56 de la LFMN de 1988. De alguna manera dichos comités compartían una misma naturaleza y función que los llamados "comités consultivos de normas" que contemplaba la LGNPM, no obstante que conforme a dicha ley abrogada, los comités en comento no estarían integrados también por representantes técnicos de las dependencias federales, como sí se contempló en la LNI de 1946 en relación con los denominados "comités de normas".

cumplimiento voluntario, únicamente los títulos de las mismas serían publicados en el DOF. Para el caso que fuera resuelto que alguna NOM dejare de ser de cumplimiento obligatorio, la declaración de tal resolución debía ser publicada en el DOF.⁴⁶

Asimismo, se mantuvo la posibilidad de que la SECOFI pudiera requerir a fabricantes, prestadores de servicios o centros de investigación científica o tecnológica, información o muestras necesarias para el procedimiento de creación de una NOM. En todo caso, las respectivas dependencias de la Administración Pública Federal, a quienes correspondía la regulación o control de producto o servicio a normalizarse, participarían en el proceso de creación de las NOMs y, en su caso, podrían expedir las NOMs de manera conjunta con la SECOFI.⁴⁷

Lo anterior implica que el proceso de normalización siguió teniendo una naturaleza unitaria, esto es, bajo la responsabilidad principal de la SECOFI, independientemente de la participación que otras dependencias de gobierno pudieran tener.

f) Como una cuestión innovadora, se estableció que las NOMs podían ser revisadas, adicionadas o modificadas, en todo tiempo, a propuesta de la Comisión Nacional de Normalización, de los comités consultivos nacionales de normalización", así como de los sectores interesados o de los fabricantes, prestadores de servicios, comerciantes o consumidores.⁴⁸

g) La Comisión Nacional de Normalización, se integraba por representantes de las diversas secretarías de Estado que ejercían actos de control y vigilancia sobre productos o servicios

⁶ Ibidem. Artículo 51.

⁷ Ibidem. Artículo 49.

⁸ Ibidem. Artículo 52.

susceptibles de ser normalizados, conforme al ámbito de sus atribuciones, por representantes de instituciones de investigación científica o tecnológica y de organizaciones de industriales y comerciantes. El propósito de esta comisión fue el de coadyuvar en la elaboración de NOMs y, en general, para coordinar las actividades de normalización, teniendo el carácter de órgano consultivo y propositivo.⁴⁹

h) Como ya lo había mencionado, un aspecto innovador y de suma importancia, la nueva ley contempló a los "servicios"⁵⁰ dentro de la materia de normalización y no únicamente "productos", como únicamente lo habían venido haciendo las regulaciones precedentes.

i) Por lo que se refiere al cumplimiento de las NOMs, esta ley estableció, en primer lugar, que las NOMs de cumplimiento obligatorio serían las que versaran sobre, entre otras materias, las que a continuación se señalan:⁵¹

(i) Instrumentos de medición;

(ii) Métodos de prueba para fines de comprobación oficial;

(iii) Términos, expresiones, abreviaturas, símbolos, diagramas y dibujos que debían emplearse en el lenguaje oficial, industrial y comercial;

(iv) Tallas de prendas de vestir y calzado;

⁴⁹ Ibidem. Artículos 57 a 60.

⁵⁰ Ibidem. Artículos 2o., 43 y 61.

⁵¹ Ibidem. Artículos 61 y 62.

(v) Productos utilizados como materia prima o partes para la fabricación o ensamble de productos finales sujetos al cumplimiento de una norma obligatoria;

(vi) Procesos, productos y servicios de los que dependiera la seguridad o la salud de las personas o que, formando parte de los aparatos, maquinaria, vehículos o instalaciones, debieran reunir determinadas especificaciones para dicha seguridad;

(vii) Equipo para el uso y manejo de gases utilizados como energéticos, en medicina o en usos industriales;

(viii) Materiales, dispositivos, maquinaria y aparatos destinados a la generación, conducción, transformación, abastecimiento y utilización de energía eléctrica;

(ix) Productos y procesos que por su contenido, uso u operación, pudieran causar contaminación en términos de las disposiciones legales aplicables;

(x) Aquellas otras que fueran declaradas como de cumplimiento obligatorio (vgr., productos alimenticios, bebidas, productos y servicios de exportación, etc.); y,

(xi) Aquellas para productos o servicios de cualquier clase, cuando lo requiriese el interés público, según lo estimara conveniente la autoridad.

Resulta conveniente mencionar que, cuando un determinado producto o servicio debía cumplir con una NOM obligatoria específica, el mismo debía ostentar la "contraseña oficial" respectiva que denotara tal circunstancia. Para el caso que dichos productos o servicios no reunieran las especificaciones correspondientes, se prohibiría de inmediato su comercialización o

prestación hasta en tanto no se acondicionaran, reprocesaran, repararan o sustituyeran y, en su caso, debiendo los fabricantes o importadores de los productos o prestadores de los servicios, reemplazar a los comerciantes por otros que sí cumplieran con las respectivas especificaciones o reintegrarles o bonificarles su valor, según procediere.⁵²

Asimismo, se dispuso que la importación de productos similares a aquellos sujetos al cumplimiento de una NOM de carácter obligatorio, también debían dar cumplimiento a la NOM, por lo que, previa a la importación respectiva, debía obtenerse la certificación oficial⁵³ correspondiente, independientemente del cumplimiento de cualquier otro requisito que fuera exigible en materia de comercio exterior.

Para el caso que no existieran NOMs aplicables a los bienes a importarse, pero en el país en que éstos fueran elaborados fuera exigible el cumplimiento de disposiciones similares, debía creditarse el cumplimiento de tales especificaciones en el país de origen para permitirse la importación en México. En el supuesto de que los bienes a importarse no estuvieran sujetos a una NOM obligatoria en México e inclusive a especificaciones del país de origen, en todo caso, dichos bienes debían tener como mínimo de calidad el establecido por las NOMs no obligatorias que pudieran existir en nuestro país.

² Ibidem. Artículos 64 y 73.

³ En términos de los artículos 63, 76, 77 y 79 de la LFMN de 1988, dicha certificación se podía obtener a solicitud de parte, ya fuera para fines oficiales o de exportación, previa la comprobación del cumplimiento de las disposiciones de las NOMs aplicables. Lo anterior, a efecto de que las empresas mexicanas garantizaran la calidad de los bienes o servicios que producían o prestaban y, para el caso de exportaciones, debido al hecho de que los países que adquieren nuestros productos en ocasiones requieren de una certificación de la autoridad competente acerca del cumplimiento de las disposiciones aplicables en el país de origen. Esta certificación era expedida por la SECOFI, excepto para el caso de

Toño esto, a efecto de evitar la importación de productos de calidad baja o deficiente, a precios probablemente más bajos, en perjuicio de los consumidores mexicanos e industria nacional.

Por otra parte, las NOMs no obligatorias, esto es, de cumplimiento voluntario, constituían una referencia técnica para determinar la calidad de los productos y servicios de que se tratara, particularmente para la protección y orientación de los consumidores. Para este tipo de NOMs, los fabricantes y prestadores de servicios que voluntariamente cumplieran con las mismas podían denotar tal circunstancia mediante el uso del "Sello Oficial de Garantía", previa autorización de la SECOFI. Asimismo, se estableció que los fabricantes o importadores debían sustituir a los comerciantes los productos que no cumplieran con una NOM no obligatoria y ostentaran el "Sello Oficial de Garantía".⁵⁴

Daño el resultado positivo sobre la posibilidad de que los productos ostentaran el "Sello Oficial de Garantía" respecto al cumplimiento voluntario de las llamadas "normas opcionales" conforme a la abrogada LGNPM, se decidió que tal consagración permaneciera en esta LFMN.

j) Como novedad, la LFMN de 1988 estableció, como una obligación para los fabricantes o prestadores de servicios, el que para sus productos o servicios sujetos al cumplimiento de una NOM de carácter obligatorio, o que ostentaran el "Sello Oficial de Garantía" (NOMs no obligatorias), el mantener sistemas de control de calidad adecuados. Además se estableció que la SECOFI

determinadas áreas o materias en que fuera competente alguna otra dependencia del Ejecutivo Federal.

Ibidem. Artículos 65, 67 y 72.

comprobaría, periódica y regularmente, que tales bienes o servicios siguieran cumpliendo con las NOMs aplicables.⁵⁵

k) Se instituyó el "Programa Nacional de Normalización", a ser expedido por la SECOFI, previa opinión de las demás dependencias en el ámbito de sus competencias, no obstante que nada se dispuso sobre su contenido y objeto, excepto que en la elaboración de las NOMs se daría preferencia a las comprendidas en dicho programa.⁵⁶

l) Como un aspecto de novedosa importancia, la LFMN de 1988 estableció las reglas relativas al Sistema Nacional de Acreditamiento de Laboratorios de Pruebas ("SINALP"), con el fin de poder obtenerse todos los servicios de apoyo necesarios para fines de la "certificación oficial", particularmente para efectos de control de calidad de los productos y servicios sujetos a NOMs de carácter obligatorio.⁵⁷

El propósito del SINALP fue el tratar de asegurar la existencia de laboratorios que contaran con equipo suficiente y personal técnico calificado para la prestación de servicios principalmente relacionados con las actividades de control de calidad, previa autorización de éstos por parte de la SECOFI para fungir como tales. Ya en esta regulación se contempló la posibilidad de que la SECOFI pudiera concertar convenios con instituciones oficiales extranjeras e internacionales para el reconocimiento mutuo de laboratorios de prueba acreditados, independientemente de que no existe evidencia alguna sobre la implementación de algún convenio en este sentido durante la vigencia de esta LFMN de 1988.

⁵⁵ Ibidem. Artículos 68 a 71.

⁵⁶ Ibidem. Artículos 45 y 48.

⁵⁷ Ibidem. Artículos 10. y 82 a 89.

Como era lógico pensar, el control de calidad requería de análisis y pruebas frecuentes y cada vez más complejas en el proceso de producción, que ni el sector público ni todas las empresas en lo individual podían realizar a través de laboratorios propios, por lo que era necesario que laboratorios especializados, previamente autorizados por la SECOFI, prestaran los servicios respectivos, así como para que los dictámenes que elaboraran tuvieran validez ante las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

m) Con la finalidad de estimular el cumplimiento de las NOMs, así como los esfuerzos de los industriales nacionales para mejorar la calidad de sus productos y servicios, esta LFMN de 1988 instituyó el "Premio Nacional de Calidad", para cuyo otorgamiento se tendría en cuenta, además del apoyo proporcionado a la actividad de normalización, los esfuerzos realizados para el desarrollo tecnológico nacional y para la exportación de productos.⁵⁸

n) A efecto de otorgar cierta seguridad a los particulares, esta LFMN de 1988 contempló, de manera más explícita, el procedimiento por el que la SECOFI ejercería sus facultades de vigilancia (vgr., requisitos para practicar visitas de verificación, obligaciones de brindar facilidades a cargo de los particulares, levantamiento de actas, posibilidad de formular observaciones, recolección de muestras, comprobación de especificaciones y elaboración de informes de comprobación de muestras, principalmente).⁵⁹

⁸ Ibidem. Artículos 80 y 81.

⁹ Ibidem. Artículos 90, 91 y 93 a 109.

Dichas facultades de verificación y comprobación serían ejercidas en relación con aquellos productos o servicios sujetos al cumplimiento de NOMs obligatorias, así como para los productos que ostentaran el "Sello Oficial de Garantía" (denostando el cumplimiento de NOMs voluntarias).

o) Además, se estableció que la SECOFI llevaría un registro que contendría información actualizada sobre los fabricantes, importadores y prestadores de servicios sujetos al cumplimiento de NOMs de carácter obligatorio o que ostentaran el "Sello Oficial de Garantía".⁶⁰

p) Respecto de las sanciones por el incumplimiento a disposiciones derivadas de la LFMM de 1988, se estableció, al igual que en la abrogada LGNPM, multas que entonces podían ascender hasta por el importe equivalente a 500 veces el Salario Mínimo General Vigente en el Distrito Federal, la clausura temporal o definitiva de establecimientos con la mención que éstas inclusive podían ser parciales o totales, así como también se contempló el arresto administrativo por desacato de los infractores. Como una novedad, se estableció que en la determinación de las sanciones la autoridad debía tomar en cuenta las circunstancias siguientes:

(i) El carácter intencional o no de la acción u omisión constitutiva de la infracción;

(ii) La gravedad que la infracción implicaba en relación con el comercio de productos o la prestación de servicios, así como el perjuicio ocasionado a los consumidores; y,

(iii) Las condiciones económicas del infractor.

⁶⁰ Ibidem. Artículo 92.

Las multas se determinaba de manera separada cuando ocasionaran diversas infracciones. Ello, sin perjuicio de las penas que correspondieran a delitos.⁶¹

q) Esta LFMN de 1988 desarrolló, de manera más clara y detallada, los requisitos y procedimiento a seguir por los particulares con respecto al recurso administrativo que podían interponer en contra de resoluciones dictadas con fundamento en dicha ley y demás disposiciones derivadas de ella.⁶²

r) Finalmente, dentro de los artículos transitorios de la LFMN en comento, se estableció que las normas que tenían el carácter de opcionales conforme a la ley abrogada (LGNPM), tendrían el carácter de NOMs de cumplimiento voluntario en los términos de la LFMN. Por lo que hacía a las normas de cumplimiento obligatorio que hubieran sido expedidas conforme a la abrogada ley (LGNPM), las mismas conservarían su vigencia en tanto hubieran sido publicadas en el DOF y, en caso contrario, sólo hasta que fueren publicadas en dicho medio informativo.⁶³

Efectivamente, y como más adelante se podrá constatar, esta LFMN constituyó el antecedente real de la regulación vigente en materia de normalización.

E. Ley Federal sobre Metrología y Normalización vigente y sus reformas.

La Ley Federal sobre Metrología y Normalización ("LFMN") vigente, se publicó en el DOF el 10. de julio de 1992, abrogando

1- Ibidem. Artículos 110 a 115
 2- Ibidem. Artículos 116 a 122.
 3- Ibidem. Artículo Sexto Transitorio.

la LFMN de 1988. Esta nueva y actualmente vigente LFMN entró en vigor a los quince días naturales siguientes a su publicación y ha sido reformada mediante decretos presidenciales publicados en el DOF los días 24 de diciembre de 1996, 20 de mayo de 1997 y 19 de mayo de 1999.

Según se desprende de la iniciativa de la LFMN, con esta ley se pretende adecuar y actualizar el marco regulatorio de la actividad productiva, aumentando transparencia en el procedimiento de elaboración de las Normas Oficiales Mexicanas, reduciendo la discrecionalidad. Implica un cambio profundo de actitud, tanto del sector público como del privado, en cuanto a la manera en que se deberían de realizarse en nuestro país las actividades relativas a las materias de metrología y normalización.⁶⁴

Actualmente, la LFMN consta de seis títulos, con un total de 22 artículos; la materia de normalización se encuentra regulada por los títulos, capítulos y secciones que a continuación se indican:

- TITULO PRIMERO.
- CAPITULO UNICO. Disposiciones Generales.
- TITULO TERCERO. Normalización.
- CAPITULO I. Disposiciones Generales.
- CAPITULO II. De las Normas Oficiales Mexicanas y de las Normas Mexicanas.
- SECCION I. De las Normas Oficiales Mexicanas.
- SECCION II. De las Normas Mexicanas.
- CAPITULO III. De la Observancia de las Normas.
- CAPITULO IV. De la Comisión Nacional de Normalización.
- CAPITULO V. De los Comités Consultivos Nacionales de Normalización.

⁶⁴ Exposición de Motivos de la LFMN.

CAPITULO VI.	De los Organismos Nacionales de Normalización.
TITULO CUARTO.	De la Acreditación y Determinación del Cumplimiento.
CAPITULO I.	De la Acreditación y Aprobación.
CAPITULO II.	De los Procedimientos para la Evaluación de la Conformidad.
CAPITULO III.	De las Contraseñas y Marcas Oficiales.
CAPITULO IV.	De los Organismos de Certificación.
CAPITULO V.	De los Laboratorios de Pruebas.
CAPITULO VI.	De las Unidades de Verificación.
CAPITULO VII.	De los Acuerdos de Reconocimiento Mutuo.
TITULO QUINTO.	De la Verificación.
CAPITULO UNICO.	Verificación y Vigilancia.
TITULO SEXTO.	De los Incentivos, Sanciones y Recursos.
CAPITULO I.	Del Premio Nacional de Calidad
CAPITULO II.	De las Sanciones.
CAPITULO III.	Del Recurso de Revisión y de las Reclamaciones.

A reserva que en los siguientes capítulos del presente trabajo abordaré con mayor detalle y detenimiento el contenido de las disposiciones de la LFMN vigente, a continuación me permito señalar las principales innovaciones y características de dicho ordenamiento, a saber:

TITULO PRIMERO. Disposiciones Generales.

a) Como un primer cambio fundamental a la ley anterior, se establece que la aplicación y vigilancia de la LFMN corresponde al Ejecutivo Federal, por conducto de las dependencias de la Administración Pública Federal que tengan competencia en las materias reguladas en la propia ley. Esto es, se descentralizó la función de normalización, pasando a ser de una actividad exclusiva

de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (ahora Secretaría de Economía - "SE"), a una responsabilidad compartida entre las diversas dependencias de la Administración Pública Federal.⁶⁵

Con este cambio, se otorga competencia a otras dependencias del Estado para participar en el proceso de normalización, disposición que en un momento dado puede resultar muy vaga e imprecisa. En efecto, se habla de las "dependencias de la Administración Pública Federal, limitándose a indicar a aquellas que tengan competencia en las materias reguladas por la propia LFMN, sin que se señale con precisión cuales son éstas. En todo caso, debemos entender que será de conformidad con lo que establezca la regulación organizacional respectiva (vgr., reglamentos interiores de cada dependencia, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, etc.).

b) Tal y como lo establece el inciso II. del artículo 2o. de la LFMN, los objetos de la misma son, en materia de normalización:

(i) Fomentar la transparencia y eficiencia en la elaboración y observancia de las NOMs y Normas Mexicanas ("NMXs");

(ii) Instituir la Comisión Nacional de Normalización para que coadyuve en las actividades que sobre normalización corresponde realizar a las distintas dependencias de la Administración Pública Federal;

(iii) Establecer un procedimiento uniforme para la elaboración de las NOMs;

⁶⁵ LFMN, Artículo 1o.

(iv) Promover la concurrencia de los sectores público, privado, científico y de consumidores en la elaboración y observancia de las NOMs y Normas Mexicanas ("NMXs");

(v) Coordinar las actividades de normalización, certificación, verificación y laboratorios de prueba de las Dependencias de la Administración Pública Federal;

(vi) Establecer el sistema nacional de acreditamiento de organismos de normalización y de certificación, unidades de verificación y de laboratorios de prueba y calibración; y,

(vii) En general, divulgar las acciones de normalización y demás actividades relacionadas con la materia.

Conforme lo anterior, ya no se contiene como objeto de la LFMN vigente, aquel relativo al "fomento de la calidad de los productos y servicios nacionales" que contemplaba la anterior y abrogada LFMN de 1988. Desconozco la razón por la que se suprimió dicho objeto contenido en la anterior ley, si a final de cuentas el proceso de normalización debe estar encaminado a propiciar un incremento en la calidad de los bienes y servicios nacionales e inclusive para efectos de fomento a las exportaciones.

c) Como más adelante trataré, independientemente de que en la ley abrogada ya se hacía referencia al Sistema Nacional de Acreditamiento de Laboratorios de Pruebas ("SINALP"), en la LFMN vigente se incluyen nuevos conceptos y definiciones, como entre otros son, los relativos a "organismos nacionales de normalización", "organismos de certificación", "unidades de verificación", "entidades de acreditación", "personas acreditadas", "acreditación", "certificación", "evaluación de la conformidad", así como de "norma o lineamiento internacional", e

inclusive definiciones sobre lo que debe entenderse por NOMs y por NOMs.⁶⁶

d) Permanece la atribución conferida a la SE para que, en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores, represente al país en todos los eventos y/o asuntos relacionados con la metrología y normalización a nivel internacional. No obstante, el precepto conducente se adicionó en el sentido de que otras dependencias interesadas, en el ámbito de sus competencias, pueden participar en dichas actividades en coordinación con la SE, así como también representantes de organismos privados y públicos por invitación de dicha dependencia.⁶⁷

TITULO TERCERO. Normalización.

a) Se establecen como atribuciones de las dependencias de la Administración Pública Federal, en el ámbito de sus competencias, entre otras, las que a continuación se señalan:⁶⁸

(i) Contribuir en la integración y ejecutar el "Programa Nacional de Normalización";

(ii) Expedir NOMs en las materias relacionadas con sus atribuciones;

(iii) Constituir y presidir los "comités consultivos nacionales de normalización";

⁶⁶ Ibidem. Artículo 3o.

⁶⁷ Ibidem. Artículo 4o.

⁶⁸ Ibidem. Artículo 38.

(iv) Certificar, verificar e inspeccionar que los productos, métodos, instalaciones, servicios o actividades cumplan con las NOMs;

(v) Participar en los "comités de evaluación" para la acreditación y aprobar a los "organismos de certificación", laboratorios de prueba" y "unidades de verificación"; y,

(vi) Coordinarse con las demás dependencias para cumplir con lo dispuesto en la LFMN.

b) No obstante que con la LFMN se trata de descentralizar las funciones de normalización por parte de la SE, cabe señalar que esta dependencia sigue siendo la cabeza del pilar que coordina las actividades en la materia.

Específicamente, el artículo 39 de la LFMN confiere a la SE las atribuciones que a continuación se indican, como lo son, principalmente:

(i) Integrar el Programa Nacional de Normalización;

(ii) Codificar, inventariar y compilar las NOMs y NMXs por materias, así como las normas internacionales y de otros países;

(iii) Fungir como Secretario Técnico de la Comisión Nacional de Normalización y de los "comités nacionales de normalización", así como participar con voz y voto en éstos últimos en los que se afectan las actividades industriales o comerciales;

(iv) Mantener un registro de los "organismos nacionales de normalización", "entidades de acreditación y demás "personas creditadas y aprobadas";⁶⁹

(v) Expedir NOMs en determinadas áreas (vgr., especificaciones de productos y servicios cuando éstos puedan constituir un riesgo para las personas o el medio ambiente, especificaciones para materias primas, características relacionadas con instrumentos para medir, nomenclatura y lenguaje técnico industrial o comercial, etc.);⁷⁰

(vi) Llevar a cabo acciones y programas para el fomento de la calidad de los productos y servicios mexicanos;

(vii) Coordinarse con las demás dependencias para el adecuado cumplimiento de la LFMN;

(viii) Autorizar a las "entidades de acreditación";

(ix) Coordinar y dirigir los comités y actividades internacionales de normalización; así como,

(x) Fungir como centro de información en materia de normalización.

c) La LFMN define de manera más precisa el concepto de NOM, tema que trataré con detenimiento en el Capítulo II del presente trabajo.

⁶⁹ En materia de normalización, las "entidades acreditadas" y aprobadas constituyen los "organismos de certificación", "laboratorios de prueba" y "unidades de verificación".

d) Se dispone que las NOMs deben tener como finalidad establecer, principalmente:⁷¹

(i) Las características y/o especificaciones que deben reunir los productos, procesos⁷² y servicios cuando éstos puedan constituir un riesgo para la seguridad de las personas o dañar la salud humana, animal, vegetal, el medio ambiente general y laboral, para la preservación de recursos naturales, o cuando se trate de la prestación de servicios de forma generalizada para el consumidor;

(ii) Las características y/o especificaciones de los productos utilizados como materias primas o partes o materiales para la fabricación o ensamble de productos finales sujetos al cumplimiento de NOMs;

(iii) Las características y/o especificaciones relacionadas con los instrumentos para medir, los patrones de medida y sus métodos de medición, verificación y calibración;

(iv) Las especificaciones y/o procedimientos de envase y embalaje de los productos que puedan constituir un riesgo para la seguridad de las personas o dañar la salud de las mismas o el medio ambiente;

⁰ En términos de la LFMN, las NOMs para las que la SE se encuentra autorizada a expedir son aquellas a que se refiere el inciso V. del artículo 39 de dicho ordenamiento.

¹ LFMN. Ob. cit. Artículo 40.

² El término "proceso" se encuentra definido por la LFMN como el conjunto de actividades relativas a la producción, obtención, elaboración, fabricación, preparación, conservación, mezclado, acondicionamiento, envasado, manipulación, ensamblaje, transporte, distribución, almacenamiento y expendio o suministro al público de productos y servicios.

(v) Las condiciones de seguridad e higiene en centros de trabajo y otros centros públicos de reunión;

(vi) La nomenclatura, expresiones, abreviaturas, símbolos, diagramas o dibujos que deberán emplearse en el lenguaje técnico industrial, comercial, de servicios o de comunicación, así como sobre las características de emblemas o contraseñas para fines de la LFMN;

(vii) La información comercial, sanitaria, ecológica, de calidad, seguridad e higiene y requisitos que deben cumplir las etiquetas, envases, embalaje y la publicidad de los productos y servicios para dar información al consumidor o usuario;

(viii) Las características y/o especificaciones que deben reunir los equipos, materiales, dispositivos e instalaciones industriales, comerciales, de servicios y domésticas para fines sanitarios, acuícolas, agrícolas, pecuarios, ecológicos, de comunicaciones, de transporte, de seguridad o de calidad y particularmente cuando sean peligrosos; y,

(ix) Otras en que se requiera normalizar productos, métodos, procesos, sistemas o prácticas industriales, comerciales o de servicios.

Considero que el aspecto más innovador sobre las finalidades de las NOMs conforme a la LFMN vigente, es el que las mismas deben establecer las características y/o especificaciones que deben reunir los productos, procesos y servicios cuando éstos puedan constituir un riesgo para la seguridad de las personas o dañar la salud humana, animal, vegetal, el medio ambiente general y laboral, o para la preservación de recursos naturales. En la anterior LFMN de 1988 no se estableció nada al respecto sobre esta importante finalidad que debe perseguir una NOM, esto es, en todo

momento se debe procurar que se protejan de una manera adecuada los derechos de las personas así como el medio en que éstas viven y se desenvuelven.

Sin perjuicio de que posteriormente lo trataré, por el momento únicamente haré mención a la consagración contenida en el último párrafo del artículo 40 de la LFMM que dispone que "Los criterios, reglas, instructivos, manuales, circulares, lineamientos, procedimientos u otras disposiciones de carácter obligatorio que requieran establecer las dependencias y se refieran a las materias y finalidades que se establecen en este artículo, sólo podrán expedirse como normas oficiales mexicanas conforme al procedimiento establecido en esta ley".

e) Por lo que se refiere a los elementos que deben contener las NOMs (vgr., entre otros, la denominación, el campo de aplicación, su objeto, especificaciones, métodos de prueba, así como bibliografía), la LFMM contempla el requisito consistente en que las NOMs deben contener, además, el grado de concordancia con aquellas normas y lineamientos internacionales y con las NMXs tomadas como base para su elaboración, así como la mención de la o las dependencias que vigilarán el cumplimiento de las NOMs.⁷³

f) En relación con el procedimiento de creación y modificación de las NOMs y NMXs, es importante señalar que la LFMM establece un nuevo procedimiento uniforme a ser seguido por las diversas dependencias y organismos a cargo de dichas tareas.

Dada la relevancia que reviste este aspecto, e independientemente que con posterioridad me referiré al tema de manera minuciosa, por el momento puedo destacar que, tal y como se

⁷³ Ibidem. Artículo 41.

señaló en la iniciativa de la LFMN,⁷⁴ con la entrada en vigor de la LFMN, el Gobierno Federal aspiró contar con un instrumento normativo y transparente que diera uniformidad y congruencia a la expedición de las NOMs.

g) Por lo que hace a la observancia de las normas que la propia LFMN contempla, se establece que todos los productos, procesos, métodos, instalaciones, servicios o actividades deberán cumplir con las NOMs y, para el caso de sus similares a importarse, también deberán acreditar el cumplimiento de las NOMs que les sean aplicables. Cuando no exista NOM específica, las dependencias competentes podrán requerir que los productos o servicios a importarse ostenten las especificaciones internacionales con que cumplen, las del país de origen o, a falta de éstas, con las del fabricante.⁷⁵

De igual manera, se mantiene la obligación relativa a que los fabricantes de productos y prestadores de servicios sujetos al cumplimiento de NOMs mantengan sistemas de control de calidad, mediante verificaciones sistemáticas, compatibles con las normas aplicables.⁷⁶

Siguiendo a la LFMN de 1988, la LFMN vigente reitera la circunstancia consistente en que cuando los productos o servicios sujetos al cumplimiento de NOMs no reúnan las especificaciones correspondientes, la autoridad competente prohibirá de inmediato su comercialización, inmovilizando los productos o prohibiendo la prestación del servicio, en tanto se tomen las medidas para adecuar dichos bienes o servicios a las disposiciones de las NOMs aplicables, en el entendido de que quienes resulten responsables

4 Exposición de Motivos de la LFMN. Ob. cit.

5 Ibidem. Artículos 52 y 53.

6 Ibidem. Artículo 56.

del incumplimiento tendrán la obligación de reponer a los comerciantes los productos o servicios cuya venta o prestación se haya prohibido, por otros que cumplan las especificaciones correspondientes o, en su caso, reintegrarles su valor.⁷⁷

De igual manera, se hace hincapié en establecer que las ahora llamadas NMXs, antes "Normas Oficiales Mexicanas No Obligatorias", constituyen referencia para determinar la calidad de los productos y servicios, particularmente para la protección y orientación de los particulares. Sin embargo, la LFMN introdujo el requisito consistente en que las NMXs en ningún caso podrán contener especificaciones inferiores a las establecidas en las NOMs.⁷⁸

h) Se incluye una nueva disposición que establece que en las controversias de carácter civil, mercantil o administrativo, cuando no se especifiquen las características de los bienes o servicios, las autoridades judiciales o administrativas competentes, en sus resoluciones, deberán tomar como referencia las NOMs y, en su defecto, las NMXs.⁷⁹

En la misma disposición se incluye un concepto ya de alguna manera consagrado en los antecedentes legislativos de la LFMN, particularmente en la LGNPM; los bienes y servicios que adquieran, arrienden o contraten las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal deben cumplir con las NOMs y, en su caso, con las NMXs y, a falta de éstas, con las internacionales.

i) Por lo que hace a la Comisión Nacional de Normalización, la LFMN mantiene básicamente los mismos principios de integración y funciones que la LFMN de 1988 estableció. Esto es, dicho órgano

⁷⁷ Ibidem. Artículo 57.

⁷⁸ Ibidem. Artículo 54.

⁷⁹ Ibidem. Artículo 55.

se instituye con el fin de coadyuvar en la política de normalización y permitir la coordinación de actividades que en esta materia corresponde realizar a las distintas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Se encuentra integrada por diversos Subsecretarios de Estado, representantes de instituciones de enseñanza superior, de cámaras de comercio e industriales, así como de Organismos Nacionales de Normalización.⁸⁰

Dentro de las principales funciones de la Comisión Nacional de Normalización, a grandes rasgos se encuentran:⁸¹

(i) Aprobar anualmente el "Programa Nacional de Normalización" y vigilar su cumplimiento;

(ii) Establecer reglas de coordinación entre las diversas dependencias administrativas y organizaciones privadas para la realización de actividades en materia de normalización;

(iii) Resolver las discrepancias que puedan presentarse en los trabajos de los "comités consultivos nacionales de normalización";

(iv) Proponer medidas oportunas para el fomento de la normalización;

(v) Dictar lineamientos para la organización de los "comités consultivos nacionales de normalización"; así como,

(vi) Recomendar la elaboración, modificación y cancelación de NOMs.

⁸⁰ Ibidem. Artículos 58 y 59.

⁸¹ Ibidem. Artículo 60.

j) Asimismo, como una novedad importante, la LFMN dispone que el "Programa Nacional de Normalización" se integrará por el listado de los temas a normalizar durante el año que corresponda para NOMs y NMXs, incluyendo el calendario de trabajo para cada tema, debiéndose publicar dicho programa en el DOF.⁸²

Es importante señalar que la misma disposición establece que las dependencias competentes no podrán expedir NOMs sobre temas no incluidos en el Programa Nacional de Normalización del año de que se trate, salvo aquellas que se requieran para casos de emergencia, es decir, "Normas de Emergencia", mismas que analizaré más adelante.

Considero que esta limitación es totalmente adecuada en la medida que efectivamente sea fielmente cumplida ya que puede constituir un elemento que otorgue cierta seguridad jurídica a los particulares, otorgando a éstos la posibilidad de allegarse a las autoridades y organismos competentes para intervenir de una manera adecuada en las labores inherentes a la normalización, e inclusive para anticiparse o prever la forma en que puedan verse afectados.

k) De igual manera, se preservó la figura de los "comités consultivos nacionales de normalización". Como más adelante señalaré, estos comités constituyen órganos para la elaboración de NOMs y para la promoción de su cumplimiento, estando integrados por personal técnico de las dependencias competentes, organizaciones de industriales, prestadores de servicios, comerciantes, productores agropecuarios, forestales o pesqueros, centros de investigación científica o tecnológica, colegios de profesionales y consumidores.⁸³

² Ibidem. Artículo 61-A.

³ Ibidem. Artículo 62.

Las bases para su integración específica y funcionamiento serán fijadas por la dependencia gubernamental respectiva en el ámbito de su competencia, en coordinación con la Comisión Nacional de Normalización, en el entendido que deberán organizarse por materias o sectores a nivel nacional y que por regla general no puede existir más de un comité por dependencia.⁸⁴

1) Como otra cuestión innovadora de gran relevancia, la FMN introdujo la figura de los "organismos nacionales de normalización". Estos organismos los constituyen aquellas personas físicas o morales, de naturaleza privada, que tienen por objeto elaborar NMXs, previo registro otorgado por la SE.⁸⁵

La propia ley establece los requisitos que se tienen que cumplir a efecto de que la SE conceda un registro como "organismo nacional de normalización", así como las obligaciones que éstos deben cumplir (vgr., permitir la participación de todos los sectores en la elaboración de NMXs, hacer del conocimiento público las NMXs que pretenden emitir mediante publicaciones en el DOF, remitir a la Comisión Nacional de Normalización las normas que hubieren elaborado para la publicación de su declaratoria de vigencia en el DOF, etc.).

Asimismo, la LFMN establece que las entidades de la Administración Pública Federal deberán constituir "comités de normalización" a cuyo cargo estará la elaboración de las "Normas de Referencia" -conforme a las cuales adquieran, arrienden o contraten bienes o servicios, cuando las normas mexicanas o internacionales no cubran los requerimientos de las mismas, o bien

⁴ Ibidem. Artículos 63 y 64.

⁵ Ibidem. Artículos 30., 65 y 66.

cuando las especificaciones contenidas en dichas normas se consideren inaplicables u obsoletas.⁸⁶

Visto lo anterior, podemos afirmar que, por regla general, las NMXs son elaboradas por los "organismos nacionales de normalización" de naturaleza privada, aún y cuando, en ciertos casos, el Estado también puede elaborar dicho tipo de normas ("Normas de Referencia") por conducto de los "comités de normalización", sujeto al mismo procedimiento en ambos casos.

TITULO CUARTO. De la Acreditación y Determinación del cumplimiento.

a) Derivado de las reformas a la LFMN, publicadas en el DOF el 20 de mayo de 1997, se adicionó la figura de las "entidades de acreditación",⁸⁷ con el fin de dar credibilidad y transparencia, así como disminuir los tiempos de respuesta a las solicitudes de acreditación por parte de los "organismos de certificación", "laboratorios de prueba y calibración" y de "unidades de verificación" para operar como tales.⁸⁸ Es importante señalar que las "entidades de acreditación" son de naturaleza privada.

Actualmente, las "entidades de acreditación" que hayan sido autorizadas como tales por la SE, previa opinión de la Comisión Nacional de Normalización, son las encargadas de acreditar a los "organismos de certificación", "laboratorios de prueba y calibración" y "unidades de verificación" para operar con ése

⁶ Ibidem. Artículo 67.

⁷ Ibidem. Artículos 3c., 68, 69, 70-A, 70-B, 70-C, 71 y 72.

⁸ Con anterioridad a las reformas de mayo de 1997, la SE era la autoridad encargada de acreditar a los "organismos nacionales de normalización", "organismos de certificación", "laboratorios de pruebas" y "unidades de verificación", previa aprobación de las respectivas dependencias en el ámbito de sus competencias.

arácter, previo el cumplimiento de los requisitos y obligaciones al efecto establecidos en la LPMN.

Asimismo, se establece que las "entidades de acreditación" deberán integrar "comités de evaluación" como órganos de apoyo para la acreditación. Dichos comités, que se deben constituir por materias, sectores y ramas, estarán conformados por técnicos calificados, incluyendo de las "entidades de acreditación", así como por representantes de los productores, consumidores, prestadores y usuarios del servicio y de las dependencias competentes, según lo determine la SE, previa opinión de la Comisión Nacional de Normalización.

Las funciones de estos "comités de evaluación" son las de evaluar y comprobar que los solicitantes para una determinada acreditación cuentan con los medios idóneos que garanticen su competencia técnica y la confiabilidad de sus servicios.

b) De igual manera, se establece la figura de la "evaluación de la conformidad",⁸⁹ que constituye la determinación del grado de cumplimiento con las NOMs o la conformidad con las NOMs, las normas internacionales⁹⁰ u otras especificaciones, descripciones o características.

Únicamente las dependencias de la Administración Pública Federal y las "personas acreditadas" por las "entidades de acreditación", y que hubieren sido también aprobadas por las dependencias competentes, se encontrarán autorizadas para emitir

⁸⁹ Ibidem. Artículo 3o.

⁹⁰ Conforme al artículo 3o. de la LPMN, se entiende por "norma o lineamiento internacional", la norma, lineamiento o documento normativo que emite un organismo internacional de normalización u otro organismo internacional relacionado con la materia, reconocido por el Gobierno Mexicano en los términos del derecho internacional.

a "evaluación de la conformidad", misma que emitirán a petición de parte, para fines particulares, oficiales o de exportación.⁹¹

La "evaluación de la conformidad" tiene un amplio uso en otros países, pues permite dar a conocer el grado de cumplimiento determinado respecto de diversas normas, con el propósito de otorgar cierta confiabilidad sobre los productos y servicios que se ofrecen y prestan, pudiendo gozar de reconocimiento mutuo entre varios países, según se permita en los ordenamientos legales correspondientes.

Con las reformas a la LFMN de 1997, las disposiciones relativas a la "certificación oficial" se sustituyeron por las correspondientes a la "evaluación de la conformidad". Al respecto, se establece que las dependencias competentes dispondrán los procedimientos para la "evaluación de la conformidad", previa consulta con los sectores interesados.⁹²

c) Por lo que se refiere a las "contraseñas y marcas oficiales", la LFMN dispone, en sus artículos 76 y 78, que las dependencias competentes, en coordinación con la SE, podrán establecer las características de las "contraseñas oficiales" que denoten la "evaluación de la conformidad" respecto las NOMs y, cuando se requiera, también de las NMXs.

Asimismo, se establece que los productos o servicios sujetos a NOMs o NMXs podrán ostentar voluntariamente las "contraseñas oficiales" cuando ello no induzca a error al consumidor o usuario y se haya evaluado la conformidad por un organismo acreditado y aprobado, bajo las marcas respectivas de las "personas acreditadas".

1 Ibidem. Artículos 68, 73 y 74.

2 Ibidem. Artículo 73.

Aún y cuando en la ley se establece que las "contraseñas oficiales" se pueden ostentar de manera voluntaria, cabe mencionar que, en la práctica, dentro de los contratos de prestación de servicios a firmarse con las "personas acreditadas" (vgr., servicios de certificación), se establece como obligación contractual el que los productos y servicios que cuenten con la evaluación de la conformidad" (antes denominada "certificación") ostenten dichas contraseñas. Cabe mencionar que previo al 2 de febrero del año 2001,⁹³ durante mucho tiempo no existió regla alguna vigente que estableciera las especificaciones respectivas a observarse de manera formal.

d) Como ya lo había mencionado, la LFMM introdujo el concepto de los "organismos de certificación", siendo personas morales, de naturaleza privada, previamente acreditadas y probadas, cuya función es la de prestar servicios de certificación sobre un producto o servicio conforme a una NOM, mediante la evaluación de los procesos, productos, servicios e instalaciones, a través de inspección ocular, muestreo, pruebas, investigación de campo, revisiones y evaluación de los programas de calidad, así como actividades de seguimiento posterior para comprobar que los productos certificados siguen cumpliendo con la NOM conforme a la cual se expidió la certificación.⁹⁴

Dada la redacción de las disposiciones que tratan sobre los "organismos de certificación", resulta confuso si el término "certificación" es de diversa índole al de "evaluación de la conformidad" o si ambos corresponden a un mismo concepto.

³ Según fue publicada el 2 de febrero de 2001 en el DOF la Norma Oficial Mexicana "NOM-106-SCFI-2000, Características de diseño y condiciones de uso de la contraseña oficial".

⁴ *Ibidem*. Artículos 3c., 79 y 80.

El artículo 30. de la LFMN define el término "certificación" como el "procedimiento por el cual se asegura 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". Al parecer, se trata de un concepto diferente al de la "evaluación de la conformidad", definida como la determinación del grado de cumplimiento con las normas oficiales mexicanas o la conformidad con las normas mexicanas, las normas internacionales u otras especificaciones, prescripciones o características", aún y cuando no encuentro un fundamento claro y de fondo que me permita establecer la diferencia.

Lo curioso es que con las reformas a la LFMN, del 20 de mayo de 1997, en las que se introdujo el concepto de la "evaluación de la conformidad", dicho término sustituyó el relativo a "certificación oficial" (dentro del Capítulo II, Título Cuarto de la LFMN) que actualmente ya no se contempla como tal.

¿Será que la "certificación" asegura que un producto o servicio cumple con una norma, y la "evaluación de la conformidad" únicamente determina el grado de cumplimiento?

Lo que sí es un hecho, es que con la creación de los organismos de certificación", de naturaleza privada, la administración pública, al no tener la suficiente capacidad y recursos para certificar o evaluar el cumplimiento con determinadas NOMs, encontró un mecanismo que lo auxilia en dichas tareas, adoptando así prácticas comúnmente seguidas en otros países.

e) Al igual que en la ley anterior, la LFMN vigente consagra la institución relativa al Sistema Nacional de Acreditamiento de Laboratorios de Pruebas ("SINALP"), con el objeto de contar con una red de laboratorios acreditados que

uenten con equipo suficiente, personal técnico calificado, para que presten servicios inherentes a las labores de normalización.⁹⁵

En términos de la LFMN, los informes de pruebas emitidos por "laboratorios de pruebas acreditados", tendrán validez ante las dependencias de la Administración Pública Federal, en la medida que los laboratorios respectivos hayan sido aprobados por una dependencia competente.

Desconozco la razón por la que no se menciona que dichos informes también tienen validez ante las demás "personas acreditadas", cuando en la práctica los únicos informes de pruebas que aceptan los "organismos de certificación" en sus labores, son los emitidos por laboratorios pertenecientes al SINALP.

f) Otro nuevo concepto es el relativo a las "unidades de verificación", que constituyen aquellas personas físicas o morales que realizan actos de verificación, entendiéndose por éstos, la constatación ocular o comprobación mediante muestreo, medición, pruebas de laboratorio, o examen de documentos que se realizan para evaluar la conformidad en un momento determinado.⁹⁶

Las "unidades de verificación", a petición de parte o en auxilio a las dependencias, verificarán el cumplimiento de las NOMs, solamente en aquellos campos o actividades para las que hubieren sido aprobadas por las dependencias, y cuyos dictámenes serán reconocidos por las dependencias de la Administración Pública Federal y por los "organismos de certificación".

Esta figura constituye un medio más por el que la administración pública de alguna manera ha tratado de desahogar su

⁹⁵ Ibidem. Artículos 81 y 83.

⁹⁶ Ibidem. Artículos 30., 84, 85, 86 y 87.

carga de trabajo y sobretodo para tratar que la prestación del servicio se realice en las mejores condiciones posibles. De igual manera, cabe mencionar que esta es una práctica que desde hace tiempo han adoptado otros países de la comunidad internacional en materia de normalización.

g) Finalmente, y de gran relevancia, cabe mencionar que con las reformas del 20 de mayo de 1997, se adicionó el Capítulo VII dentro del Título Cuarto aquí analizado. Dicho capítulo se denomina "De los Acuerdos de Reconocimiento Mutuo".

El propósito de esta adición es el impulsar la celebración de acuerdos de reconocimiento mutuo que permitan a nuestro país concurrir de forma más continua y activa a los diversos foros internacionales en las materias de metrología y normalización, e incluso obtener el reconocimiento internacional de los organismos privados que habrán de integrar 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 externos.

Anterior a las reformas de la LFMN, publicadas en el mes de mayo de 1997, el ordenamiento en comento únicamente establecía, al igual que la ley anterior, la posibilidad de que la SE, por sí o a solicitud de cualquier dependencia competente, concertara convenios con instituciones oficiales extranjeras e internacionales para el reconocimiento mutuo de laboratorios de pruebas acreditados.

En ese tenor, la LFMN⁹⁷ actualmente establece que la SE, por sí o a solicitud de cualquier dependencia competente o interesado, puede concertar acuerdos con instituciones oficiales extranjeras e internacionales para el reconocimiento mutuo de los resultados de la "evaluación de la conformidad" que se lleve a cabo por las dependencias, "personas acreditadas" e instituciones mencionadas, así como de las acreditaciones otorgadas.

También se dispone que las "entidades de acreditación" y las personas acreditadas", pueden concertar acuerdos con las instituciones señaladas en el párrafo que antecede u otras entidades privadas, previo el visto bueno de la SE. En este caso, también se requiere de la aprobación del acuerdo por parte de la dependencia competente que haya expedido la NOM en cuestión, y la publicación del extracto del acuerdo respectivo en el DOF.

En términos de la propia LFMN, los convenios de reconocimiento mutuo antes señalados deben ajustarse a lo dispuesto en los tratados internacionales suscritos por México y las demás disposiciones aplicables, debiéndose de tomar en consideración el principio de reciprocidad, el que sean mutuamente satisfactorios para facilitar el comercio de los productos y servicios, así como el relativo a que se celebren preferentemente entre instituciones y entidades de la misma naturaleza.

Como se desprende de lo anterior, se pretende que cuando un producto ha sido certificado de conformidad con una norma particular por un organismo de otro país, dicho certificado tenga validez en nuestro país, evitando así la duplicidad de trámites y, sobre todo de cargas excesivas (gastos), facilitando el comercio exterior.

⁹⁷ Ibidem. Artículos 87-A y 87-B.

Finalmente, cabe señalar que los únicos acuerdos de reconocimiento mutuo actualmente concertados y oficialmente dados a conocer, son aquellos publicados en el DOF los días 5 de abril y 24 de octubre de 2000 y que exclusivamente se refieren, el primero de los publicados, a acuerdos entre los Estados Unidos de América, Canadá y México para el reconocimiento de resultados de pruebas de laboratorio en materia de llantas y seguridad de aparatos electrónicos diseñados para ser conectados a redes públicas de telecomunicaciones; el segundo de los publicados, se refiere al reconocimiento mutuo de resultados de pruebas de laboratorio de productos electrónicos, y que fue suscrito entre diversos laboratorios de pruebas denominados Intertek Testing Services.

Conforme a la publicación del día 5 de abril de 2000, y por lo que hace al aspecto de normalización, también se incluyeron acuerdos de reconocimiento (aceptación) de resultados de pruebas realizadas por los organismos de certificación Asociación Nacional de Normalización y Certificación del Sector Eléctrico, A.C. ("ANCE") y Cámara Nacional de la Industria Eléctrica y de Comunicaciones Eléctricas ("CANIETI"), en México y, el denominado Underwriters Laboratories, Inc., en los Estados Unidos de América, así como con el Instituto Colombiano de Normas Técnicas y Certificación, en Colombia, todos ellos sólo por lo que hace en materia de aparatos eléctricos y electrónicos. Asimismo, se hace referencia al "Acuerdo de Reconocimiento Mutuo de Intercambio de Información de Seguridad en Juguetes en el Marco del Foro de Cooperación Económica Asia Pacífico".

TITULO QUINTO. De la Verificación.

a) Recopilando el espíritu de la ley abrogada, la LFMN vigente establece que las personas físicas o morales tienen la obligación de proporcionar a las autoridades competentes los documentos, informes y datos que les requieran por escrito, así

como las muestras de productos que se les soliciten cuando sean necesarios para los fines de la propia ley y demás disposiciones derivadas de ella, claro está, respetando los procedimientos consagrados en la propia LFMN, especialmente por lo que hace a la recopilación de muestras.⁹⁸

b) De igual manera, actualmente se establece que para efectos de control del cumplimiento de las NOMs, las dependencias, en el ámbito de sus facultades, podrán integrar sistemas de información conforme a los requisitos y condiciones que se determinen en el Reglamento de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización.⁹⁹

Sobre el particular, cabe mencionar que la anterior ley, así como la propia LFMN antes de las reformas del 20 de mayo de 1997, contemplaba un registro con información sobre las personas cuyos productos o servicios se encontraban sujetos al cumplimiento de NOMs y demás información relativa, así como sobre un listado sobre las entidades que hubieren sido acreditadas (vgr., "organismos nacionales de normalización", "organismos de certificación", "laboratorios de pruebas acreditados", etc.).

c) Por lo que se refiere a las actividades de verificación, los artículos 91 a 109 de la LFMN contienen las disposiciones que regulan dicha actividad.

En la ley precedente a la LFMN, se hacía la distinción entre "visitas de inspección" y "visitas de verificación". El primero de los conceptos indicados se refería a aquella visita practicada en los lugares donde se llevara a cabo la elaboración, fabricación, reparación, almacenamiento, etc., de productos, con objeto de

⁹⁸ Ibidem. Artículo 88.

⁹⁹ Ibidem. Artículo 89.

constatar ocularmente el cumplimiento de la ley. Por "visita de verificación", se entendía aquella realizada para comprobar el cumplimiento de NOMs, así como para determinar el contenido e ingredientes de aquellos productos cuya composición debía ostentarse, en términos generales.

En la LFMN vigente, aún y cuando el capítulo respectivo se denomina "Verificación y Vigilancia", sus disposiciones no establecen una distinción entre los términos de "verificación" y de "vigilancia". Únicamente dispone lo que se debe entender por "visitas de verificación", como aquellas que, independientemente de los procedimientos para la "evaluación de la Conformidad" que se hubieren establecido, (i) se practiquen en los lugares en que se realice el proceso, alguna fase del mismo, de productos, instrumentos par medir o servicios, con objeto de constatar ocularmente que se cumple con lo dispuesto en la LFMN y demás disposiciones derivadas de ella así como, (ii) las que se efectúen con objeto de comprobar el cumplimiento de las NOMs. el contenido de un producto, sus ingredientes, la veracidad de la información comercial, debiéndose llevar a cabo éstas últimas mediante muestreos y, en su caso, con pruebas de laboratorio.¹⁰⁰

Como se aprecia, los conceptos de verificación y vigilancia de la ley abrogada han quedado unificados dentro de la LFMN vigente.

d) Asimismo, la LFMN establece, de manera ciertamente detallada, el procedimiento a que deberán sujetarse dichas atribuciones de verificación (vgr., existencia de oficio de comisión, levantamiento y requisitos del acta de verificación, formulación de observaciones, procedimiento para recopilar muestras en caso de que se requiera y su comprobación, manera de

¹⁰⁰ *Ibidem.* Artículos 91 y 94.

proceder en caso de que los productos presenten deficiencias, etc.).¹⁰¹

Al efecto, los productores, propietarios, sus subordinados o encargados de establecimientos industriales o comerciales en que se realice el proceso o alguna fase del mismo, de productos, instrumentos para medir o en donde se presten servicios sujetos al cumplimiento de la LFMN, tendrán la obligación de permitir el acceso y proporcionar las facilidades necesarias a las personas autorizadas por las dependencias competentes para practicar la verificación.¹⁰²

Un aspecto innovador de gran relevancia para efectos de otorgar seguridad a los particulares, es el hecho de que la propia LFMN dispone que, cuando los sujetos obligados a su observancia cuenten con un dictamen, certificado, informe u otro documento expedido por "personas acreditadas y aprobadas", en los términos de la propia ley, se reconocerá el cumplimiento con las NOMs de que se trate.

TITULO SEXTO. De los Incentivos, Sanciones y Recursos.

a) Al igual que en la ley abrogada, la LFMN vigente instituye el "Premio Nacional de Calidad", con el objeto de reconocer y premiar anualmente el esfuerzo de los fabricantes y prestadores de servicios nacionales que mejoren constantemente la calidad de procesos industriales, productos y servicios, procurando la calidad total.¹⁰³

101 Ibidem. Artículos 92, 93, 95 y 97 a 109.

102 Ibidem. Artículo 96

103 Ibidem. Artículos 110 y 111.

Conforme a la LFMN, el procedimiento para la selección de los acreedores al premio indicado, y las prevenciones del mismo, se establecerán en el Reglamento de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización.

b) Por lo que se refiere a las sanciones, el Capítulo II, Título Sexto, de la LFMN, contiene la regulación específica sobre el particular. No trato el tema en el presente apartado tomando en consideración que dedico una sección específica para dicho tema dentro del Capítulo IV del presente trabajo.

c) Previo a las reformas del 20 de mayo de 1997, la LFMN, en sus artículos 121 a 127, contemplaba el "recurso administrativo" y el procedimiento que al respecto debía seguirse bajo la supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles, a efecto de que las personas afectadas por las resoluciones dictadas con fundamento en la LFMN y demás disposiciones derivadas de ella, pudieran recurrirlas administrativamente. Este recurso administrativo constituye una transposición de lo que la LFMN de 1988 estableció.

Como era lógico pensar, con la entrada en vigor de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo ("LFPA"), en el mes de junio de 1995, fue necesario adecuar la LFMN, contemplando ya, el "recurso de revisión" en términos de la LFPA, derogándose el "recurso administrativo" originalmente contemplado en la LFMN.¹⁰⁴

De igual manera, con las reformas de mayo de 1997 a la LFMN, dentro del mismo Capítulo III del Título Sexto, se introdujo la figura de la "reclamación". La "reclamación" tiene por objeto el que los interesados defiendan sus derechos en relación con las actividades de las "entidades de acreditación" y de las "personas

¹⁰⁴ Ibidem. Artículos 121 y 122.

acreditadas". Lo anterior constituye un instrumento que de alguna manera puede contribuir a evitar que la actuación por parte de las personas acreditadas" (vgr., "organismos de certificación", "unidades de verificación") en relación con los servicios que prestan a los particulares sea de manera arbitraria, aunque no tengo la certeza de que en la práctica dicho recurso sea eficaz.

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

No fue sino después de transcurridos casi siete años desde la promulgación de la LFMN vigente que se publicó su reglamento. Dicho ordenamiento se denomina Reglamento de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización ("Reglamento de la LFMN"), publicado en el DOF el 14 de enero de 1999, y que entró en vigor al día siguiente de dicha publicación.

El Reglamento de la LFMN consta de un total de 116 artículos, divididos prácticamente conforme al mismo capitulo de la LFMN. Su finalidad, como la de cualquier otro reglamento, es la de facilitar la interpretación y aplicación de la ley que regula, además de evitar márgenes de discrecionalidad por parte de la autoridad.

A continuación señalo de manera breve los aspectos más importantes del Reglamento de la LFMN:

a) En materia de metrología, estrechamente vinculada al tema de normalización, se establece que la SE elaborará, actualizará y expedirá las NOYs relativas al Sistema General de Unidades de Medida, de acuerdo con el procedimiento contemplado

por la LFMN, y en particular cada vez que existan cambios aprobados por la Conferencia de Pesas y Medidas.¹⁰⁵

b) Se definen a detalle los elementos de identificación y de contenido general que deben contener las NOMs (aún en proyecto), así como las "Normas de Emergencia".¹⁰⁶

c) Cuando se trate de NOMs cuya finalidad primordial sea en apoyo a denominaciones de origen para productos del país, necesariamente deberán también cumplir con cualesquier otra de las finalidades que para las NOMs se señalan en la LFMN, en cuyo caso contrario podrán ser expedidas únicamente como NMXs.¹⁰⁷

d) Se especifica que al elaborar anteproyectos de NOMs, las dependencias podrán optar por:¹⁰⁸

(i) Redactar directamente dicho documento, para lo cual deberán tomar en consideración las NOMs, las NMXs y las normas internacionales vigentes. En caso que el anteproyecto no se apegue a las normas internacionales aplicables, deberán notificar dicha circunstancia a la SE y justificarla con base en factores climáticos, geográficos, tecnológicos, de infraestructura, de riesgo fito y/o zoonosanitario, en razones científicamente comprobadas o bien, en que dichas normas proporcionen un nivel insuficiente de protección;

(ii) Referir el anteproyecto total o parcialmente a NMXs vigentes; o,

105 Reglamento de la LFMN, Artículo 3o.

106 *Ibidem.* Artículo 28.

107 *Ibidem.* Artículo 29.

108 *Ibidem.* Artículo 30.

(iii) Adoptar las normas internacionales, adecuándolas a las necesidades del país.

El requisito de tomar en consideración normas internacionales para la elaboración e las NOMs, tiene como propósito el hecho que México no puede dejar de atender sus obligaciones en términos de los tratados internacionales de los que es parte, como lo explico dentro del Capítulo III del presente trabajo.

e) Se establecen con claridad los lineamientos conforme a los cuales las diversas dependencias con injerencia deben coordinarse para la elaboración, expedición, modificación, cancelación y publicación de las NOMs.¹⁰⁹

f) Se definen a detalle los elementos que deben contener las manifestaciones de impacto regulatorio relativas a los anteproyectos de NOMs, durante el procedimiento de creación de las mismas.¹¹⁰

g) Se impone como requisito el que al momento de publicarse los proyectos de NOMs para consulta y comentarios del público, se incluya la referencia sobre ante cuál "comité consultivo nacional" deben ser formulados dichos comentarios, incluyendo su domicilio, número telefónico y, en su caso, número de fax y dirección de correo electrónico. También se estipulan los requisitos que deben satisfacerse para que los particulares puedan hacer valer su derecho de someter comentarios.¹¹¹ Definitivamente lo anterior contribuye a otorgar certidumbre a los particulares sobre cómo y ante quien deben comparecer si así lo desean durante el procedimiento de creación de las NOMs.

¹⁰⁹ Ibidem. Artículo 31.

¹¹⁰ Ibidem. Artículo 32.

¹¹¹ Ibidem. Artículo 33.

h) Como medio de seguridad a los particulares, y a efecto de darles una mayor oportunidad para dar cumplimiento a las NOMs, se señala que la entrada en vigor de éstas no puede ser inferior a 60 días naturales a partir de su fecha de publicación oficial, salvo que se trate de "NOMs de Emergencia" y/o por cuestiones sanitarias y/o fitozoosanitarias.¹¹²

i) A efecto de obtener autorización por parte de las dependencias competentes para que los obligados al cumplimiento de las NOMs puedan utilizar o aplicar materiales, equipos, procesos, métodos de prueba, mecanismos, procedimientos o tecnologías alternativas, se establecen los requisitos que deben cumplir las solicitudes respectivas, así como los lineamientos a seguirse y los plazos para dar contestación por parte de las dependencias.¹¹³ Definitivamente esto contribuye a proporcionar mayor certidumbre jurídica a los particulares y evitar actos arbitrarios o discriminatorios a cargo de la autoridad.

j) Se señalan los lineamientos a observarse para la revisión quinquenal de las NOMs.¹¹⁴

k) Se definen con mayor precisión los requisitos y pasos para la elaboración y revisión de las NMXs.¹¹⁵

l) Como un aspecto de gran relevancia, se aclara que el cumplimiento de NOMs relativas a requisitos de información comercial, no está sujeto a procedimiento de certificación alguno, siendo que los obligados a su cumplimiento únicamente deben

112 Ibidem. Artículo 34

113 Ibidem. Artículos 36 a 38.

114 Ibidem. Artículos 39 a 41.

115 Ibidem. Artículos 42 a 49.

mejorarse de cumplir con ellas, independientemente que de manera voluntaria puedan solicitar y obtener una constancia de conformidad emitida por una "unidad de Verificación" autorizada que avale dicho cumplimiento.¹¹⁶

m) Se definen los órganos que deben integrar la Comisión Nacional de Normalización, así como la manera en que ésta debe resolver las discrepancias en los trabajos de los "comités consultivos de normalización".¹¹⁷

n) Para efectos de la integración del Programa Nacional de Normalización, se estipulan los requisitos y obligaciones a seguirse y a cargo de los "comités consultivos nacionales", de los "organismos nacionales de normalización" y de las dependencias respectivas, así como sobre su forma y plazos de aprobación e inclusive sobre la posibilidad de expedir suplementos a dicho programa.¹¹⁸

o) Se definen a detalle los principios para la organización y actuación de los "comités consultivos nacionales de normalización".¹¹⁹

p) Como novedad, se crea la figura de los "comités mexicanos para la participación y atención de organismos internacionales", a efecto de participar, elaborar, atender propuestas y analizar los proyectos de normas o lineamientos internacionales que elaboren los organismos de normalización internacional de los que México sea parte, debiéndose seguir el

¹¹⁶ Ibidem. Artículo 50.

¹¹⁷ Ibidem. Artículos 52 a 54.

¹¹⁸ Ibidem. Artículos 55 a 58.

¹¹⁹ Ibidem. Artículos 59 a 62.

principio genérico de dar la oportunidad a los diferentes sectores privados para participar.¹²⁰

g) Se establecen con claridad los lineamientos para que la E autorice a los "organismos nacionales de normalización", así como los requisitos de operación de éstos.¹²¹

r) Se disponen a detalle los requisitos para obtener la autorización para fungir como "entidades de acreditación", laboratorios de pruebas y de calibración", "organismos de certificación" y "unidades de verificación", así como reglas de funcionamiento para éstos.¹²²

s) Se señalan los requisitos que habrán de cumplirse para la celebración de acuerdos de reconocimiento mutuo, así como sobre su contenido.¹²³

t) Se abunda en los requisitos que la autoridad debe de cumplir durante el ejercicio de sus funciones de verificación y vigilancia y procedimientos a seguirse.¹²⁴

u) Se especifica cuál es el propósito del Premio Nacional de Calidad, las categorías que conforme a éste pueden ser otorgadas, así como los requisitos para su conferimiento.¹²⁵

Aún y cuando tuvieron que transcurrir casi siete años para que fuere expedido el Reglamento de la LFMN, considero que

¹²⁰ Ibidem. Artículos 63 a 67.

¹²¹ Ibidem. Artículos 68 a 70.

¹²² Ibidem. Artículos 71 a 79, así como 87, 88 y 91.

¹²³ Ibidem. Artículos 92 a 95.

¹²⁴ Ibidem. Artículos 97 a 102.

¹²⁵ Ibidem. Artículos 105 a 116.

contribuye a descifrar y aplicar muchas de las disposiciones de la LFMN, otorgando una mayor seguridad jurídica a los gobernados.

CAPITULO II

Concepto de Norma Oficial Mexicana y el fenómeno
parareglamentario en México.

A. Norma jurídica.

"Ninguna sociedad de hombres será posible sin normas reguladoras de las relaciones entre tales hombres, que los enlazan en posiciones recíprocas de poder-deber, derecho-obligación y que, su vez, se integran en otras relaciones más complejas, formando instituciones reguladas por dichas normas."¹²⁶

"En todas las agrupaciones sociales existe, por vital necesidad de preservar la convivencia, un cierto sistema regulador de conductas, normas que definen aquello que debe hacerse."¹²⁷ Dicho sistema regulador es lo que desde un punto de vista positivista puede denominarse Derecho. Esto es, "... un sistema nacional de normas sociales de conducta, declaradas obligatorias por la autoridad, por considerarlas soluciones justas a los problemas surgidos de la realidad histórica."¹²⁸

Empezaré por identificar lo que literalmente se puede entender por "norma". Dicho término se encuentra definido como la

²⁶ Villoro Toranzo, Miguel. "Introducción al Estudio del Derecho". Editorial Porrúa, S.A. 8a. ed. México 1988. p. 477.

²⁷ "Enciclopedia Jurídica Omeba". Tomo XX. Editorial Driskill, S.A. Buenos Aires, Argentina 1982. p. 365.

²⁸ Villoro Toranzo, Miguel. Ob. cit. p. 127.

regla que se debe seguir o a que se deben ajustar las conductas, áreas, actividades, etc."¹²⁹

Miguel Villoro Toranzo entiende por norma, "una orden general, dada por quien tiene autoridad, para regular la conducta de otros",¹³⁰ no obstante que, como más adelante se podrá apreciar, esta definición corresponde de una mejor manera al concepto estricto de norma jurídica.

El jurista Eduardo García Máynez señala que "La palabra norma puede usarse en dos sentidos: uno amplio y otro estricto: lato sensu aplícase a toda regla de comportamiento, obligatoria o no; estricto sensu corresponde a la que impone deberes o confiere derechos. Las reglas prácticas cuyo cumplimiento es potestativo se llaman reglas técnicas. A las que tienen carácter obligatorio o son atributivas de facultades les damos el nombre de normas. Estas imponen deberes o conceden derechos, mientras los juicios enunciativos se refieren siempre, como su denominación lo indica, lo que es."¹³¹

A manera de referencia, los juicios enunciativos pueden ser verdaderos o falsos, mientras que en relación con las normas, no se habla de verdad o falsedad, sino de validez o invalidez.¹³²

Por ejemplo, "las leyes naturales son juicios enunciativos cuyo fin estriba en mostrar las relaciones indefectibles que en la naturaleza existen",¹³³ es decir, su finalidad es la explicación de

¹²⁹ "Diccionario de la Lengua Española". Real Academia Española. Editorial Espasa-Calpe, S.A. 21a. ed. Madrid, España 1992. p. 1025.

¹³⁰ Villoro Toranzo, Miguel. *Ob. Cit.* p. 465.

¹³¹ García Máynez, Eduardo. "Introducción al Estudio del Derecho". Editorial Porrúa, S.A. 39a. ed. México 1988. p. 4.

¹³² *Loc. cit.*

¹³³ *Ibidem.* p. 5.

relaciones constantes entre fenómenos; el fin de las normas es provocar un comportamiento. "A diferencia de las leyes naturales, que expresan relaciones indefectibles, las normas no se cumplen de manera ineluctable."¹³⁴ "Mientras la validez de las leyes e hipótesis científicas depende de su corroboración empírica, la de las normas de conducta no está condicionada por su efectividad."¹³⁵ Asimismo, "la aplicación de una regla técnica es a veces obligatoria para un sujeto ..., en tal hipótesis, el deber de observarla no deriva de ella misma, sino de una norma."¹³⁶

"Una norma estatuye un deber condicionado cuando hace depender la existencia de éste, la realización de ciertos supuestos ... El supuesto normativo es, en consecuencia, la hipótesis de cuya realización depende el nacimiento del deber estatuido por la norma."¹³⁷

Dos sencillas pero ilustrativas definiciones de norma jurídica son las siguientes:

Miguel Villoro Toranzo señala que "La norma jurídica es la formulación técnica de un esquema construido conforme a una valoración de Justicia dada por el legislador a un problema histórico concreto."¹³⁸

Rafael de Pina y Rafael de Pina Vara definen a la norma jurídica como una "Regla dictada por legítimo poder para determinar la conducta humana."¹³⁹

¹³⁴ *Ibidem.* p. 6.

¹³⁵ *Ibidem.* p. 7.

¹³⁶ *Ibidem.* p. 11.

¹³⁷ *Ibidem.* p. 13.

¹³⁸ Villoro Toranzo, Miguel. *Ob. cit.* p. 313.

¹³⁹ De Pina Rafael y De Pina Vara Rafael. "Diccionario de Derecho" Editorial Porrúa, S.A. 16a. ed. México 1989. p. 363.

Una acepción literal jurídica más completa de "norma jurídica" es la siguiente: "Denomínase norma jurídica a la significación lógica creada según ciertos procedimientos instituidos por una comunidad jurídica y que, como manifestación significada de la voluntad de ésta, formalmente expresada a través de sus órganos e instancias productoras, regula la conducta humana en un tiempo y en un lugar definidos prescribiendo a los individuos, frente a determinadas circunstancias condicionadas, deberes y facultades, y estableciendo una o más sanciones coactivas para el supuesto de que dichos deberes no sean cumplidos."⁴⁰

Son elementos de la norma jurídica los siguientes:

a) El supuesto jurídico relativo a una hipótesis específica. Con la realización de dicha hipótesis se da nacimiento a las obligaciones y los derechos que las mismas normas, respectivamente, imponen y otorgan. El supuesto normativo se formula mediante palabras y locuciones de datos jurídicos que representan una valoración de justicia relativa a un caso concreto. El supuesto normativo constituye el elemento objetivo de toda norma jurídica; y,

b) El elemento subjetivo de la norma jurídica es precisamente las personas a quien ésta va dirigida o destinada. Esto es, considerando que el objeto de toda norma jurídica es regular la conducta entre los individuos en sociedad, forzosamente son estos sobre quienes la norma debe recaer, ya sea como sujetos activos (mediante el conferimiento de derechos) o como sujetos pasivos (mediante la imposición de obligaciones), existiendo una relación entre el sujeto activo y el pasivo.

⁴⁰ "Enciclopedia Jurídica Omeba". Op. cit. p. 331.

La razón de ser de todas las normas jurídicas es ordenar la convivencia en una sociedad."⁴¹ "... el valor protegido por las normas jurídicas es el bien común, y éste presupone la existencia de una sociedad. Si un grupo de hombres está reunido en sociedad porque todos ellos persiguen un mismo fin o bien, que se llama común porque por una parte a él tienden todos los individuos formando comunidad y, por otra, una vez alcanzado, los beneficia a todos."⁴²

"Así, la característica más notoria de las normas jurídicas es su esencia social: son sociales ... , en el sentido que los súbditos a los que se dirigen las normas jurídicas deben estar unidos en una sociedad."⁴³

El criterio comúnmente aceptado para entender las cualidades de las normas jurídicas deviene de las diferencias que existen, principalmente, entre las normas morales y las normas jurídicas, y que de manera breve a continuación explico.

La diferencia esencial entre las normas morales y las normas jurídicas estriba en que las primeras son unilaterales y las segundas bilaterales. La unilateralidad de las normas morales "... se hace consistir en que frente al sujeto a quien obligan no hay otra persona autorizada para exigirle el cumplimiento de sus deberes. Las normas jurídicas son bilaterales porque imponen deberes correlativos de facultades o conceden derechos correlativos de obligaciones. Frente al jurídicamente obligado encontramos siempre a otra persona, facultada para reclamarle la observancia de lo prescrito. De hecho, es posible conseguir, en

⁴¹ Villoro Toranzo, Miguel. Ob. cit. p. 477.

⁴² Ibidem. p. 478.

⁴³ Ibidem. p. 477.

ontra de la voluntad de un individuo, la ejecución de un acto conforme a una norma jurídica, pero nunca existe el derecho de reclamar el cumplimiento de una obligación moral.¹⁴⁴

"Por su carácter bilateral, la regulación jurídica establece en todo caso relaciones entre diversas personas. Al obligado suele llamársele *sujeto pasivo de la relación*; a la persona autorizada para exigir de aquél la observancia de la norma denominásele *sujeto activo, facultado, derechohabiente o pretensor*."¹⁴⁵

Por otra parte, numerosos autores pretenden distinguir las normas morales de las jurídicas oponiendo el carácter de interioridad de las primeras, con el de exterioridad de las segundas.¹⁴⁶ "La interioridad corresponde a una modalidad o atributo de la voluntad; la exterioridad, limítase a prescribir la ejecución, puramente externa, de ciertos actos, sin tomar en cuenta el lado subjetivo de la actividad humana ... La interioridad se preocupa por la vida interior de las personas, y por sus actos exteriores sólo en tanto que descubren la bondad o maldad de un proceder. La exterioridad atiende principalmente a los actos externos y después a los de carácter interno, pero únicamente en cuanto poseen trascendencia para la colectividad. Expresado en otras palabras, el derecho se refiere a la realización de valores colectivos, mientras la moral persigue la de valores personales."¹⁴⁷

Otra característica de las normas jurídicas: "A la incoercibilidad de la moral suele oponerse la coercibilidad del derecho. Los deberes morales son incoercibles. Esto significa que

¹⁴⁴ García Máynez, Eduardo. Ob. cit. p. 15.

¹⁴⁵ *Ibidem*. pp. 15 y 16.

¹⁴⁶ *Ibidem*. p. 18.

¹⁴⁷ *Ibidem*. p. 21.

su cumplimiento ha de efectuarse de manera espontánea."¹⁴⁸ Por coercibilidad debe entenderse " ... la posibilidad de que la norma sea cumplida en forma no espontánea, e incluso en contra de la voluntad del obligado."¹⁴⁹

Asimismo, encontramos otra diferencia entre la autonomía de las normas morales frente a la heteronomía de las jurídicas. *Autonomía quiere decir autolegislación, reconocimiento espontáneo de un imperativo creado por la propia conciencia. Heteronomía es sujeción a un querer ajeno, renuncia a la facultad de autodeterminación normativa.* En la esfera de una legislación heterónoma el legislador y el destinatario son personas distintas: frente al autor de la ley hay un grupo de súbditos. De acuerdo con esta tesis los preceptos morales son autónomos, porque tienen su fuente en la voluntad de quienes deben acatarlos. Las normas del derecho son, por el contrario, heterónomas, ya que su origen no está el albedrío de los particulares, sino en la voluntad de un sujeto diferente.¹⁵⁰

Finalmente, una norma jurídica positiva es válida cuando ha sido creada de acuerdo con el procedimiento prescrito y en concordancia con el contenido lógico de otra u otras normas más generales que fundamentan su validez.¹⁵¹

B. Norma técnica.

Para obtener una concepción sobre el término "norma técnica", debemos partir de la significación general de lo que se entiende

⁴⁸ Loc cit.

⁴⁹ *Ibidem*. p. 22.

⁵⁰ Loc cit.

⁵¹ "Enciclopedia Jurídica Oseba". Ob. cit. p. 336.

por norma, esto es, una "regla que debe seguir o a que se deben ajustar las conductas, tareas, actividades, etc."¹⁵²

Tal y como lo indiqué el apartado anterior, "Las reglas prácticas cuyo cumplimiento es potestativo se llaman reglas técnicas. A las que tienen carácter obligatorio o son atributivas de facultades les damos el nombre de normas."¹⁵³

Una regla técnica, por sí misma, no tiene el carácter obligatorio ni es atributiva de prerrogativas y deberes como lo es una norma jurídica. En estricto sentido, las reglas técnicas únicamente prescriben determinados medios con vista a la realización de ciertos fines, es decir, son fórmulas para la consecución de determinado fin. Las reglas técnicas establecen, sujeto a la comprobación empírica de un hecho en base a una relación causa-efecto, un orden técnico que dispone ciertos procedimientos adecuados para lograr un propósito determinado.

Las normas técnicas son aquellas que tienen como sanción el fracaso. En un caso concreto, la técnica supone la aplicación de principios científicos para obtener determinados resultados y, si se viola, la consecuencia es el fracaso al no poder haber alcanzarse dichos resultados.¹⁵⁴

No es factible concebir que a la "norma técnica" se le pueda otorgar una significación estrictamente de naturaleza jurídica puesto que el orden legal esencialmente se conforma mediante el establecimiento de normas jurídicas que imponen derechos y obligaciones. El hecho que determinado ordenamiento jurídico sujete a los gobernados al cumplimiento de una obligación mediante

⁵² "Diccionario de la Lengua Española". Ob. cit. p. 1025.

⁵³ García Máynez, Eduardo. Ob. cit. p. 4.

⁵⁴ Castro Estrada, José. Ob. cit. p. 83.

El apego a cierta norma técnica, no convierte a ésta última, en sí misma, en una norma jurídica.

Insistiendo en lo que manifiesta el maestro García Máynez, "... la aplicación de una regla técnica es a veces obligatoria para un sujeto. En tal hipótesis, el deber de observarla no deriva de ella misma, sino de una norma"⁵⁵ (jurídica).

Sobre el particular, considero que, si bien es cierto que la anterior afirmación de Eduardo García Máynez es adecuada, deja de tomar en cuenta el hecho que una norma técnica pueda estar expresamente plasmada en un ordenamiento jurídico y que este ordenamiento no únicamente remita a los gobernados al cumplimiento de cierta obligación conforme a una regla técnica particular.

Bajo esta hipótesis, considero, la regla técnica debe ser asimilada a una norma jurídica, no en su esencia o contenido (vgr., determinación de un método o procedimiento para alcanzar un fin), sino en base a que, formando parte de un ordenamiento jurídico específico, el legislador ha impuesto la obligación a los particulares de cumplir con la misma, generando la imposición de derechos y obligaciones para los sujetos a quienes se encuentra dirigida y que, como ya lo he mencionado, constituye una de las características principales de una norma jurídica.

En muchas ocasiones las leyes contienen una norma que dispone que los gobernados deben cumplir con cierta obligación en estricto apego a una norma técnica no incluida dentro del propio cuerpo legal; en otras veces, las normas técnicas efectivamente si forman parte de un ordenamiento jurídico como tal.

⁵⁵ García Máynez, Eduardo. *Ob. cit.* p. 11.

En el primer supuesto, como ya lo he señalado, la obligación de cumplir con la norma técnica no deriva de sí misma, sino de la norma que dispone dicho deber. Bajo el segundo supuesto, la obligación de cumplir con la norma técnica deriva de sí misma, no por su contenido o materia, sino por el hecho que la misma forma parte de un cuerpo legal definido y que el legislador pretendió imponer la obligación de su cumplimiento en éste mismo y no sujetarla a otra norma.

Para el primer caso (norma contenida en un cuerpo legal que establece una obligación mediante la remisión a una norma técnica o contenida en dicho cuerpo legal), podemos citar como ejemplo el artículo 181 del Reglamento de Control Sanitario de Productos y Servicios, que a la letra dice:

"Art. 181. En la preparación de productos de tabaco se deberán observar los niveles máximos de nicotina y alquitrán, así como los métodos de medición que al efecto se establezcan en las normas correspondientes."

Como ejemplo para el segundo supuesto -en que la obligación de cumplir con una norma técnica deriva de sí misma al estar contenida en un ordenamiento jurídico específico, podemos citar el artículo 217 de la Ley General de Salud, que literalmente establece:

"Art. 217. Para los efectos de esta ley, se consideran bebidas alcohólicas aquellas que contengan alcohol etílico en una proporción de 2% y hasta 55% en volumen. Cualquiera otra que contenga una proporción mayor no podrá comercializarse como bebida."

Como se aprecia de lo anterior, la imposición de la obligación de cumplir con una norma técnica puede derivarse de una

norma jurídica particular o, en su caso, de la propia norma técnica en la medida que ésta se encuentre plasmada en el propio ordenamiento legal de que se trate. En cualquier caso el resultado es el mismo, esto es, el deber cumplir con la norma técnica por disposición de ley.

No existe una definición jurídica general de lo que se debe entender por norma técnica. Ello, no obstante que ciertos ordenamientos legales en su momento han incluido definiciones al respecto, tal como es el caso de la Ley General de Salud en que previo a sus reformas publicadas en el DOF el día 7 de mayo de 1997, establecía:

"Art. 14. Para los efectos de esta ley, se entiende por norma técnica el conjunto de reglas científicas o tecnológicas de carácter obligatorio emitidas por la Secretaría de Salud, que establezcan los requisitos que deben satisfacerse en la organización y prestación de servicios, así como en el desarrollo de actividades en materia de salubridad general, con el objeto de uniformar principios, criterios, políticas y estrategias."

Cabe señalar que el concepto de norma técnica a que la disposición sanitaria aludida se refería, correspondía al de una norma oficial mexicana. Lo anterior, atendiendo a que, según lo dispuesto por el artículo Segundo Transitorio del "Decreto por el que se Reforma la Ley General de Salud", publicado en el DOF el 7 de mayo de 1997, la referencia que sobre el término "norma técnica" se hace en diversos artículos del ordenamiento en cita, debe sustituirse por la de "Norma Oficial Mexicana".

C. Norma Oficial Mexicana y Norma Mexicana.

Para poder concebir el concepto de Norma Oficial Mexicana ('NOM') y de Norma Mexicana ('NMZ'), es necesario primero analizar los conceptos que sobre dicho particular los ordenamientos que precedieron a la actual Ley Federal sobre Metrología y Normalización establecieron y que ya de cierta manera traté dentro del Capítulo I del presente trabajo.

La Ley de Normas Industriales de 1946 definió las diferentes clases de normas que contemplaba, de la siguiente forma:¹⁵⁶

a) Normas de Nomenclatura.- Aquellas que precisaban los términos, expresiones, abreviaturas, símbolos y diagramas que debían emplearse en el lenguaje técnico industrial;

b) Normas de Calidad.- Aquellas que determinaban el conjunto de características físicas y químicas que debía tener un material útil para el uso a que se destinaba; y,

c) Normas de Funcionamiento.- Aquellas que permitían apreciar las eficiencias, separadamente, de máquinas aparatos y dispositivos empleados en las operaciones fabriles.

Asimismo, la Ley de Normas Industriales dispuso que las normas antes señaladas serían obligatorias para todas aquellas personas que hubieren participado dentro del proceso de su creación o que posterior y voluntariamente hubieren solicitado su adhesión a las mismas ante la entonces Secretaría de la Economía Nacional.

¹⁵⁶ LNI. Ob. cit. Artículo 10.

Por su parte, la Ley General de Normas y de Pesas y Medidas de 1961 hizo alusión a los siguientes conceptos:¹⁵⁷

a) Por "normas", se entendían aquellas disposiciones que regulaban el Sistema General de Pesas y Medidas, así como las especificaciones que fijaba la denominada Secretaría de Industria y Comercio para los productos industriales.

b) Normas de Pesas y Medidas.- Eran las que regulaban el Sistema General de Pesas y Medidas adoptado por los Estados Unidos Mexicanos; y,

c) Normas Industriales.- Constituidas por el conjunto de especificaciones en que se definía, clasificaba y calificaba un material, producto o procedimiento para que satisficieran las necesidades y usos a que estaban destinados.

Los artículos 5o. y 6o. de la Ley General de Normas y de Pesas y Medidas de 1961, establecieron, respectivamente, las materias sobre las que versarían las "normas obligatorias", así como también que las "normas opcionales" serían las que satisficieran los requisitos que determinara la Secretaría de Industria y Comercio para que los solicitantes obtuvieran la autorización para el uso en sus productos del "Sello Oficial de Garantía".

Por lo que hace a la Ley Federal sobre Metrología y Normalización de 1988, cabe mencionar que, si bien es cierto dicho ordenamiento fue el primero en utilizar la denominación de Norma Oficial Mexicana, no se incluyó definición o concepto alguno al respecto.

¹⁵⁷ LGNPMY. Ob. cit. Artículos 2o. a 4o.

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
 DEPARTAMENTO DE ECONOMIA Y FINANZAS
 DIVISION DE METROLOGIA Y NORMALIZACION

Esta ley se limitó a indicar que las NOMs a que la misma se refería, podrían ser "de cumplimiento obligatorio" o bien, "de cumplimiento no obligatorio". En relación con las NOMs de cumplimiento obligatorio, únicamente se señalaron, de manera muy general, las materias sobre las que éstas versarían.¹⁵⁸ En relación con las NOMs de cumplimiento no obligatorio, el artículo 5 del ordenamiento en cita únicamente estableció que este tipo de NOMs constituirían referencia técnica para determinar la calidad de los productos y servicios de que se tratara, particularmente para la protección y orientación de los consumidores.

Es hasta la promulgación de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización¹⁵⁹ vigente a partir de 1992, cuando se definen los conceptos de NOMs y de NMXs, a saber:

a) Normas Oficiales Mexicanas.- Las que expidan las dependencias competentes, de carácter obligatorio, sujetándose a lo dispuesto en esta Ley y cuyas finalidades se establecen en el artículo 40; y,

b) Normas Mexicanas.- Las normas de referencia que emitan los organismos nacionales de normalización.

Con las reformas a la LPMN del 20 de mayo de 1997, se modificaron los conceptos que sobre NOMs y NMXs se contenían en el artículo 3o. de la LPMN. Los conceptos vigentes de NOMs y de NMXs son los siguientes:

a) Norma Oficial Mexicana.- "La regulación técnica de observancia obligatoria expedida por las dependencias competentes, conforme a las finalidades establecidas en el artículo 40, que

¹⁵⁸ LPMN de 1988. Ob. cit. Artículos 61 y 62.

¹⁵⁹ LPMN. Ob. cit. Artículo 3o.

establece 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."

b) Norma Mexicana.- "La que elabore un organismo nacional de normalización, o la Secretaría, en los términos de esta Ley, que prevé para un uso común y repetido, reglas, especificaciones, atributos, métodos de prueba, 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".

En resumidas cuentas y desde mi personal punto de vista, una NOM constituye la reglamentación técnica de carácter obligatorio que contiene las características, especificaciones y directrices que deben cumplir aquellos productos, procesos, servicios, sistemas o actividades que puedan constituir un riesgo para la seguridad de las personas o dañar la salud humana, animal, vegetal o el medio ambiente en general y laboral o para la preservación de nuestros recursos naturales, así como también aquellas que establecen la terminología, simbología, embalaje o etiquetado comercial, sanitario, ecológico, de calidad, seguridad e higiene que deben ostentar tanto bienes como servicios.

Por lo que hace al concepto vigente de NOM establecido por la SEMARNAT, es evidente que el mismo comparte ciertas características tanto de una norma jurídica como de una norma técnica e inclusive de un reglamento.

En efecto, al ser una "regulación de observancia obligatoria", es claro que comparte la característica principal de la norma jurídica, su obligatoriedad (impone deberes). Asimismo, una NOM necesariamente debe contener un supuesto normativo de cuya realización hipotética, depende la imposición de una obligación para los sujetos que se ubiquen dentro de la hipótesis normativa correspondiente.

Atendiendo al punto de vista formal de una norma jurídica, ya se trate específicamente de una ley o de un reglamento, una NOM no comparte las mismas características en su totalidad.

Esto es, en primer lugar, el proceso de creación de una ley es totalmente diferente al de una NOM. Este aspecto lo trataré con mayor detenimiento cuando lleguemos al proceso de creación de las NOMs, dentro del siguiente capítulo. En segundo lugar, y como posteriormente dejaré patente, una NOM no es expedida ni por el Poder Legislativo, ni por el titular del Ejecutivo Federal (a quien compete la facultad reglamentaria), sino por las dependencias del Ejecutivo, por conducto, en ocasiones, de subsecretarios de Estado e inclusive hasta por directores generales de tales dependencias.

Por lo que hace al contenido o materia de una NOM, muchas veces se asimila a un reglamento. Como bien sabemos, una ley contiene disposiciones generales cuya interpretación y ejecución requieren de disposiciones más concretas (reglamentarias) que hagan posible desentrañar su contenido y alcance. Es difícil pensar que una ley pueda ser aplicada por sí sola, por lo que requiere de disposiciones complementarias para su aplicación.

Las NOMs, al igual que cualquier reglamento, desarrollan los principios de la ley, no obstante su subordinación a las

disposiciones de dicha ley. De ninguna forma deben, aunque en muchas ocasiones lo hacen, exceder los límites de una ley.

Desde el punto de vista técnico, una NOM se puede también comparar a una norma técnica, dado que en muchas ocasiones contiene procedimientos encaminados a lograr un propósito determinado. A través de medios prescritos específicos, es como se puede lograr la consecución de un fin. La diferencia es que no obstante que una regla técnica en sentido purista, por sí misma, únicamente contiene juicios enunciativos cuya puesta en práctica es potestativa, el cumplimiento de una NOM es obligatorio por disposición de ley.

Por otra parte, y dada la definición que sobre NMXs establece la LFMN, considero que las mismas constituyen aquellas elaboradas por entidades privadas ("organismos nacionales de normalización") que, no obstante que pueden versar sobre las mismas materias y aspectos a que se refieren las NOMs, únicamente sirven como una referencia, esto es, el cumplimiento de las mismas tiene un carácter voluntario. El carácter voluntario sobre el cumplimiento de las NMXs, a contrario sensu del carácter obligatorio de las NOMs, es lo que fundamentalmente constituye la diferencia esencial entre ellas.

D. Facultad reglamentaria del Presidente de la República.

Para los efectos del presente trabajo, resulta pertinente abordar el estudio de una de las actividades de mayor trascendencia dentro del ámbito de la función administrativa del Estado en nuestro país, la facultad reglamentaria del Presidente de la República. Para ello, iniciaré con una somera explicación sobre el ámbito y objeto de los reglamentos, posteriormente con lo que en estricto sentido constituye la facultad reglamentaria.

Desde el punto de vista material, las reglas generales, abstractas e impersonales se pueden agrupar dentro de una triple categoría o jerarquización normativa básica: constitucionales, legislativas ordinarias, así como reglamentarias.

La norma más general y abstracta es sin dudas la Constitución, cuyos preceptos van concretizándose cada vez más dentro de las leyes ordinarias hasta los reglamentos, siendo que el reglamento en principio es, de los actos regla, el más concreto de todos.

Así pues, "El acto regla crea situaciones jurídicas generales o abstractas, impersonales, no renunciables, y que sólo pueden ser modificados por un acto jurídico de la misma naturaleza del que le dio origen. Un acto es general cuando se refiere impersonalmente a un número indefinido de casos y de personas; no es renunciable porque las personas a quienes pueda referirse no pueden eludir su cumplimiento, sino que les es impuesto por el Estado."¹⁶⁰

Dentro del género de actos regla se encuentra la especie de los reglamentos. Como tal, un reglamento "Es una manifestación unilateral de voluntad discrecional, emitida por un órgano administrativo legalmente investido de potestad o competencia para hacerlo, creadora de normas jurídicas generales que desarrollan los principios de una ley emanada del Congreso, a efecto de facilitar su ejecución y observancia en la esfera administrativa."¹⁶¹

Tal como lo afirma Rodolfo Bullrich, siguiendo a Otto Mayer, "Un reglamento es un acto del Estado que tiene fuerza obligatoria

¹⁶⁰ Castro Estrada, José. Ob. cit. p. 79.

¹⁶¹ Acosta Romero, Miguel. "Teoría General del Derecho Administrativo".

general y que no ha sido emitido en forma de ley. Esta definición, como casi todas que ocupan la materia, coincide en establecer en una forma expresa, en su breve contenido, que se trata de un acto que no emana directamente del Poder Legislativo.- lo cual lleva a afirmar con exactitud que la ley y el reglamento se diferencian no en razón de su contenido, sino por razón de la autoridad de la cual emanan."¹⁶²

La diferencia entre una ley y un reglamento versa atendiendo un punto de vista formal ya que inclusive un reglamento no se encuentra sujeto al proceso legislativo normal de una ley ordinaria.

El fundamento del reglamento y de la potestad de dictarlo lo encontramos en la imposibilidad de aplicar la ley por sí sola, dada su naturaleza demasiado abstracta y sintética, por lo que se requiere desentrañar sus preceptos adaptándolos a la realidad, que es lo que hace el reglamento.

La ley sienta el principio y el reglamento lo desenvuelve mediante el detalle, esto es, el reglamento viene a ser un escalafón necesario para la aplicación de la ley.

"El Poder Legislativo suele estar constituido por una pluralidad de personas de distintas procedencias sociales y con ideas más diversas significaciones políticas. La ley es el resumen de estas tendencias, o si es la simple exposición del sentir de la mayoría, a ella se llega tras un amplio debate en que todas las opiniones son oídas y sirven de ilustración sobre el sentido y alcance de la determinación adoptada.

Editorial Porrúa, S.A. 11a. ed. México 1993. p. 862.

¹⁶² Bullrich, Rodolfo. "Principios Generales de Derecho Administrativo" Editorial Guillermo Kraft Ltda. Buenos Aires, Argentina 1942. p. 57.

La ley tiene un carácter marcadamente popular, y se manifiesta, en consecuencia, no mas que como un precepto. Mas el precepto no es por sí solo aplicable; necesita de reglas que lo desarrollen.

Esta es la obra del reglamento, desenvolver la norma general de la ley por las prescripciones complementarias de detalles; y como esta labor es técnica que requiere estudios cuidadosos y conocimientos especiales, no hallándose estos elementos en las asambleas legislativas, donde predomina el principio popular, lo lógico es encomendarla al Poder Ejecutivo, que se auxilia con un personal más especializado.

Es muy cierto que la ley no debe descender a detalles ni, aunque quisiera, podría, pues la falta de preparación técnica de las asambleas legislativas se opone a ello. Asimismo, sin las adecuadas reglas de aplicación, las más de las veces quedarían las leyes inaplicadas.

Por consiguiente, junto al precepto legal, debe admitirse un precepto reglamentario, y nada más natural que la potestad de dictarlo corresponda al Poder Ejecutivo, que efectivamente debe estar encargado de velar por la ejecución de las leyes, mediante la facultad de adoptar las medidas y dictar las disposiciones pertinentes para ello.

El fundamento del reglamento y de la potestad reglamentaria es un asunto complejo y procede señalar y considerar sus distintos matices.

Se trata, en primer término, de la necesidad indiscutible de desentrañar el precepto general que se formula en la mayoría de las leyes para plasmarlo con las prescripciones complementarias a la práctica.

En segundo lugar, abona la existencia de los reglamentos y de la potestad reglamentaria la inconveniencia o imposibilidad de asignar al Poder Legislativo la competencia total de la función legislativa. En la práctica sería imposible la absoluta competencia legislativa de este poder. Donde hay asambleas, funcionan con intermitencia, y la elaboración de la ley implica un largo proceso, por lo que ni el Poder Legislativo podría elaborar todas las leyes necesarias, ni siempre podría hacerlo con oportunidad.

Como las necesidades colectivas son necesidades cotidianas, que muchas veces demandan satisfacción apremiante, forzoso es reconocer al Poder Ejecutivo, cuya actuación es constante y rápida, una parte de la gran potestad legislativa, que en él toma el nombre de Facultad Reglamentaria.

Finalmente, es de observarse que, fuera del orden de la pura administración y considerando al Poder Ejecutivo en su elemento de gobierno, le es necesaria la referida potestad. Repetidamente se ha dicho que Gobierno es, por su esencia, potestad de obrar, no ciertamente de modo arbitrario, pero sí libremente. Tal es el fundamento del reglamento y de la potestad reglamentaria."⁶³

"Siendo la potestad reglamentaria actividad legislativa, se impone la necesidad de señalar sus límites frente a la actividad legislativa del órgano de esta clase. El reglamento y la ley son fuentes de Derecho; pero el Derecho que respectivamente crean no tiene idéntico valor. La regla legislativa es superior, por lo que el reglamento le está subordinado. Aquí tenemos un primer límite: el reglamento no puede contrariar la ley.

⁶³ García Oviedo, Carlos. Op. cit. p. 70.

El límite que la ley impone a la potestad reglamentaria se extiende, como es lógico, a la imposibilidad de modificar el precepto legal por una disposición de la misma. Es axioma del derecho Público actual, el que las leyes sólo se deroguen o modifiquen por otras en contrario. Si así no ocurriere, el Poder Ejecutivo invadiría atribuciones propias del Legislativo.

Otro límite de la potestad reglamentaria es el que resulta de las materias que por las constituciones modernas se reserva a la competencia del Poder Legislativo.¹⁶⁴

En efecto, conforme al principio de "reserva de la ley", hay materias que sólo pueden estar reguladas por una ley, por ejemplo, reglamentación de garantías individuales, contribuciones, penas, organización de la guardia nacional, etc., en cuyos casos existen preceptos expresos en la Constitución en donde se previene que dichos asuntos sólo se pueden regular a través de una ley en sentido formal, esto es, expedida por el Poder Legislativo.

Coincido en que un reglamento no únicamente no puede contradecir una ley, sino que tampoco puede exceder sus límites, además de que la administración no debe exceder las normas que regulan su competencia en la materia.

Asimismo, y como más adelante lo indico, los reglamentos, en su mayoría, carecen de vida propia y están condicionados a la vigencia de una ley reglamentaria, de tal suerte que, cuando se deroga o abroga una ley, por principio debería cesar automáticamente la vigencia del o los reglamentos o sus disposiciones que a ella se refieren.

¹⁶⁴ *Ibidem.* p. 74.

Por otra parte, difiero del criterio de Fritz Fleiner en el sentido que, tal y como dicho autor lo afirma, partiendo de la base que la fuente principal del Derecho es la ley, por este conducto el legislador puede conferir a las autoridades administrativas la misión de declarar el Derecho, hablándose, en este caso, de una delegación del poder legislativo, resultando en la potestad reglamentaria.

Rodolfo Bullrich, al igual que Fritz Fleiner, manifiesta que únicamente y para el caso que en una determinada ley reglamentaria se contenga una disposición concediendo expresamente a una autoridad administrativa la facultad para dictar el reglamento de esa misma ley, en este supuesto, sí se estaría en presencia de una delegación de facultades pura y simple, en cuyo caso se trataría de un reglamento delegado, como lo denomina.¹⁶⁵

Comparto la postura de José Castro Estrada,¹⁶⁶ al señalar éste que la facultad reglamentaria en México, en estricto sentido, no supone una delegación de facultades del Poder Legislativo en favor del Poder Ejecutivo, sino que dicha facultad se otorga de manera expresa por mandato constitucional, como con posterioridad lo señalaré.

Siguiendo a Andrés Serra Rojas,¹⁶⁷ la legislación mexicana considera varios tipos de reglamentos administrativos que a continuación señalo:

1.- Reglamentos ejecutivos, que son a los que se refiere la racción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que tienen por finalidad reglamentar

⁶⁵ Bullrich, Rodolfo. *Ob. cit.* p. 65.

⁶⁶ Castro Estrada, José. *Ob. cit.* p. 115.

⁶⁷ Serra Rojas, Andrés. "Derecho Administrativo". Tomo I. Editorial Porrúa,

as leyes que expide el Congreso de la Unión. Estos reglamentos son aquellos a los que nos hemos referido y cuya facultad para dictarlos estudiaremos más adelante. Rodolfo Bullrich⁶⁸ manifiesta que este tipo de reglamentos son los que expide el Poder Ejecutivo para el cumplimiento o ejecución de las leyes;

2.- Reglamentos gubernativos y de policía, cuya elaboración compete a la autoridad administrativa (vgr., municipalidades) en términos del artículo 21 constitucional. Los reglamentos de policía o bandos de policía tienen por finalidad mantener el orden y la tranquilidad, en tanto que los reglamentos gubernativos o de buen gobierno regular aquellas actividades sociales que el poder público reglamenta. Este tipo de reglamentos son también llamados reglamentos autónomos, considerando que no se refieren específicamente a una determinada ley; así como,

3.- Reglamentos interiores de la administración pública, que contienen el poder disciplinario de la misma, teniendo por finalidad regular el orden y la disciplina en los servicios públicos y demás funciones administrativas.

En determinadas legislaciones extranjeras se alude también a los reglamentos de necesidad, "... que son aquellos dictados cuando existe un situación anormal, de grave deterioro para la paz pública, o de alteración al orden público y el Poder Ejecutivo los emite precisamente para hacer frente a ese estado de necesidad"⁶⁹ Conforme a nuestra Constitución, considero que este tipo de reglamentos no tienen cabida, puesto que las prevenciones generales que el Presidente puede dictar para casos de emergencia las que se refiere el artículo 29 constitucional, constituyen

S.A. 15a. ed. México 1992. p. 192.

⁶⁸ Bullrich, Rodolfo. *Ob. cit.* p. 59.

⁶⁹ Acosta Romero, Miguel. "Teoría General del Derecho Administrativo". 11a. ed. *Ob. cit.* p. 885.

eyes y no disposiciones que compartan las características propias de un reglamento.

"... según nuestro sistema constitucional, el Presidente de la República es la autoridad suprema de la administración por ser el titular del Poder Ejecutivo y tener el goce y el ejercicio de las facultades administrativas otorgadas a dicho poder."⁷⁰

En efecto, el artículo 80 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece lo siguiente:

"Art. 80.- Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un sólo individuo que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos."

"Todas las constituciones que precedieron a la de 57 consignaron expresa y claramente la facultad del Jefe del Ejecutivo para expedir reglamentos"⁷¹

Particularmente, en las constituciones de 1824, 1836 y de 1843, expresamente ya se consignaba la facultad de expedir reglamentos por parte del Presidente de la República. El artículo 5, fracción I de la Constitución de 1857, que es exactamente igual al 89, fracción I de la Constitución de 1917, disponía lo siguiente:

"Las facultades y obligaciones del Presidente de la República son las siguientes: I. Promulgar y ejecutar

⁷⁰ Fraga, Gabino. "Panorama del Derecho Mexicano; Síntesis del Derecho Administrativo". (Instituto de Derecho Comparado II libros. Serie A: Fuentes b) textos y estudios legislativos. No. 4). UNAM. México 1965. p. 13.

⁷¹ Tena Ramírez, Felipe. "Derecho Constitucional Mexicano". Editorial Porrúa, S.A. 26a. ed. México 1992. p. 464.

las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia."

"Entre nuestros tratadistas prevalecen opiniones contradictorias de este fundamento, pero coinciden en asignar la facultad reglamentaria al Presidente de la República, aunque la creación de los organismos descentralizados ha obligado a otorgarles a sus órganos responsables la facultad reglamentaria, más no siempre dentro del espíritu original de la Constitución."⁷²

Se discute si efectivamente la fracción primera del artículo 89 constitucional establece la potestad reglamentaria. El texto del artículo 89, fracción I, de la Constitución, no dice nada que el Presidente de la República tenga la facultad reglamentaria, por lo que algunos comentaristas de nuestro derecho público pretenden derivar esta facultad reglamentaria de la fracción I del citado artículo 89, sino del artículo 92 constitucional que dice así:

"Art. 92.- Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidas."

"En realidad, el artículo 92 constitucional no está fijando sino los requisitos formales del reglamento, no obstante que expresamente supone que es el Ejecutivo el que tiene la facultad reglamentaria. Un análisis detenido de la fracción primera del artículo 89 demuestra que es allí donde está consagrada la facultad reglamentaria en favor del Presidente de la República.

⁷² Serra Rojas, Andrés. Ob. cit. p. 198.

Dice la fracción I del artículo 89 constitucional que el Presidente de la República debe promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión. Hasta aquí, promulgación y ejecución de la ley no son la facultad reglamentaria, pero el mismo precepto agrega: "... *proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.*"⁷³

Siguiendo una interpretación tradicionalista de este precepto, considero que en él se encuentra comprendida la actividad que contempla la función administrativa de dictar reglamentos a cargo del Presidente de la República, que tienen por objeto facilitar la exacta y precisa observación de las leyes expedidas por el Poder Legislativo. En efecto, la ejecución de las leyes sería ineficaz (no se proveería a su exacta observancia) sin la posibilidad de expedir reglamentos.

E. Diversas disposiciones de carácter general.

1. Decretos.

En relación con los decretos, encontramos su fundamento dentro de lo dispuesto por los artículos 70, 71, 72 y 92 constitucionales cuyo contenido de dichas disposiciones, es el siguiente:

"Art. 70.- Toda resolución del Congreso tendrá carácter de ley o decreto. Las leyes o decretos se comunicarán al Ejecutivo firmados por los presidentes de ambas Cámaras y por un secretario de cada una de ellas, y se promulgarán en esta forma: "El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta: (texto de la ley o decreto)."

⁷³ Castro Estrada, José. *Ob. cit.* p. 115.

"Art 71.- El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

- I. Al Presidente de la República;
- II. A los diputados y senadores al Congreso de la Unión; y
- III. A las legislaturas de los Estados.

..."

"Art. 72.- Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas observándose el reglamento de debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones:

..."

"Art. 92.- Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y ordenes del presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidas."

Tal y como ya lo hemos visto, "La actividad del Estado crea situaciones jurídicas muy complejas y de urgente atención. ..., no es posible mantener una rígida estructura de división de poderes ante las exigencias de la vida política interna y externa, que demanda instrumentos jurídicos flexibles que permitan la realización de medidas administrativas inmediatas. Un poder ejecutivo encadenado en los obstáculos de una legislación poco revisora, puede llevar a un país al fracaso."¹⁷⁴

⁴ Serra Rojas, Andrés. Ob. cit. p. 176.

Asimismo, "Siendo tan extenso el campo de la ejecución de la ley a que alude el artículo 89, fracción I de la Constitución, debemos declarar que en esta facultad se encuentra la base del Decreto. Por lo tanto es este un acto del Poder Ejecutivo referente al modo de aplicación de las leyes en relación con los fines de la administración pública. ... El Decreto es una decisión administrativa que crea una situación jurídica concreta o individual."¹⁷⁵

"El decreto dictado por una autoridad en el ejercicio de su poder reglamentario obliga lo mismo que la ley, siempre que se ajuste a la ley y a la Constitución misma."¹⁷⁶

Siguiendo a Rodolfo Bullrich, "un decreto es aquella norma que por su contenido es ley material y que produce sus mismos efectos, pero no son dictados por el poder legislativo. Tales son los que expiden las autoridades que pueden hacerlo por tener esa facultad como potestad constitucional originaria y que proceden en esa forma sin que ello implique vulnerar las facultades del Parlamento."¹⁷⁷

Según lo señala Miguel Acosta Romero,¹⁷⁸ conforme a nuestra legislación existen tres clases de decretos, a saber:

a) Decretos legislativos (decretos ley).- Estos decretos son a los que se refieren los artículos 70, 71 y 72 de nuestra Constitución.

¹⁷⁵ Ibidem. p 209.

¹⁷⁶ Jara Cristi, Manuel. "Manual de Derecho Administrativo". Tomo 7. Colección Manuales Jurídicos. Santiago de Chile, Chile 1948. p. 31.

¹⁷⁷ Bullrich, Rodolfo. *Op. cit* p. 50.

¹⁷⁸ Acosta Romero, Miguel. "Teoría General del Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S.A. ". 13a. ed. México 1997. p. 1059.

Comparto el criterio del maestro Acosta Romero¹⁷⁹ al señalar que, cuando el Congreso de la Unión emite decretos, considerando que la Constitución no da las bases para distinguir entre leyes y decretos y que la práctica en México ha sido de usar indistintamente uno u otro término, aplicando el criterio de la doctrina, el decreto legislativo será todo aquel que emane del Congreso de la Unión o de cualquiera de sus cámaras, actos mediante los cuales se expresa una situación jurídica concreta o particular, tal es el caso que se acuerde que se inscriba el nombre de un prócer de la Patria con letras de oro en el recinto del Congreso de la Unión, o de que se cite a los miembros del Congreso de la Unión a sesiones extraordinarias, etc.

b) Decretos administrativos.- Este tipo de decretos encuentra su fundamento en los artículos 89, fracción I y 92 de nuestra Constitución.

"La diferencia doctrinal entre ley y el reglamento, que son actos creadores de situaciones jurídicas generales, y el Decreto, es que éste último crea una situación jurídica concreta, pues no es lógico que el decreto pueda tener la misma naturaleza que el reglamento o la ley, aún cuando esta situación es meramente teórica, ya que así como hay innumerables Decretos administrativos que crean una situación jurídica concreta, por ejemplo, los que afectan o desafectan bienes de la Nación al dominio público, existen otros que crean una situación jurídica general, por ejemplo aquellos que crean organismos descentralizados."¹⁸⁰

Al igual que el pensar del jurista Acosta Romero,¹⁸¹ considero que la base constitucional para el Decreto administrativo se

⁷⁹ Ibidem. p. 1060.

⁸⁰ Loc. cit.

⁸¹ Loc. cit.

precisa en el artículo 89, fracción I de la Constitución, que habla de las facultades del Presidente para ejecutar leyes, y que es a través de actos concretos con que se logra la ejecución de las mismas, distintos al reglamento.

c) Decreto judicial.- "Genéricamente se dice que en el uso del foro, toda clase de resoluciones dictadas por los tribunales unitarios o colegiados) son decretos judiciales."¹⁸² (vgr., decreto de un embargo, decreto de una quiebra, etc.).

En términos de lo previsto por la fracción I del artículo 79 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, "... las resoluciones son: Fracción I.- Simples determinaciones de trámite y entonces se llamarán decretos."

Asimismo y de manera ejemplificativa, el artículo 220 del Código Federal de Procedimientos Civiles establece que, "Las resoluciones judiciales son decretos, autos o sentencias: decretos, si se refieren a simples determinaciones de trámite; autos, cuando decidan cualquier punto dentro del negocio, y sentencias, cuando decidan el fondo del asunto.

De lo anterior, se desprende que ni los decretos legislativos, ni los administrativos (ejecutivos), ni los judiciales, comparten característica alguna con lo que efectivamente constituye una NOM en estricto sentido; quizá los administrativos podrían compartir una similitud ya que son dictados por el Poder Ejecutivo, no obstante que las NOMs son expedidas por las dependencias del Ejecutivo, mas no por el titular de éste como tal.

¹⁸² *Ibidem.* p. 1062.

2. Circulares.

"Las circulares suelen ser instrucciones que los funcionarios dan a los agentes administrativos indicándoles el sentido en que deben aplicar las leyes o los reglamentos; ... es indudable que esta clase de circulares no obligan a los administrados."¹⁸³

Por otra parte, tenemos que en muchas ocasiones "... las autoridades administrativas han pretendido que esas disposiciones no solamente obliguen a los agentes administrativos, sino que también contengan disposiciones obligatorias para los administrados, esto es, para los particulares; ... son disposiciones de observancia general sólo cuando se sujetan a las formalidades requeridas para los reglamentos en el artículo 92 constitucional."¹⁸⁴

Para Manuel María Díez, "las circulares agotan su eficacia en el ámbito interno de la administración, y que vienen a complementar la actividad interna de la administración ya que el derecho administrativo no solamente regula las relaciones de la administración con los administrados, sino también las de aquella con los funcionarios y que el incumplimiento de las instrucciones por parte de éstos puede hacerles sujetos de posibles sanciones disciplinarias."¹⁸⁵

Las circulares constituyen simples directivas de actuación que los órganos superiores imponen a los inferiores en virtud de la jerarquía. Una circular o instrucción, como también la llama el jurista Díez, no tiene efectos inmediatos y directos con relación

¹⁸³ Castro Estrada, José. Ob. cit. p. 118.

¹⁸⁴ Loc. cit.

¹⁸⁵ Díez, Manuel María. Ob. cit. p. 372.

terceros sino respecto a los funcionarios; realmente no innovan el ordenamiento jurídico.¹⁸⁶

Las circulares pueden clasificarse en; facultativas -aquellas que implican meras recomendaciones de buena administración o; imperativas -cuando las disposiciones de las mismas necesariamente se tengan que cumplir.¹⁸⁷

Según lo señala Miguel Acosta Romero, cuya apreciación comparto, "El concepto de circulares es genérico, puede abarcar tanto a los particulares, como a las autoridades; aunque generalmente contienen un conjunto de disposiciones de carácter interno, dirigidas por los órganos superiores hacia los inferiores para especificar la interpretación de normas, de acuerdos, de decisiones o procedimientos.

La circular administrativa no ha sido completamente precisada por la doctrina, ya que su contenido es muy variable y en la práctica administrativa contienen decisiones, interpretaciones, normas generales de apreciación, procedimiento interno y a veces constituye un verdadero reglamento de la ley, en cuyo caso desde un punto de vista sustancial la naturaleza de las circulares sería reglamentaria.¹⁸⁸

"Los principios que norman la circular son los siguientes:

1. La circular administrativa deriva de las facultades de decisión y mando de los órganos superiores, dentro de la relación de jerarquía hacia los inferiores.

¹⁸⁶ Ibidem. p. 373.

¹⁸⁷ Ibidem. p. 375.

2. La circular no requiere por lo general de forma predeterminada, ni requisito de publicidad, su forma, desde luego, es escrita, muchas veces va dirigida a los interesados; cuando contengan disposiciones reglamentarias o generales, en nuestra opinión, deben publicarse en el Diario Oficial de la Federación.¹⁸⁹

"Las circulares pueden ser internas si únicamente se refieren a asuntos de la competencia interna de la unidad administrativa; externas si van dirigidas a los particulares, generales si su aplicación tiene esa característica, y concretas si su objeto es determinado a una instrucción o exhortación a una determinada oficina."¹⁹⁰

A efecto de otorgar seguridad jurídica a los particulares por lo que hace a la actuación de la autoridad, considero que independientemente del tipo de circulares de que se trate, ninguna de ellas debe, en momento alguno, ir más allá del contenido de la ley e inclusive del reglamento.

Asimismo, tomando en consideración que cuando una circular va dirigida a la actuación de cualquier autoridad, de la misma no podrían nacer obligaciones ni derechos para los particulares ya que en este caso únicamente constituiría una instrucción sobre un proceder para una autoridad. Es sólo cuando esta autoridad emite un acto conforme a una orden o política (contenida en una circular) para un particular determinado, cuando a éste le derivan derechos y obligaciones (acto de aplicación concreto) y, por ende, sería dicho acto específico de autoridad el que el particular podría impugnar.

⁸⁸ Acosta Romero, Miguel. "Teoría General del Derecho Administrativo". 13a. ed. Ob. cit. p. 1065.

⁸⁹ *Ibidem*. pp. 1065 y 1066.

⁹⁰ *Ibidem*. p. 1066.

Tratándose de circulares emanadas del Ejecutivo, su base constitucional son los artículos 89, fracción I y 92. La primera de las disposiciones constitucionales la traté en el apartado relativo a la facultad reglamentaria del Presidente de la República y, la segunda de ellas, dentro del apartado de decretos en el presente Capítulo.

En la medida que una circular constituya una orden, política, criterio o cualquier otra instrucción, emanada de una autoridad (generalmente jerárquicamente superior) a otra (normalmente de jerarquía inferior) como lo es en la mayoría de las veces, en estricto sentido no existiría una similitud con una NOM. Esto es, una NOM tiene el carácter de abstracta, impersonal y general y, como consecuencia, no únicamente aplica al sector de autoridad, sino a cualquier persona cuya actividad caiga dentro del ámbito contemplado por la NOM. Ello, sin perjuicio que la autoridad, dependiendo del campo de aplicación de la NOM, tenga que sujetarse también a la misma.

3. Acuerdos.

"El acuerdo hace referencia a la terminación, decisión u orden de autoridad. En Derecho Administrativo es una resolución unilateral, decisión de carácter ejecutivo, unipersonal, pluripersonal o un acto de naturaleza reglamentaria."⁹¹

"En México, es muy utilizado y su sentido es muy amplio, y puede estar dirigido a las jerarquías subordinadas del orden interno de las dependencias, como ser una decisión que resuelva

⁹¹ Serra Rojas, Andrés. *Ob. cit.* p. 209.

na promoción de un particular, como también ser una resolución que afecte a los administrados."¹⁹²

"En Derecho puede tener varios significados. Acuerdo es la expresión de la voluntad de un órgano colegiado sobre materias de su competencia; también es conformidad de voluntades entre varias personas; en materia procesal es el acto por medio del cual el juez dicta resoluciones de trámite a petición de las partes.

También significa la reunión de funcionarios de diversas jerarquías para tratar asuntos de su competencia y que el superior resuelva las medidas que se deben tomar en casos concretos, en este supuesto el acuerdo se celebra periódicamente. Por ejemplo, el Presidente de la República acuerda semanalmente con los secretarios de Estado."¹⁹³

El fundamento jurídico de los acuerdos precisamente se contiene en los ordenamientos de organización específicos para cada órgano de gobierno, teniendo en consideración la necesidad del actuar eficiente de la autoridad.

Es evidente que un acuerdo, según lo analicé de manera sumera, no comparte necesariamente ni en forma ni en contenido las características de una NOM, ni siquiera en cuanto a su finalidad.

4. Instrucciones.

Son un tipo de acto administrativo que suelen utilizarse en el ámbito interno de la administración, para transmitir órdenes, decisiones o acuerdos de los funcionarios de rango más elevado,

¹⁹² Acosta Romero, Miguel. "Teoría General del Derecho Administrativo". 13a. ed. Ob. cit. p. 1067.

¹⁹³ Loc. cit.

acia los subalternos.¹⁹⁴ Lo particularmente característico de las instrucciones constituye el hecho de que mantienen una fuerza de mandato obligatorio para quien van dirigidas.

"En México, las instrucciones no son utilizadas con gran profundidad, y normalmente las órdenes y acuerdos adoptan la forma de circulares, o bien están en los reglamentos internos de las dependencias y en muchos casos, en los manuales operativos y de organización."¹⁹⁵

"Como siempre, en la realidad y la práctica administrativas, no se tiene el cuidado de designar a los actos por los nombres que la teoría les asigna y es así como vemos que en muchos casos la instrucción es una circular o es un reglamento interno o un reglamento de organización."¹⁹⁶

Al igual que como lo mencioné para el caso de las circulares y acuerdos, el destino de las instrucciones no son directamente los gobernados, sino autoridades de nivel jerárquico inferior a las que las expiden.

5. Directivas.

Las directivas son una variante más de actos administrativos que comparten la naturaleza y espíritu, particularmente de las circulares, acuerdos e instrucciones.

⁹⁴ *Ibidem.* p. 1068.

⁹⁵ *Ibidem.* p. 1069.

⁹⁶ *Loc. cit.*

"... en México son poco utilizadas, por lo menos con ese nombre, aunque su contenido en el fondo es muy similar al de otros actos unilaterales, parareglamentarios."⁹⁷

La identidad de la directiva, como tal, no se encuentra específicamente definida, siendo que por el contrario se puede concebir como una orden interior dentro de la administración.

"En algunos países se afirma que la directiva contiene una interpretación de Derecho Positivo, o una descripción de procedimientos administrativos (en este aspecto sería de un contenido muy similar al de las circulares).

En otros supuestos, la directiva se distingue del acto reglamentario, en que no contiene normas rígidas e imperativas, permitiendo así tener en cuenta ciertas particularidades de casos concretos a examinar. En este aspecto es definitiva como una norma de orientación que no aporta ningún elemento de coacción sobre el proceso de decisión, dejando generalmente a autoridades subalternas, una cierta discrecionalidad para aplicarlas."⁹⁸

En México, dependiendo de su contenido, una directiva puede ser un acto administrativo unilateral cuyo propósito sea el mismo que el de una circular.

⁹⁷ Ibidem. p. 1070.

⁹⁸ Loc. cit.

F. Fenómeno pararreglamentario - situación reglamentaria en México.

1. Su justificación.

El fenómeno pararreglamentario "... consiste en que a nivel de ministros o Secretarios de Estado y de niveles jerárquicos subordinados a ellos, los funcionarios emiten una serie de disposiciones que llevan los más variados nombres y en esta era de moderna tecnología de comunicación, también adoptan las más diversas y variadas formas de expresión. Así se habla de circulares, decretos, instrucciones, directivas, criterios, reglas, disposiciones de orden interno, medidas, normas, orientaciones, políticas, cartas, esquemas, guías, modelos, directrices, notas, etc."¹⁹⁹

"Para actuar, controlar, gestionar, planificar, reglamentar, prestar servicios, producir bienes, asegurar el desarrollo de las colectividades, la Administración es todo y la importancia de este fenómeno no ha cesado jamás de crecer."²⁰⁰

Lo anterior no quiere decir que dado que la administración se desenvuelve en un constante proceso de cambio por las exigencias de la vida real, las leyes no deban cambiar. Al contrario, la administración debe procurar que la emisión de sus actos corresponda a las necesidades cotidianas, pero siempre sustentándose en principios y disposiciones legales debidamente emitidas que los convierta en intrínsecamente válidos.

Tal como lo señalo en el apartado relativo a la facultad reglamentaria del Presidente, el Poder Legislativo suele estar

⁹⁹ Ibidem. p. 1031.

⁰⁰ Ibidem. p. 1033.

conformado por una pluralidad de individuos con diversas significaciones políticas e inclusive conocimientos diversos.

Los actos reglamentarios deben tender a que la función administrativa del Estado se desenvuelva de tal manera que cumpla efectivamente con su función. Las necesidades que día a día se suscitan demandan atención apremiante, por lo que es necesario que la administración cuente con elementos y medios adecuados para su satisfacción.

Ya vimos que uno de estos medios lo constituye la facultad reglamentaria del Presidente de la República, por virtud de la cual se pretende que la norma general sea debidamente aplicada, mediante la emisión y aplicación de disposiciones que desenvuelvan su contenido y permitan su ejecución.

El hecho es que el cumplimiento de las tareas encomendadas a la administración (Poder Ejecutivo), está normado por reglas estrictas. Toda competencia para el actuar de la autoridad debe forzosamente encontrar un fundamento expreso en el orden jurídico.

"Así el orden jurídico encomienda el poder de decidir las cuestiones más importantes al Jefe de Estado o de Gobierno, a los Secretarios o Subsecretarios y en escala descendente a funcionarios subalternos, los que preparan los antecedentes, motivos y fundamentación para que el órgano de jerarquía superior tome la decisión y su ejecución y cumplimiento vuelva a corresponder, así como su seguimiento en muchos casos, a los subalternos."²⁰¹

Es lógico pensar que tiene que existir una distribución de competencias para los órganos de la administración ya que, de otra

²⁰¹ Ibidem. p. 1042.

manera, sería imposible que un sólo órgano realizara todas esas funciones, más aún si se requiere personal especializado en la mayoría de las materias. El problema surge cuando de manera indiscriminada no se respetan dichas competencias de forma estricta como se establecen en la ley, ocasionando la emisión de actos administrativos, en algunos casos arbitrarios.

En mi personal consideración, el que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establezca disposiciones que otorguen competencia en relación con la función reglamentaria, no implica que cualquier otro órgano no contemplado expresamente ahí pueda atribuirse dicha competencia.

Es necesario el desarrollo de la actividad administrativa del Estado mediante cambios adecuados demandados por las necesidades de la realidad; sin embargo deben llevarse a cabo con gran prudencia y responsabilidad por parte de a quien se le ha conferido la facultad correspondiente, lo que implica que en todo caso la actividad reglamentaria se apegue a derecho, es decir, bajo el sustento de una norma jurídica que expresamente lo autorice.

2. El problema de la inseguridad jurídica.

"La adopción de un uso y de una práctica puede asimismo, constituir en el rigor un caso de violación directa del principio de legalidad, por lo que se hace necesario reflexionar sobre el lugar real de estas iniciativas puramente administrativas frente a la reglamentación oficial."²⁰²

Tal y como lo afirma el maestro Miguel Acosta Romero, "La existencia de este fenómeno plantea una problemática muy grande

²⁰² Ibidem. p. 1046.

cerca: primero de la naturaleza y efectos jurídicos de este conglomerado de normas y disposiciones; segundo, su fundamento acorde al principio de legalidad; tercero, su trascendencia jurídica hacia los particulares y los medios de defensa que éstos pueden tener frente a esas prácticas parareglamentarias y; cuarto, en su jerarquía dentro de la escala normativa en el estado de Derecho, particularmente en México, frente al Artículo 133 constitucional.¹²⁰³

No se puede echar de menos el principio de legalidad conforme al cual la autoridad necesariamente debe apegarse en todas y cada una de sus actuaciones. Lo contrario implica necesariamente una actuación sin fundamento alguno y, por ende, dejando en un estado de inseguridad jurídica a los particulares, violentando la garantía de legalidad consagrada por el primer párrafo del artículo 16 constitucional.

El fenómeno parareglamentario ocasiona incertidumbre en la medida que la autoridad expida disposiciones que afecten la esfera jurídica de los gobernados, sin encontrar apoyo alguno en disposiciones legales concretas y precisas. Esto, además, constituye una degeneración del poder reglamentario permitido por nuestra Constitución.

Los administrados cada día encuentran mayor dificultad en determinar las disposiciones realmente aplicables a una situación concreta. Es una constante y cada día mayor proliferación de disposiciones legales que hace difícil pensar el poder conocer o siquiera compilar algún día todas y cada una de ellas y, sobre todo, si aumentamos el hecho de las reformas constantes e incesantes. Aún para los juristas estudiosos.

¹²⁰³ Ibidem. p. 1032.

"A estas constataciones sobre la proliferación de textos legislativos y reglamentarios, se vienen a agregar serias reservas sobre la calidad real de este nuevo Derecho."²⁰⁴ No es factible pensar que, existiendo tanta promulgación de disposiciones legales, todas sean debidamente deliberadas, ocasionando, muy posiblemente, que el contenido de las mismas sea impreciso, con falta de técnica jurídica (siendo contradictorias frente a otras disposiciones) y sin que probablemente puedan cumplir con la función regulatoria por la que fueron creadas, esto es, pueden ser deficientes.

Un problema lo constituye las llamadas "Leyes Marco o Cuadro" que, a reserva de que analizaré su contenido y alcance en el capítulo siguiente, únicamente mencionaré que las mismas delegan facultades legislativas a órganos de la administración pública sin que estos órganos se encuentren facultados por ley para legislar.

"Es evidente que un gran número de actos unilaterales parareglamentarios no sólo afectan el orden interno de la Administración Pública, en cuya eficacia se centra el poder jerárquico hacia los subalternos, sino que cada día con mayor fuerza se presenta el fenómeno de que también afecta jurídicamente de hecho a un sector que no se encuentra subordinado jerárquicamente y es el de los administrados."²⁰⁵

Considero que la rigidez de nuestra Constitución en relación con la facultad reglamentaria (conferida sólo al Presidente de la República), aunque necesaria, puede constituir en cierta parte una insuficiencia que ocasiona la emisión de actos parareglamentarios sin que éstos encuentren fundamento legal para su expedición.

04 *Ibidem.* p. 1035.

05 *Ibidem.* p. 1043.

"Es necesario reconocer a los administradores derechos más amplios y es por tanto más urgente que el fenómeno parareglamentario se reconozca o se incorpore al ejercicio de la función reglamentaria. La integración de este fenómeno a la legalidad general, parece ineludible y también beneficiará a la Administración."²⁰⁶

Asimismo, e independientemente del cuestionamiento que ya planteé sobre el atentado que contra la garantía de legalidad constituyen las prácticas parareglamentarias, que no encuentran apoyo en una disposición constitucional expresa, resulta también necesario el planteamiento sobre el propio contenido de los actos parareglamentarios.

Acertadamente, Miguel Acosta Romero señala lo siguiente: "Evidentemente los Reglamentos, los Decretos y las disposiciones parareglamentarias son normas de rango inferior a las leyes y por lo tanto tendríamos que llegar a concluir que éstas estarían limitadas en su contenido a no contrariar lo que las leyes disponen.

El problema grave se presenta cuando el Congreso de la unión delega facultades de interpretación a través de criterios, circulares, estatutos, etc., en órganos que no tienen la facultad reglamentaria como ya lo señalamos y en este aspecto mi opinión es que aunque sean disposiciones de orden inferior no pueden ir más allá de lo que dispone la legislación, pues de no ser así su inconstitucionalidad sería manifiesta, es más una circular y un criterio no pueden ir más allá de lo que dispone un reglamento administrativo, sin embargo, en muchas ocasiones las circulares sí

²⁰⁶ Ibidem. p. 1051.

van más allá del reglamento conteniendo normas de naturaleza francamente legislativa; ..."207

Otro aspecto de las prácticas parareglamentarias lo constituye lo relativo a su publicidad.

"La publicidad o publicación de los actos y prácticas parareglamentarias también ha dado origen a preocupaciones teóricas y prácticas, puesto que parece ser una tendencia de la Administración Pública en todas partes del mundo el no publicar en el periódico, gaceta o *Diario Oficial* este tipo de disposiciones, que si bien pretendiera entenderse, que tratándose de normas internas de funcionamiento puede notificarse a los subalternos por otras vías; cuando afectan derechos de los administrados o delegan facultades, parece incontestable el hecho de que es necesaria su publicación en el periódico o *Diario Oficial*."208

Es indudable que ciertos actos administrativos realmente tienen una afectación directa en la esfera jurídica de los gobernados, ¿Cómo pueden cumplir éstos con las obligaciones que les derivan si no tienen acceso al conocimiento de las disposiciones correspondientes?

07 *Ibidem.* pp. 1054 y 1055.

08 *Ibidem.* p. 1055.

CAPITULO III

**Fundamento y procedimiento de creación de
las Normas Oficiales Mexicanas.****A. Constitución Política de los Estados Unidos
Mexicanos.**

La normalización constituye el proceso por virtud del cual las dependencias de la Administración Pública Federal, específicamente las Secretarías de Estado, emiten NOMs en los términos de la LFMN vigente.

Ya vimos que las NOMs constituyen la reglamentación técnica de carácter obligatorio que contiene las características, especificaciones y directrices que deben cumplir aquellos productos, procesos, servicios, sistemas o actividades que puedan constituir un riesgo para la seguridad de las personas o dañar la salud humana, animal, vegetal, el medio ambiente en general y laboral o para la preservación de los recursos naturales, así como también aquellas que establecen la terminología, simbología, embalaje o etiquetado comercial, sanitario, ecológico, de calidad, seguridad e higiene que deben ostentar tanto bienes como servicios.

El contenido de la mayoría de las NOMs, si no es que de todas, constituye una verdadera regulación sobre las materias que abarcan. Disponen las características, especificaciones, métodos y requisitos que deben cumplir tanto bienes como servicios. En realidad, su contenido se puede asemejar al de un reglamento, es decir, contienen disposiciones muy específicas que entrañan la obligación de ser cumplidas.

Ahora, es menester analizar los preceptos jurídicos fundamentales en los que dichas NOMs descansan. De manera superficial, podríamos decir que su fundamento lo es la propia Ley Federal sobre Metrología y Normalización vigente. Sin embargo, dada la naturaleza y contenido de las NOMs y sobre todo el auge e importancia que día a día las mismas adquieren, resulta apropiado examinar cual es su verdadero fundamento constitucional.

En primer término, el artículo 25 constitucional, en sus párrafos 2º, 3º, 6º y 8º, establecen lo siguiente, respectivamente:

"... El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.

...

Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, ...

Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.

...

La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones

para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, en los términos que establece esta Constitución."

Conforme lo anterior, en efecto, se señala que el Estado propiciará el desarrollo económico de los sectores social y privado, con participación de éstos, conforme a las modalidades que indique el interés público, así como también procurará un uso benéfico de los recursos productivos cuidando su conservación y el medio ambiente y, además, que a través de la ley se alentará y protegerá la actividad económica privada que contribuya al desarrollo económico nacional.

Sobre el particular, si bien es cierto que las NOMs tienen como propósitos, entre otros, el especificar los requisitos mínimos de calidad y de seguridad que deben cumplir los bienes y los servicios, y que esto contribuye a un adecuado desarrollo de las actividades productivas al fomentar la competitividad de los productos y servicios nacionales así como el salvaguardar un interés público (vgr., proteger salud de las personas, recursos naturales, etc.), el precepto constitucional aludido no podría ser el fundamento para la expedición de las NOMs.

Dicha disposición de manera alguna señala a cargo de qué órgano del Estado compete la realización de las actividades necesarias para llevar a la práctica la ejecución de la norma constitucional mencionada. Es por ello que el artículo 25 constitucional, de manera aislada, no podría constituir un fundamento por el que el titular del Ejecutivo emita NOMs o las Secretarías de Estado o menos aún funcionarios subordinados a éstos lo puedan hacer como actualmente lo vemos día a día.

Por su parte, la fracción X del artículo 73 constitucional, como una de las facultades a cargo del Congreso de la Unión,

señala que éste puede "legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear, ...". Asimismo, la fracción XVIII del mismo precepto faculta al Congreso para adoptar un sistema general de pesas y medidas.

De igual manera, la fracción XXX del artículo 73 constitucional, señala que el Congreso tiene facultad "para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión", incluyendo las consagradas en las fracciones X y XVIII del precepto constitucional en comento, como una facultad implícita.

Conforme lo anterior, y considerando que las NOMs versan sobre productos y servicios en el comercio y que de hecho todo ello tiene una estrecha vinculación con el sistema de pesas y medidas, podrían ser dichas disposiciones su fundamento constitucional. Sin embargo, es claro que dichas atribuciones competen al Congreso y no a la administración pública. En todo caso, es el fundamento conforme al cual el Congreso emitió y secretó la LFMN vigente, que en última instancia constituye la ley reglamentaria que sustenta la existencia de las NOMs.

Independientemente que la LFMN tenga un sustento constitucional para su expedición, lo que no encuentra tal fundamento lo es el hecho que atendiendo al contenido de la LFMN el Poder Legislativo evidentemente renuncia a su potestad legislativa ya que no es dicho poder quien expide las NOMs. ¿Puede en caso el Congreso virtualmente renunciar a la soberanía y potestad legislativa que le confiere la norma suprema del país?

Por otra parte, la fracción XXIX-F, del artículo 73 de la Constitución, dispone que el Congreso puede expedir leyes secundarias, entre otras cuestiones, a la transferencia de tecnología y la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional.

Al igual que los otros preceptos citados, la anterior facultad del Congreso de la Unión para expedir leyes para promover la generación, difusión y aplicación de conocimientos científicos y técnicos, únicamente constituye el fundamento para que éste expida leyes (sujeto al proceso de creación de una ley en términos estrictos formales tal como lo es la LFMN), y no en forma de disposiciones técnicas administrativas (reglamentarias) como lo son las NOMs.

Dada la naturaleza jurídica de las NOMs, asimiladas a un acto reglamentario, el fundamento para su expedición en todo caso lo podríamos encontrar en la facultad reglamentaria que al Presidente de la República le ha sido conferida en términos de lo dispuesto por la fracción I del artículo 89 de la Constitución; "Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia." En el mejor de los casos, y desde un punto de vista constitucional, debería ser el Presidente de la República quien debiera expedir las NOMs en uso de su facultad reglamentaria.

Sin embargo, aún bajo ese supuesto, no podríamos desatender el hecho que el Titular del Ejecutivo, al no poder delegar dicha atribución reglamentaria, las NOMs necesariamente deberían ser expedidas por el Presidente y no por secretarios de Estado y en algunos casos hasta por subsecretarios o directores de algunas dependencias del Ejecutivo, como en la realidad sucede. De ahí que

urja el cuestionamiento sobre el que la expedición de las NOMs tenga una base constitucional firme y expresa como lo debiera ser.

Desde el punto de vista del comercio exterior mexicano, es evidente que el cumplimiento de las NOMs no únicamente es obligatorio para los bienes producidos en territorio nacional, sino también para los bienes extranjeros cuyo destino de comercialización es México. Esta obligación constituye un requisito no arancelario en términos de la Ley de Comercio Exterior, cuyo tema abordaré más adelante.

Así pues, atendiendo a la regulación mexicana de comercio exterior (como regulación al tráfico comercial exterior), el fundamento constitucional para la expedición de las NOMs podría pensarse se encuentra en el artículo 131 constitucional, que establece lo siguiente en su parte conducente:

"Art. 131.- Es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo, y aún prohibir, por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos cualquiera que sea su procedencia ...

El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir, o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso, y para crear otras, así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país. ..."

Conforme lo anterior, es evidente que las facultades que podríamos considerar como "extraordinarias" (por no corresponder estrictamente al Ejecutivo sino al poder cuya función ordinaria es la de legislar), otorgadas al Ejecutivo, no prevén ni autorizan desde un rango constitucional) la delegación de dichas facultades reglamentarias en favor de órgano o dependencia alguna. Lo anterior, con independencia que el texto de la disposición constitucional considero se refiere principalmente a casos de "urgencia".

En base a todo lo anterior, y sin existir precepto/fundamento constitucional que específicamente sirva de sustento para la expedición de las NOMs, nos lleva al extremo de considerar que el principio de división de poderes se ha vuelto más flexible. Es común que a través de leyes ordinarias que dicta el Congreso de la Unión, dicho principio se viole cada día más. Esto lo podemos explicar a través del fenómeno denominado por la doctrina como "Leyes Marco o Cuadro".

Seguindo a Miguel Acosta Romero,²⁰⁹ la LFMN constituye una "Ley Marco o Cuadro" que pretende dar facultades imprecisas a muchas dependencias del Gobierno Federal en materias muy diversas, lo que ha ocasionado una enorme proliferación de normas, una dispersión normativa muy grande y un aumento de burocracia y de trámites.

Según André de Laubadère, "Las Leyes Cuadro o Marco consisten en una práctica por medio de la cual el Parlamento no hace figurar en la ley sino los principios de la materia respectiva, dejando a

²⁰⁹ Acosta Romero, Miguel. "Segundo Curso de Derecho Administrativo". Ob. cit. p. 885.

os reglamentos la potestad de desarrollarlos ampliamente."²¹⁰ Lo anterior, aplicado a nuestro régimen, consiste en una ley, como lo es la propia LFMA, que únicamente sienta las bases para que se expidan NOMs.

"No se pretende, mediante las "Leyes Marco", evitar la actividad legislativa, sino únicamente sentar las bases de la materia que se pretende regular. Su expedición, su breve contenido y las amplias facultades complementarias concedidas al Ejecutivo, hacen que su utilización se califique de *Tentativa de fortalecimiento del Ejecutivo*."²¹¹ Se trata de impedir las etapas lentas del proceso legislativo, confiriéndole más dinamismo y creatividad al órgano Ejecutivo.

"De las *Leyes Cuadro* se puede afirmar que se asemejan a una cortina, puesto que ocultan, o por lo menos matizan, la materia que se pretende someter a la normatividad jurídica. En efecto, contienen breves Artículos que enuncian y dejan traslucir la finalidad que se propone la reglamentación; pero su brevedad y su generalidad propician que sea el Órgano Ejecutivo quien estatuya de manera amplia y complementaria los principios contenidos en la *Ley Marco*, aparentemente, pero sólo aparentemente, los integrantes del Parlamento complementan su función primordial de legislar y no contradicen el texto constitucional que, recordemos, ordena que la regulación jurídica primaria, esto es, la ley, sea discutida y probada exclusivamente por el Órgano Legislativo.

La realidad provocada por las *Leyes Marco* es distinta, puesto que los integrantes del Parlamento sólo superficialmente han cumplido con su específica función de legislar. Han legislado, sí, pero se puede afirmar sin ambages que lo han hecho de manera

¹⁰ Acosta Romero, Miguel. "Teoría General del Derecho Administrativo". 11a. ed. Ob. cit. p. 842.

incompleta, eludiendo su deber de acordar ordenamientos jurídicos completos."²¹²

Los antecedentes de las "Leyes Marco" datan de 1926, cuando el Parlamento francés expresamente autorizaba al gobierno en dicho país para legislar, por medio de decretos ("Decretos-Ley").²¹³

"Con posterioridad a la Primera Guerra Mundial, la concepción liberal del Estado se diluyó de manera rápida con la lógica consecuencia de un intervencionismo de Estado más frecuente y más diversificado. A partir de 1926, ... el legislador ya no está en capacidad de hacer frente por completo a su misión; la multiplicación de las intervenciones del Estado supone una producción legislativa mucho más abundante que la de la época liberal y el procedimiento parlamentario no es apto para responder a las incrementadas necesidades normativas.

La exigencia de hacer frente a la nueva y complicada problemática social, explica el recurso, primero excepcional, y después frecuente, a la explícita autorización al Ejecutivo para legislar de manera extraordinaria, posibilidad legislativa conocida en Francia con el nombre de "Ley de Plenos Poderes", por medio de la cual el Parlamento confería al Gobierno, durante un lapso determinado la facultad de realizar por la vía reglamentaria, todas las modificaciones necesarias a las leyes en vigor."²¹⁴

"Las justificaciones políticas se hacen constituir en Francia, en la descarada actitud de los legisladores de no querer

²¹ Ibidem. p. 842

²² Acosta Romero, Miguel. "Teoría General del Derecho Administrativo". 13a ed. Ob. cit. pg. 974.

²³ Ibidem. p. 972.

²⁴ Ibidem. pp. 972 y 973.

probar leyes que, aunque necesarias y útiles, los vuelvan impopulares frente a la ciudadanía, cuya reacción lógica sería no volverlos a reelegir para desempeñar las funciones propias del parlamento. En efecto, las situaciones nuevas derivadas de la posguerra, exigían a menudo sacrificios por parte del pueblo, por lo que los titulares del Órgano Legislativo querían eludir, y de hecho aludían, la responsabilidad de la adopción de las medidas indispensables para resolver la problemática social.

Esta actitud de los parlamentarios es totalmente condenable, por cuanto que si son electos, deben desempeñar con responsabilidad las atribuciones propias del órgano colegiado a que pertenecen, y adoptar, con convicción, las medidas legislativas que juzguen imprescindibles para satisfacer los requerimientos de la sociedad.

Cierto es que, en ocasiones, las leyes que adopten pueden fastidiar a sus electores, pero esta situación de malestar a un grupo o a los habitantes de una región, no debe impedir que el parlamento resuelva con un sentido profundo de justicia y en beneficio de la comunidad nacional. En pocas palabras, al legislador no le es dado ni permitido anteponer su personal conveniencia política al supremo interés de la colectividad. Se debe desempeñar el cargo de legislador con vocación de servicio público y no eludir las responsabilidades del ejercicio de sus atribuciones; se debe legislar para el bien general y no abstenerse de hacerlo por temor a una reacción de antipatía de parte de un grupo perfectamente identificado. Así, la decisión de los parlamentarios de autorizar al Ejecutivo para legislar, constituye una actitud francamente reprobable.

La Asamblea Constituyente francesa de 1946, sostuvo el anterior criterio y, actuando en congruencia, condenó la práctica de los "Decretos-Ley" mediante el explícito texto del Artículo 13

de la Constitución francesa de dicho año: "Sólo la Asamblea vota la ley; ella no puede delegar este derecho". Empero, pese a esta formal prohibición, tanto los asesores del gobierno como los propios parlamentarios, no tardaron en encontrar una nueva técnica de "evicción del Parlamento como Órgano Legislativo", ... En efecto, pronto y en contra de la clara redacción del Artículo constitucional transcrito, surgió la técnica de las Leyes Cuadro o Leyes Marco.²¹⁵

El anterior antecedente histórico, compilado por el maestro costa Romero, proporciona datos interesantes que dejan patentes algunas de las razones y medios por las que el legislador ha tratado de desligarse de ejercer de manera íntegra y responsable la función legislativa que le es propia; actividad que, además de ser reprobable, tiende a ser condenada por sus propias consecuencias.

Así pues, con la LFMN se deja a las dependencias del Poder Ejecutivo y no, como debería ser, al Poder Legislativo, la potestad de legislar formalmente. Como ya se estudió, los reglamentos administrativos, conforme a nuestra Constitución, sólo pueden ser expedidos por el Presidente de la República, no obstante encontramos que el legislador material otorga (a través de una "ley marco") facultades que ya no deben ser reglamentarias, sino más bien legislativas, a órganos inferiores de la Administración pública.

"Esta situación es grave por cuanto que, si el Congreso delega facultades legislativas en órganos de la Administración pública, consideramos que está actuando en contra del mandato y prohibición de los Artículos 29 y 49 de la Constitución, pues

²¹⁵ *Ibidem.* pp. 973 y 974.

demás, las Secretarías de Estado no tienen facultad de iniciativa de leyes ante el Congreso de la Unión.

Si se trata de facultad reglamentaria, ya hemos afirmado que esta facultad es exclusiva e indelegable del Presidente de la República, atribuida en el Artículo 89, fracción I, de la Constitución General de la República.

Ahora bien, la Constitución en ninguno de sus artículos prevé que los Secretarios de Estado tengan la facultad para proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes emanadas del Congreso de la Unión, ni ningunas otras facultades similares o análogas. Y el hecho es que no sólo los Secretarios de Estado, sino también en algunos casos subsecretarios e inclusive directores ... , emiten este tipo de normas.

Este sentido crítico no trata sino de hacer resaltar la legalidad de estas conductas, pues rompe la uniformidad que corresponde al estado de Derecho, dando lugar a la existencia de gran número de disposiciones legislativas desde el punto de vista material, que formalmente no provienen del Congreso de la Unión"¹⁶ ni tampoco constituyen reglamentos administrativos en estricto sentido.

"Se concluye fácilmente que la real tarea de ordenar normativamente un aspecto de la vida social se desplaza del Órgano legislativo al Órgano Ejecutivo; hecho que contiene dos contundentes e inequívocas afirmaciones: la ampliación indeterminada de la facultad reglamentaria del Ejecutivo y, por otra parte, el abandono voluntario y consciente del Legislativo respecto de sus atribuciones, contribuyendo así al fortalecimiento al predominio del Órgano Ejecutivo.

¹⁶ Acosta Romero, Miguel. "Teoría General del Derecho Administrativo". 11a.

Al actuar de este modo, los legisladores están, efectivamente, propiciando el rompimiento del equilibrio de los Poderes y trastocando el auténtico sentido que debe tener la colaboración entre los Organos del Estado.

Lo anterior es cierto, por cuanto que efectivamente, el Organó Ejecutivo debe colaborar con el Organó Legislativo, emitiendo cuantos reglamentos sean necesarios para la operatividad y eficacia de las leyes; pero es evidente que, en el caso de las "Leyes Marco", la real tarea de regulación normativa no la verifica el Congreso de la Unión, sino el Organó Ejecutivo, con otra grave consecuencia: La que consiste en que la ordenación jurídica necesaria y pretendida, no se contiene en una ley, sino en uno o varios reglamentos",²¹⁷ en nuestro estudio, en infinidad de NOMs.

En la LFMN, decretada por el Congreso de la Unión, se contiene una delegación de facultades legislativas para dictar las NOMs cuya naturaleza material es idéntica a la de una disposición de carácter general, impersonal y abstracta, expedidas por diversos órganos de la administración pública que constitucionalmente no tienen facultades para legislar.

Continuando con las ideas del maestro Acosta Romero,²¹⁸ aplicadas al presente trabajo, aparte de que una "Ley Marco", como lo es la LFMN, merma la majestad de que gozan las leyes por ser resultado de deliberaciones libres y aprobadas por asambleas de representantes del pueblo, y por tanto expresión soberana del mismo, resulta en la inseguridad propicia de la regulación reglamentaria (vgr., NOMs).

ed. Ob. cit. p. 845.

²¹⁷ Ibidem. p. 846.

Independientemente de lo anterior, y atentando contra del principio formalista del procedimiento de creación de leyes, mediante el esquema de una "Ley Marco", la auténtica función legislativa la realizan las dependencias de la administración pública federal y, como es de suponerse, dichos entes pueden, cuantas veces quieran, no sólo modificar sus disposiciones, sino sustituir las por otras, como vemos que sucede a través de las LOMs.

Como ya se vio, desde el punto de vista jurídico, la derivación de disposiciones de carácter general, como lo son las LOMs, de una "Ley Marco", como lo es la LFMN, no es aceptable; sin embargo, sólo desde el punto de vista técnico podemos encontrar un argumento positivo.

Podemos palpar el constante y alto grado de desarrollo de la tecnología en todas partes. Con una "Ley Marco", el problema de la constante adecuación de la regulación a las necesidades cambiantes se puede resolver, ya que, como se ha visto, las disposiciones generales que efectivamente regulan de fondo las materias no siguen el largo procedimiento de creación legislativo. Las dependencias de la administración pública pueden expedir y modificar dichas disposiciones de manera ciertamente sumaria conforme lo requiera la realidad tecnológica, no obstante que jurídicamente no es una práctica correcta.

B. Ley Federal sobre Metrología y Normalización vigente.

Ya en el primer capítulo del presente trabajo de manera somera describí la manera en que se encuentra estructurada la Ley

18 Ibidem. p. 847.

federal sobre Metrología y Normalización vigente, por lo que se refiere a la materia de normalización.

Dentro de dicho Capítulo Primero mencioné que corresponde a las dependencias de la Administración Pública Federal, incluyendo en primer orden a la Secretaría de Economía, la expedición de las NOMs en las materias relacionadas con sus atribuciones,²¹⁹ por lo que es ahora menester analizar el procedimiento de creación de las NOMs.

En primer término,²²⁰ se establece que las dependencias respectivas elaborarán los anteproyectos de las NOMs para someterlos a los "comités nacionales de normalización".²²¹ Los

¹⁹ LFMN. Ob. cit. Artículos 30. fracción IV, 38 fracción II, 39 fracción V y 43.

²⁰ *Ibidem*. Artículo 44.

²¹ En términos de lo dispuesto por los artículos 62, 63 y 64 de la LFMN, los "comités consultivos nacionales de normalización" constituyen órganos para la elaboración de NOMs y la promoción de su cumplimiento, estando integrados por personal técnico de las dependencias competentes, según la materia que corresponda al comité, organizaciones de industriales, prestadores de servicios, comerciantes, productores agropecuarios, forestales o pesqueros, centros de investigación científica o tecnológica, colegios de profesionales y consumidores. Para tales efectos, las dependencias competentes, en coordinación con el Secretariado Técnico de la Comisión Nacional de Normalización determinarán qué organizaciones de las antes mencionadas deberán integrar el "comité consultivo nacional de normalización" de que se trate, así como en el caso de los comités que deban constituirse para participar en actividades de normalización internacional. Asimismo, se establece que las dependencias competentes, de acuerdo con los lineamientos que dicte la Comisión Nacional de Normalización, organizarán los "comités consultivos nacionales de normalización" para su operación. La dependencia que regule el mayor número de actividades del proceso de un bien o servicio dentro de cada comité asumirá su presidencia. Los comités se organizarán por materias o sectores a nivel nacional y no podrá existir más de un comité por dependencia, salvo en los casos debidamente justificados ante la Comisión Nacional de Normalización. Por lo que hace a las resoluciones de los comités, las mismas deberán de tomarse por consenso, de no ser esto posible, por mayoría de votos de los miembros. Para que las resoluciones tomadas por mayoría sean válidas, deberán votar favorablemente cuando menos la mitad de las dependencias representantes en el comité y contar con el voto aprobatorio del presidente del mismo.

organismos nacionales de normalización" también podrán someter a dichos comités, como anteproyectos de NOMs, las NMXs que emitan. Asimismo, se establece que las personas interesadas podrán presentar a las dependencias, propuestas de NOMs, las cuales harán la evaluación correspondiente y en su caso, presentarán al comité respectivo el anteproyecto de que se trate.

Para la elaboración de las NOMs, se deberá revisar si existen otras relacionadas, en cuyo caso se coordinarán las dependencias correspondientes para que se elabore de manera conjunta una sola NOM por sector o materia. Además, se tomarán en consideración las NMXs y las normas internacionales, y cuando éstas últimas no constituyan un medio eficaz o apropiado para cumplir con las finalidades de las NOMs, la dependencia deberá comunicarlo a la SE antes que se publique el proyecto respectivo en el DOF.²²²

Según lo dispone el artículo 50 de la LFMN, las dependencias podrán requerir de fabricantes, importadores, prestadores de servicios, consumidores o centros de investigación, los datos necesarios para la elaboración de anteproyectos de NOMs pudiendo además, para los mismos fines, solicitar a éstos les proporcionen las muestras estrictamente necesarias, las que les serán devueltas una vez efectuado su estudio, salvo que para éste haya sido necesaria su destrucción.

El mismo artículo prevé que la información y documentación que se alleguen las dependencias para la elaboración de anteproyectos de NOMs, así como para cualquier trámite administrativo relativo a las mismas, se empleará exclusivamente para tales fines y cuando la confidencialidad de la misma esté protegida por la ley, el interesado deberá autorizar su uso. Sobre el particular se dispone que, a solicitud expresa del interesado,

²²² Ibidem. Artículo 44.

La información y documentos tendrán el carácter de confidencial y no serán divulgados, gozando de la protección establecida en materia de propiedad intelectual. Al respecto, cabe el cuestionamiento de si también estaría protegida la propiedad industrial.

Según lo dispone el artículo 45 de la LFMN, los anteproyectos que se presenten en los "comités consultivos nacionales de normalización" para discusión, se acompañarán de una manifestación de impacto regulatorio, en la forma que determine la SE, que deberá contener una explicación sucinta de la finalidad de la NOM, de las medidas propuestas, de las alternativas consideradas y de las razones por las que fueron desechadas, una comparación de dichas medidas con los antecedentes regulatorios, así como una descripción general de las ventajas y desventajas y de la factibilidad técnica de la comprobación del cumplimiento con la NOM.

El misma disposición señala que, cuando la NOM pudiera tener un amplio impacto en la economía o un efecto sustancial sobre un sector específico, la manifestación deberá incluir un análisis en términos monetarios del valor presente de los costos y beneficios potenciales del anteproyecto y de las alternativas consideradas, así como una comparación con las normas internacionales. En caso de que no se incluya dicho análisis a la manifestación que hubiere sido presentada al 'comité consultivo nacional de normalización' respectivo, éste o inclusive la SE podrán requerirlo dentro de los 5 días naturales siguientes a la fecha de presentación de la manifestación al comité.

Cuando el análisis mencionado no sea satisfactorio a juicio del "comité consultivo nacional de normalización" o de la SE, éstos podrán solicitar a la dependencia respectiva que efectúe la designación de un experto, la cual deberá ser aprobada por el

presidente de la Comisión Nacional de Normalización y de la SE. De no existir acuerdo, éstos últimos nombrarán a sus respectivos expertos para que trabajen conjuntamente con el designado por la dependencia. Dicha solicitud podrá hacerse desde que se presente el análisis al "comité consultivo nacional de normalización" y hasta 15 días naturales después de la publicación del proyecto de la NOM de que se trate en el DOF. Dentro de los 60 días naturales siguientes a la contratación del o de los expertos, se deberá efectuar la revisión del análisis y entregar comentarios al comité.

Una vez recibidos los anteproyectos de NOMs por parte del comité consultivo nacional de normalización" respectivo, éste deberá formular sus observaciones dentro de un plazo que no excederá a los 75 días naturales a partir de dicha fecha de recepción. Este término se interrumpirá hasta en tanto le sea presentado al comité el análisis en términos monetarios del valor presente de los costos y beneficios potenciales del anteproyecto, para el caso de que la NOM pudiera tener un amplio impacto en la economía o un efecto sustancial sobre un sector específico.²²³

La dependencia u "organismo nacional de normalización" que hubiere elaborado el anteproyecto de NOM, contestará fundadamente las observaciones presentadas por el comité en un plazo no mayor de 30 días naturales contado a partir de la fecha en que le fueron presentadas tales observaciones y, en su caso, hará las modificaciones correspondientes. Cuando la dependencia que presentó el anteproyecto, no considere justificadas las observaciones presentadas por el comité, podrá pedir a la presidencia de éste, sin modificar su anteproyecto, ordene la publicación del proyecto en el DOF.

²³ *Ibidem.* Artículo 46.

Los "comités consultivos nacionales de normalización", con base en los anteproyectos mencionados, elaborarán a su vez los proyectos de NOMs.²²⁴

Conforme al artículo 47 de la LFMN, los proyectos de NOMs deberán ser publicados íntegramente en el DOF, a efecto de que dentro de los 60 días naturales siguientes, los interesados presenten sus comentarios al "comité consultivo nacional de normalización" correspondiente. Durante este plazo, la manifestación de impacto regulatorio estará a disposición del público para su consulta en el comité.

Al término del plazo de consulta para el público, el "comité consultivo nacional de normalización" de que se trate estudiará los comentarios recibidos y, en su caso, procederá a modificar el proyecto en un plazo que no excederá de 45 días naturales.

Posteriormente, se ordenará la publicación en el DOF de las respuestas a los comentarios recibidos, así como de las modificaciones al proyecto de NOM, cuando menos 15 días naturales antes de la publicación de la NOM.

Una vez aprobada por el "comité consultivo nacional de normalización" respectivo, la NOM será expedida por la dependencia competente y publicada en el DOF. Cuando dos o más dependencias sean competentes para regular un bien, servicio, proceso, actividad o materia, deberán expedir las NOMs de manera conjunta.²²⁵

Por otra parte, considero de suma importancia hacer hincapié en las "NOMs de Emergencia". El artículo 48 de la LFMN establece

²²⁴ Ibidem. Artículo 44.

²²⁵ Ibidem. Artículo 47.

ue, en casos de emergencia, las dependencias podrán elaborar directamente una NOM, aún sin haber mediado anteproyecto o proyecto y, en su caso, con la participación de las demás dependencias competentes, ordenando se publique en el DOF con una vigencia máxima de seis meses.

En ningún caso se podrá expedir más de dos veces consecutivas la misma norma en los términos de este precepto. Previa a la segunda expedición, se debe presentar una manifestación de impacto regulatorio a la SE y si la dependencia que elaboró la norma decidiera extender el plazo de vigencia o hacerla permanente, se presentará como anteproyecto de NOM.

A efecto de que los "casos de emergencia" no se conviertan en situaciones por las que la autoridad "arbitrariamente" expida NOMs sin que al efecto se siga el procedimiento ordinario para su creación, el propio artículo 48 de la LFMN señala que dichos casos de emergencia serán aquellos acontecimientos inesperados que afecten o amenacen de manera inminente las finalidades de las NOMs que hace alusión la ley en comento. Independientemente del hecho de que la elaboración de una "NOM de emergencia" no debe sujetarse al proceso normal de creación de una NOM, el citado precepto señala que una NOM del tipo señalado, necesariamente debe contener los elementos obligatorios de una NOM, así como atender a las finalidades de las NOMs y deberá tener por objeto evitar daños irreparables o irreversibles.

Por lo que hace a la modificación de las NOMs, el artículo 51 de la LFMN establece que el procedimiento relativo deberá ser igual que para el de su creación. Cuando no subsistan las causas que motivaron la expedición de una NOM, las dependencias competentes, a iniciativa propia o a solicitud de la Comisión Nacional de Normalización, de la SE o de los miembros del "comité consultivo nacional de normalización" correspondiente, podrán

modificar o cancelar la NOM de que se trate sin seguir el procedimiento para su elaboración. Esta salvedad no es aplicable cuando se pretendan crear nuevos procedimientos, o bien incorporar especificaciones más estrictas, en cuyo caso deberá seguirse el procedimiento completo de elaboración de las NOMs.

El mismo artículo 51 de la LFMN, establece que las NOMs deberán ser revisadas cada 5 años a partir de la fecha de su entrada en vigor, debiendo notificarse al Secretariado Técnico de la Comisión Nacional de Normalización los resultados de la revisión, dentro de los 60 días naturales posteriores a la terminación del periodo quinquenal correspondiente. De no hacerse la notificación, las NOMs perderán su vigencia y las dependencias que las hubieren emitido deberán publicar su cancelación en el OF. La Comisión Nacional de Normalización podrá solicitar a la dependencia dicha cancelación.

Independientemente de lo anterior, dentro del año siguiente a la entrada en vigor de la NOM, el "comité consultivo nacional de normalización" o la SE podrán solicitar a las dependencias que se realice su aplicación, efectos y observancia a fin de determinar las acciones que mejoren su aplicación y si procede o no su modificación o cancelación.

Por lo que hace al procedimiento de creación de las NOMs, cuya elaboración está a cargo de los "organismos nacionales de normalización",²²⁶ la LFMN establece lo siguiente:²²⁷

²²⁶ Definidos por la fracción XIII del artículo 3o. de la LFMN, como las personas morales que tengan por objeto elaborar NOMs. El artículo 65 de la LFMN dispone que, para operar como "organismo nacional de normalización", se requiere de un registro otorgado por la SE. Sus labores de normalización se deberán llevar a cabo a través de comités integrados de manera equilibrada por personal técnico que represente a nivel nacional a productores, distribuidores, comercializadores, prestadores de servicios, consumidores, instituciones de educación superior y científica, colegios de profesionales, así como sectores de

(i) Deberán incluirse en el Programa Nacional de Normalización;

(ii) Se deberán tomar como base las normas internacionales, salvo que las mismas sean ineficaces o inadecuadas para alcanzar los objetivos deseados y ello esté debidamente justificado; y,

(iii) Deberán estar basadas en el consenso de los sectores interesados que participen en el "organismo nacional de normalización" de que se trate y someterse a consulta pública por un periodo de cuando menos 60 días naturales antes de su expedición, mediante aviso publicado en el DOF que contenga un extracto de la misma.

El propio artículo 51-A de la LFMN establece que para que las NMXs puedan ser expedidas como tales, el Secretariado Técnico de la Comisión Nacional de Normalización publicará en el DOF la declaratoria de vigencia de las mismas, con carácter informativo.

Asimismo, el artículo 51-B de la LFMN dispone que la SE, por sí o a solicitud de las dependencias, podrá expedir NMXs en las áreas no cubiertas por los "organismos nacionales de normalización", o cuando se demuestre a la Comisión Nacional de Normalización que las NMXs expedidas por dichos organismos no reflejan los intereses de los sectores involucrados. Para tales propósitos, los temas propuestos como NMXs se deberán incluir en

interés general y sin exclusión de ningún sector de la sociedad que pueda tener interés en sus actividades. Dentro de las obligaciones de los "organismos nacionales de normalización", establecidas por el artículo 66 de la LFMN, se encuentra aquella relativa a que deberán permitir la participación de todos los sectores interesados en los comités para la elaboración de NMXs, así como de las dependencias y entidades de la administración pública federal.

27 Ibidem. Artículo 51-A.

1 Programa Nacional de Normalización y justificar su conveniencia.

Sobre este particular, el artículo 67 de la LFMN señala que las entidades de la Administración Pública Federal deberán constituir "comités de normalización" para la elaboración de las normas de referencia (NMXs) conforme a las cuales adquieran, arrienden o contraten bienes o servicios, cuando las NMXs o las normas internacionales no cubran los requerimientos de las mismas, bien las especificaciones contenidas en dichas normas se consideren inaplicables u obsoletas. Dichos comités se constituirán en coordinación con el Secretariado Técnico de la Comisión Nacional de Normalización quien, conjuntamente con las dependencias competentes, determinarán qué organizaciones (vgr., personal técnico de las dependencias, organizaciones de industriales, prestadores de servicios, comerciantes, productores, centros de investigación científica o tecnológica, etc.) integrarán los comités referidos. En tanto las normas de referencia (NMXs) aludidas no hayan sido expedidas, las entidades de la Administración Pública Federal podrán efectuar la adquisición, arrendamiento o contratación conforme a las especificaciones que dichas entidades determinen, pero deberán informar semestralmente al Secretariado Técnico de la Comisión Nacional de Normalización sobre los avances de los programas de trabajo de tales comités y justificar las razones por las cuales las normas no se hayan concluido.

Visto el procedimiento de creación de las NOMs, es menester resaltar las peculiaridades que presenta el mismo, muy diferente al procedimiento legislativo contemplado por los artículos 71 y 72 de la Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos (vgr., iniciativa, discusión, aprobación, sanción, publicación e iniciación de la vigencia, de manera formal).

La principal característica es que no obstante que las NOMs en realidad constituyen disposiciones jurídicas con efectos obligatorios para los particulares, su procedimiento de creación ofrece la posibilidad para que los sectores particulares que pudieren verse afectados por su entrada en vigor, participen en su elaboración.

Considero que principalmente existen tres momentos en los que los sectores privados pueden intervenir en la elaboración de las NOMs. Inicialmente, al establecerse la posibilidad de que cualquier persona interesada pueda someter propuestas a consideración a las dependencias de la Administración Pública Federal para la elaboración de un anteproyecto de NOM. En un segundo momento, cuando las dependencias requieran a los particulares de información que éstas consideren conveniente para la elaboración de anteproyectos de NOMs y, por último, cuando se publica un proyecto de NOM para comentarios de particulares.

En el caso del primer momento de participación, es un hecho que la ley expresamente está otorgando un derecho a los particulares, sin embargo, la única obligación de las dependencias es la de evaluar las propuestas de los particulares, sin que la ley establezca la obligación de contestar a los mismos el resultado, viabilidad o conveniencia de preparar un anteproyecto de NOM.

En relación con el segundo momento en el que los particulares pueden participar en la elaboración de las NOMs, únicamente se verificará dicha posibilidad en la medida que las dependencias expresamente soliciten a los particulares los datos necesarios para la elaboración de los anteproyectos de NOMs. Además, el hecho de que las dependencias soliciten dichos datos, necesariamente no implica que los particulares puedan participar de manera directa o efectiva. La posibilidad para que los particulares participen en

Esta fase del proceso de creación de las NOMs, en gran medida depende de una conveniencia por parte de las dependencias respectivas.

Finalmente, por lo que hace al periodo de 60 días naturales a partir de la fecha de publicación en el DOF de un proyecto de NOM para que los particulares presenten sus comentarios al "comité consultivo nacional de normalización" respectivo, en todo caso es cuando los particulares efectivamente pueden participar en el procedimiento de creación de una NOM a efecto de que la autoridad tome en consideración los comentarios de los particulares y, en su caso, se realicen modificaciones al proyecto de NOM antes de que este sea publicado como una NOM definitiva. Además, la autoridad tiene la obligación de dar respuesta a los comentarios presentados por los particulares, así como de publicar dichas respuestas en el DOF.

Aún y cuando la autoridad no tiene la obligación de acatar los comentarios de los particulares por lo que se refiere a un proyecto de NOM específico, las respuestas a los mismos, al deber ser publicados en el DOF, puede constituir un antecedente importante para el caso de que cierto particular impugne la expedición de una NOM o, en su caso, determinado acto de autoridad con apoyo en la NOM para cuya expedición la autoridad no hubiere tomado en consideración de manera real y a fondo los comentarios hechos valer por el particular.

Con independencia de los requisitos que para la creación de las NOMs establece la LFMN, cabe hacer el señalamiento que de manera supletoria a dicha ley administrativa resulta aplicable la Ley Federal de Procedimiento Administrativo ("LFPA").²²⁸

²²⁸ LFPA, Artículos 10. y 20.

En ese sentido, entre los requisitos que las NOMs deben cumplir en términos de la LFPA encontramos principalmente: (i) la necesidad de ser publicadas en el DOF para que produzcan efectos jurídicos; (ii) cumplir con los elementos y requisitos del acto administrativo; así como, (iii) contar con las aprobaciones requeridas de los órganos distintos que las expidan, según proceda, en cuyo caso de contravención a dichos requisitos podrán estar afectas, según proceda, de nulidad o anulabilidad.²²⁹

A mayor abundamiento y conforme a las reformas de la LFPA publicadas en el DOF los días 19 de abril y 30 de mayo de 2000, se incluyó un nuevo apartado denominado "Título Tercero A - De la Mejora Regulatoria"²³⁰ que aplica no de manera supletoria a la FMN, sino de manera directa.

De especial interés es lo contenido en los Capítulos Segundo - De la Comisión Federal de Mejora Regulatoria y Tercero - De la Manifestación de Impacto Regulatorio, dentro del mencionado Título Tercero A de la LFPA.

En dichos apartados se contempla la creación de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria como órgano administrativo descentralizado de la SE, cuyo propósito es promover la transparencia en la elaboración y aplicación de las regulaciones y que éstas generen beneficios superiores a sus costos y el máximo beneficio para la sociedad, mediante la revisión del marco regulatorio nacional, elaboración de propuestas al titular del Poder Ejecutivo y proyectos de disposiciones legislativas y administrativas, así como programas para mejorar la regulación en actividades o sectores económicos específicos, dictaminación de

²²⁹ *Ibidem*. Artículos 30. a 70. y 10.

²³⁰ *Ibidem*. Artículos 69-A a 70-A.

anteproyectos (incluyendo de NOMs), y opinión sobre programas de mejora regulatoria, fundamentalmente.²³¹

De igual manera, y a grandes rasgos, se dispone que cuando las dependencias de la Administración Pública Federal elaboren anteproyectos de regulaciones (incluidas las NOMs), deberán presentarlos a la Comisión Federal de Mejora Regulatoria conjuntamente con una manifestación de impacto regulatorio, con por lo menos una anticipación de 30 días hábiles antes de la fecha en que se pretenda emitir el acto o someterlo a la consideración del Titular del Ejecutivo Federal. Como excepciones a la obligación de presentar la manifestación de impacto regulatorio es tratándose de anteproyectos que no impliquen costos de cumplimiento para los particulares, o bien, se trate de tratados internacionales.²³²

Lo anterior a efecto de que la citada comisión pueda dictaminar y solicitar correcciones a los anteproyectos de las dependencias, sobre todo para tratar de evitar que las regulaciones tengan un impacto negativo en la economía o efecto sustancial sobre un sector específico. Inclusive, dicha comisión deberá hacer públicos tanto los anteproyectos como las manifestaciones de impacto regulatorio y dictámenes que emita, para poder otorgar una mayor seguridad jurídica a los gobernados.

Aún y cuando es muy loable el anterior procedimiento, habrá que ver si efectivamente cumple con la finalidad para el que se instituyó y, sobre todo, si las dependencias de la Administración Pública Federal acatarán las recomendaciones emitidas por la Comisión Federal de Mejora Regulatoria.

³¹ Ibidem. Artículo 69-E.

³² Ibidem. Artículos 69-H a 69-L.

C. Programa Nacional de Normalización.

El artículo 61-A de la LFMN dispone que el Programa Nacional de Normalización²³³ se integra por el listado de temas a normalizar durante cada año (incluyendo NOMs y NMJs), e incluirá el calendario de trabajo para cada tema, debiéndose publicar en el DOF. Cuando a juicio de la Comisión Nacional de Normalización dicho programa requiera de un suplemento, deberá seguirse el mismo procedimiento para su integración y publicación, conforme se establece en el Reglamento de la LFMN.

Lo anterior ocasiona la expedición incontrolada de suplementos a los Programas Nacionales de Normalización, fomentando incertidumbre jurídica en la materia, lo cual ha redundado en detrimento de su credibilidad. Una solución para ello sería la creación de disposiciones que exijan la evaluación periódica del Programa Nacional de Normalización, tratando de lograr (i) el análisis sobre la conveniencia de publicar suplementos al mismo y, (ii) que constituya un verdadero y efectivo instrumento de planeación con datos concretos sobre el avance efectivo en el desarrollo de los temas programados.

Independientemente de lo anterior, el Programa Nacional de Normalización resulta de suma importancia ya que, en términos de mencionado artículo 61-A de la LFMN, las dependencias competentes no pueden expedir NOMs sobre temas no incluidos en el mismo, salvo para los casos de que se trate de "NOMs de Emergencia". El requisito que las NMJs deban también estar incluidas en el Programa en cita se establece en el artículo 51-A de la LFMN.

El antecedente para la expedición del Programa Nacional de Normalización lo encontramos en los artículos 45 y 48 de la Ley

Federal sobre Metrología y Normalización de 1988. Conforme a dichas disposiciones se estableció que el Programa Nacional de Normalización sería elaborado por la entonces Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, tomando en consideración la opinión de las demás dependencias que ejercían control o vigilancia sobre los productos o servicios susceptibles de normalizarse, así como también que en la elaboración de NOMs, se daría preferencia a las comprendidas en el Programa Nacional de Normalización.

El que la LFMN vigente establezca que las dependencias de la Administración Pública Federal sólo puedan expedir NOMs sobre temas incluidos en el Programa Nacional de Normalización, constituye un elemento de seguridad jurídica para los particulares. Esto es, dado que dicho Programa se publica anualmente en el DOF, implica que los sectores interesados pueden conocer su contenido y, en su caso, puedan acercarse a la autoridad para hacer un determinado planteamiento en relación con los programas relativos a la creación, modificación o revisión de las NOMs de su interés. Además, con este instrumento los particulares pueden prever la posibilidad de que sea expedida una NOM que pudiera tener impacto en sus actividades comerciales o productivas, en cuya situación estarían al pendiente de la publicación del proyecto de NOM en el DOF para hacer valer sus comentarios tendientes a la modificación en uno u otro sentido de dicho proyecto de NOM.

Por otra parte, la obligación de que las NOMs a ser expedidas necesariamente deben estar contenidas en el Programa Nacional de Normalización correspondiente, se traduce en la posibilidad de que una NOM pueda ser impugnada por los particulares cuando la materia cubierta por la misma no hubiere estado incluida en el Programa.

³³ El Programa Nacional de Normalización en vigor se publicó en el DOF el

D. Normas Oficiales Mexicanas y el comercio exterior.

Como a continuación lo abordaré de manera sucinta, el tema de las NOMs reviste especial importancia dentro del contexto del comercio exterior, sobre todo si consideramos el proceso de globalización en que actualmente México se está viendo inmerso, cada día a una mayor profundidad obligada por las circunstancias.

"El concepto de comercio exterior puede equipararse en general a todo acto de tráfico internacional. La frontera delimita siempre el comercio interior respecto del exterior. El primero no origina operaciones a través de la frontera; el segundo sí y, en consecuencia, vienen sometidos a diversas legislaciones."²³⁴

"Técnicamente, el principio de la libertad de comercio e industria, en su acepción más amplia, cubre el ejercicio de cualquier actividad económica privada, bien sea comercial, industrial o de servicios."²³⁵

Como lo señala Ruperto Patiño Manferrer,²³⁶ la tendencia consistente en ir desapareciendo los controles administrativos sobre la importación de mercancías, hace evidente la necesidad de que el Estado garantice a los productores nacionales que la competencia que habrán de enfrentar con sus homólogos del exterior, se resolverá en términos justos y equitativos, sobre la base de una competencia leal. Esto significa que es responsabilidad del Estado evitar la importación al mercado nacional de mercancías "chatarra" que simplemente no cumplen con

12 de marzo de 2001.

²³⁴ Manzanedo Mateos, José Antonio. "El Comercio Exterior en el Ordenamiento Administrativo Español". Tomo I. Instituto de Estudios Administrativos Local. Madrid, España 1968. p. 209.

²³⁵ *Ibidem.* p. 117.

estándares mínimos cuyo cumplimiento se exige a los productores nacionales, aunado al deber de proteger a los consumidores nacionales y medio ambiente en general.

Ya vimos que en términos de lo dispuesto por la LFMN,²³⁷ cuando un producto o servicio debe cumplir con una determinada NOM, sus similares a importarse también deben cumplir las especificaciones de dicha NOM y, cuando no exista una NOM aplicable, las dependencias competentes podrán requerir que tales productos o servicios ostenten las especificaciones internacionales con que cumplen, las del país de origen o, a falta de éstas, con las del fabricante.

Lo anterior, sin embargo, debiéndose cuidar en todo momento que no se atente con obligación alguna asumida por el Gobierno Mexicano conforme a los convenios internacionales suscritos. Esto es, se debe procurar que las NOMs no se conviertan en barreras injustificadas o encubiertas al comercio internacional.

La Ley de Comercio Exterior ("LCE")²³⁸ tiene por objeto regular y promover el comercio exterior, incrementar la competitividad de la economía nacional, propiciar el uso eficiente de los recursos productivos del país, integrar la economía mexicana con la internacional y contribuir a la elevación del bienestar de la población.²³⁹

Conforme a la LCE, el Ejecutivo Federal tiene, entre otras facultades, la de establecer medidas para regular, restringir o prohibir la exportación, importación, circulación o tránsito de

³⁶ Publicación denominada Pemex LEX - Información Jurídica.

³⁷ LFMN. Ob. cit. Artículo 53.

³⁸ Publicada en el DOF el 27 de julio de 1993, reformada mediante publicación de fecha 22 de diciembre de 1993.

³⁹ LCE, Artículo 1o.

mercancías en territorio nacional,²⁴⁰ correspondiendo a la SE, por conducto de la Comisión de Comercio Exterior, estudiar, proyectar, establecer y modificar medidas de regulación y restricción no arancelarias al comercio exterior, principalmente.²⁴¹

Asimismo, la LCE señala que podrán imponerse medidas de regulación y restricción no arancelarias a la importación, exportación, circulación o tránsito de mercancías, entre otros casos, conforme a lo dispuesto en los tratados internacionales de los que México sea parte, cuando se trate de preservar la fauna y la flora, cuando se trate de situaciones no previstas por las NOMs en lo referente a seguridad nacional, salud pública, sanidad fitopecuaria o ecología, para regular la entrada de productos usados, de deshecho o que carezcan de mercado sustancial en su país de origen o procedencia, así como, en respuesta a las restricciones a exportaciones mexicanas aplicadas unilateralmente por otros países (como medida de reciprocidad), entre otros casos.²⁴² De igual manera, se establece que dichas medidas deberán someterse previamente a la opinión de la Comisión de Comercio Exterior - salvo en casos de emergencia susceptibles de producir un daño difícilmente reparable de seguirse el procedimiento para obtener la opinión favorable indicada, y publicarse en el DOF, pudiendo consistir en permisos previos, certificaciones y demás instrumentos que se consideren adecuados para los fines de la LCE, fundamentalmente.²⁴³

Asimismo, se establece que las mercancías sujetas a restricciones o regulaciones no arancelarias se identificarán en términos de sus fracciones arancelarias y nomenclatura que les

²⁴⁰ Ibidem. Artículo 4o.

²⁴¹ Ibidem. Artículos 5o. y 6o.

²⁴² Ibidem. Artículos 15 y 16.

²⁴³ Ibidem. Artículos 17 y 19.

corresponda conforme a la tarifa respectiva, esto es, ya sea de la Ley del Impuesto General de Importación o de la Ley del Impuesto General de Exportación.²⁴⁴

Para efectos del presente análisis, el artículo 26 de la LCE señala que, en todo caso, la importación, circulación o tránsito de mercancías estarán sujetos a las NOMs, sin que esté permitido establecerse disposiciones de normalización diferentes a las NOMs. Para tal propósito, la SE determinará las NOMs que las autoridades aduaneras deban hacer cumplir en el punto de entrada de la mercancía al país, previa opinión de la Comisión de Comercio Exterior y sujeto al requisito de publicación en el DOF.²⁴⁵

Conforme lo anterior, es claro que las NOMs constituyen, en el ámbito del comercio exterior, medidas de regulación y restricción no arancelarias cuya implementación en dicho ámbito se encuentra regulado por la LCE siendo consistente con lo establecido en la LFMN vigente.

Ahora bien, desde el punto de vista de la regulación convencional internacional, procede señalar que a partir del mes de noviembre de 1986 en que México ingresó formalmente al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), cuyo acuerdo fue sustituido a partir del mes de enero de 1995 por la Organización Mundial de Comercio ("OMC"),²⁴⁶ implicó su adhesión a

²⁴⁴ *Ibidem*. Artículos 20 y 21.

²⁴⁵ La regulación vigente por parte de la SE la constituye el "Acuerdo que identifica las fracciones arancelarias de las tarifas de la Ley del Impuesto General de Importación y de la Ley del Impuesto General de Exportación, en las cuales se clasifican las mercancías sujetas al cumplimiento de las Normas Oficiales Mexicanas en el punto de su entrada al país, y en el de su salida", publicado en el DOF el 2 de junio de 1997, reformado mediante publicaciones de fechas 10 de octubre de 1997, 16 de diciembre de 1998, 5 de abril y 17 de noviembre de 1999, 2 de junio y 28 de julio de 2000, así como el 18 de mayo de 2001.

²⁴⁶ El "Acuerdo por el que se establece la Organización Mundial de Comercio" fue publicado en el DOF el 30 de diciembre de 1994.

los principios y acuerdos relativos a la integración de dicho organismo.²⁴⁷

Entre los principales objetivos de la OMC se encuentra la administración y aplicación de acuerdos comerciales-multilaterales sirviendo como marco para la aplicación de sus resultados y supervisión de políticas comerciales internacionales.

Dentro de sus principios encontramos, (i) la implementación de sistemas basados en normas justas; (ii) la liberalización y supervisión progresiva de los obstáculos arancelarios y no arancelarios; (iii) el rechazo de proteccionismos; (iv) supresión de tratos discriminatorios en las relaciones comerciales; así como (v) el logro de niveles máximos posibles de transparencia.

El tema relativo a la normalización dentro de la OMC se encuentra contenido en la "Decisión relativa al proyecto de entendimiento sobre un sistema de información OMC-ISO sobre normas", que prevé el establecimiento de un sistema de información para la elaboración, adopción y aplicación de normas conforme al Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio parte de la OMC.

²⁴⁷ Por no ser el tema principal del presente trabajo, y derivado que la OMC constituye el organismo más representativo del que México forma parte en el contexto del comercio a nivel mundial, únicamente hago referencia a dicho organismo. Ello, sin dejar de mencionar otros foros importantes de los que México también es parte tales como, entre otros, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico ("OCDE"), Mecanismo de Cooperación Económica Asia-Pacífico ("APEC"), Área de Libre Comercio de las Américas ("ALCA"), Asociación Latinoamericana de Integración ("ALADI"), ésta última mediante la firma del Tratado de Montevideo de 1980 del que han derivado la celebración de diversos tratados de libre comercio (vgr., entre México y Bolivia, Chile, Colombia y Venezuela, entre otros), así como acuerdos denominados de alcance parcial e inclusive de complementación económica entre México y países tales como Brasil, Paraguay, Argentina, Perú, Uruguay y Ecuador.

Dicho Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio señala ciertas obligaciones en materia de normalización para los países miembros de la OMC, tales como:

(i) Asegurarse darles a los productos importados un trato no menos favorable que el otorgado a productos similares de origen nacional o de cualquier otro país, en relación con requisitos de cumplimiento con normas técnicas;

(ii) No elaborar, adoptar o aplicar normas técnicas que tengan por objeto crear obstáculos innecesarios al comercio internacional;

(iii) Procurar utilizar normas internacionales o sus elementos pertinentes en la expedición de sus normas técnicas;

(iv) A petición de cualquier país miembro, proporcionar información para justificar la adopción de una norma técnica cuando ésta tenga un efecto significativo en el comercio;

(v) Participar en actividades internacionales de normalización logrando la mayor armonía posible entre las normas técnicas de cada país;

(vi) Mantener informados a los miembros de la OMC sobre la adopción de normas técnicas, incluyendo su objetivo y razón de ser; así como,

(vii) De manera general, cumplir con el "Código de Buena Conducta para la Elaboración, Adopción y Aplicación de Normas" de la OMC.

Como sabemos, los tratados internacionales de libre comercio, suscritos por el Gobierno Mexicano, actualmente en vigor son:

- a) Tratado de Libre Comercio de América del Norte entre México, Canadá y Estados Unidos de América ("TLCAN");²⁴⁸
- b) Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos, la República de Colombia y la República de Venezuela, conocido como "G3";²⁴⁹
- c) Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Costa Rica;²⁵⁰
- d) Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Bolivia;²⁵¹
- e) Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Nicaragua;²⁵²
- f) Tratado de Libre Comercio entre la República de Chile y los Estados Unidos Mexicanos;²⁵³

⁴⁸ Publicado en el DOF el 20 de diciembre de 1993.

⁴⁹ Publicado en el DOF el 9 de enero de 1995. Lo relativo al aspecto de normalización se encuentra contemplado en el Capítulo XIV ("Normas Técnicas"), Sección Tercera.

⁵⁰ Publicado en el DOF el 10 de enero de 1995. Las disposiciones de normalización pactadas se encuentran previstas en el Capítulo XI ("Medidas de Normalización"), Cuarta Parte ("Barreras Técnicas al Comercio").

⁵¹ Publicado en el DOF el 11 de enero de 1995. Las disposiciones de normalización se encuentran contenidas en el Capítulo XIII ("Medidas de Normalización"), Cuarta Parte ("Barreras Técnicas al Comercio").

⁵² Publicado en el DOF el 1º de julio de 1998. Los acuerdos relativos a la normalización fueron incluidos dentro del Capítulo XIV ("Medidas Relativas a la Normalización"), Cuarta Parte ("Barreras Técnicas al Comercio").

⁵³ Publicado en el DOF el 28 de julio de 1999. Los acuerdos relacionados con la materia e la normalización fueron incluidos dentro de su Tercera

- g) Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre los Estados Unidos Mexicanos y la Comunidad Europea y sus Estados Miembros;²⁵⁴
- h) Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y el Estado de Israel;²⁵⁵ así como,
- i) Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y las Repúblicas de El Salvador, Guatemala y Honduras.²⁵⁶

Dada la importancia para México del comercio con sus países vecinos del norte, a continuación señalo las disposiciones más importantes del TLCAN en materia de normalización, específicamente contenidas en la Tercera Parte ("Barreras Técnicas al Comercio"), Capítulo IX ("Medidas Relativas a la Normalización") del mismo.

Las principales disposiciones, principios y obligaciones en la materia contenidas en el TLCAN consisten en que:

Parte ("Normas Técnicas"), Capítulo 8 ("Medidas relativas a la Normalización").

⁵⁴ Publicado en el DOF el 26 de junio de 2000. El artículo 18 ("Reglamentos Técnicos y Evaluación de la Conformidad") de este acuerdo señala que las Partes se comprometen a cooperar en los ámbitos de los reglamentos técnicos y la evaluación de la conformidad. Asimismo, cabe señalar que el artículo 19 ("Normas, reglamentos Técnicos y Procedimientos de Evaluación de la Conformidad") de la Decisión del Consejo Conjunto del Acuerdo Interino sobre Comercio y Cuestiones Relacionadas con el Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y la Comunidad Europea (No. 2/2000) establece los lineamientos relativos en materia de normalización que deben seguir las Partes, principalmente de conformidad con el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio de la OMC.

⁵⁵ Publicado en el DOF el 28 de junio de 2000. El artículo 7-02 ("Medidas relativas a la Normalización") del Capítulo VII ("Derechos y Obligaciones de la OMC") de este tratado, señala que las Partes confirman sus derechos y obligaciones en relación con las medidas relativas a la normalización de conformidad con el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio de la OMC.

a) Cada una de las partes procurará, mediante las medidas apropiadas, asegurar la observancia por parte de los gobiernos estatales o provinciales de las disposiciones en materia de normalización;²⁵⁷

b) Las partes se confirman mutuamente sus derechos y obligaciones respecto a las medidas de normalización de conformidad con el GATT y demás tratados internacionales a que se encuentren sujetos;²⁵⁸

c) Las partes podrán adoptar, mantener o aplicar cualquier medida relativa a la normalización, incluso cualquier medida referente a la seguridad o a la protección de la vida y la salud humana, animal y vegetal, del medio ambiente, o del consumidor, al igual que para asegurar su cumplimiento y aplicación, incluyendo aquellas que prohíban la importación de bienes o la prestación de servicios que no cumplan con tales requisitos. Lo anterior será conforme a los niveles de protección que cada una de las partes considere apropiados;²⁵⁹

d) Cada parte otorgará a los proveedores de bienes o a los prestadores de servicios de otra parte "trato nacional" y "trato no menos favorable", que implica un trato no menos favorable que el que se otorgue a los nacionales de cada parte o de cualquier otro país respecto de bienes similares o bajo circunstancias similares para la prestación de servicios;²⁶⁰

256 Publicado en el DOF el 14 de marzo de 2001. Las disposiciones de normalización se encuentran contenidas en el Capítulo XV ("Medidas Relativas a la Normalización").

257 TLCAN, Artículo 902.

258 Ibidem. Artículo 903.

259 Ibidem. Artículos 904.1 y 904.2.

260 Ibidem. Artículo 904.3.

e) No se podrán elaborar, adoptar, mantener o aplicar medidas de normalización que tengan por objeto o efecto crear obstáculos innecesarios al comercio entre las partes;²⁶¹

f) Cada una de las partes utilizará, como base para sus propias medidas de normalización, las normas internacionales pertinentes o de adopción inminente, excepto cuando esas normas no constituyan un medio eficaz o adecuado para lograr sus objetivos legítimos (vgr., por factores geográficos, tecnológicos o de infraestructura, por razones científicas, por que no se obtenga el nivel de protección buscado, etc.);²⁶²

g) Las partes trabajarán de manera conjunta²⁶³ para fortalecer los niveles de seguridad y protección, debiendo hacer compatibles, en el mayor grado posible, sus expectativas en relación con las medidas de normalización (incluyendo los procedimientos para la evaluación de la conformidad), con el fin de facilitar el comercio de bienes y servicios entre las partes;²⁶⁴

h) En la medida de lo posible, cada una de las partes aceptará los resultados de los procedimientos de evaluación de conformidad que se lleven a cabo en territorio de otra Parte, siempre que ofrezcan una garantía satisfactoria equivalente a la

²⁶¹ Ibidem. Artículo 904.4.

²⁶² Ibidem. Artículo 905.1.

²⁶³ Los artículos 911 y 914 del TLCAN contemplan la cooperación técnica entre las Partes (vgr., asesoría, información, asistencia, así como consultas) para fortalecer las medidas relativas a la normalización. Asimismo, el artículo 913 de dicho tratado establece lo relativo a la integración del Comité de Medidas Relativas a la Normalización, constituido por representantes de las Partes cuya función principal es dar seguimiento a la aplicación y administración sobre el propio Capítulo IX del TLCAN, pudiendo establecer Subcomités de Normas tales como en materia de transportes, telecomunicaciones, industria automotriz, bienes textiles y etiquetado, entre otros.

²⁶⁴ Ibidem. Artículos 906.1, 906.2 y 908.

que brinden los procedimientos que la parte aceptante lleve a cabo para comprobar el cumplimiento con las normas aplicables;²⁶⁵

i) Las partes acreditarán, aprobarán, otorgarán licencias o reconocerán de cualquier forma a los organismos de evaluación de la conformidad en territorio de cualquier parte, en condiciones no menos favorables que las otorgadas a los organismos en sus territorios;²⁶⁶

j) Al proponer la adopción o modificación de cualquier reglamento técnico (vgr., NOMs), cada una de las partes deberá notificarlo por escrito a las demás partes de modo que permita familiarizarse con ello, permitiendo la formulación de observaciones por escrito, salvo que se trate para hacer frente a una circunstancia urgente;²⁶⁷ así como,

k) Cada una de las partes asegurará que haya un centro de información capaz de responder todas las preguntas y solicitudes razonables de las otras partes en relación con las medidas de normalización que se tengan;²⁶⁸

Habiendo señalado lo anterior, no me queda la menor duda que los derechos y obligaciones de los países signatarios del TLCAN se encuentran apegados a las disposiciones en materia de normalización adoptadas por la OMC, al menos teóricamente.

Por lo que hace a los tratados de libre comercio suscritos con Costa Rica, Colombia, Venezuela, Bolivia, Nicaragua, Chile, El Salvador, Guatemala y Honduras, éstos incluyen prácticamente los

²⁶⁵ Ibidem. Artículo 906.6.

²⁶⁶ Ibidem. Artículo 908.2.

²⁶⁷ Ibidem. Artículo 909.

²⁶⁸ Ibidem. Artículo 910.

ismos derechos y obligaciones en materia de normalización que los contenidos en el TLCAN. Quizá, el único cambio es que tratan de manera somera el aspecto relativo a la metrología, con la mera referencia en el sentido que las partes, en la medida de lo posible, adoptarán de manera homogénea patrones metroológicos conforme a los internacionales vigentes que les resulten más convenientes. Considero que el hecho que las disposiciones en materia de normalización contenidas en estos tratados, casi idénticas a las del TLACAN, se puede deber a que éste último tratado fue utilizado como referencia en las negociaciones de los tratados con los países latinoamericanos.

En relación con los tratados de libre comercio de reciente promulgación celebrados con la Comunidad Europea y el Estado de Israel, éstos se limitaron a confirmar los derechos y obligaciones asumidos en términos de el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio de la OMC.

No cabe el cuestionamiento que la definición de reglas sobre la creación y aplicación de las NOMs ocupa un lugar preponderante en el comercio internacional, sin embargo, creo que lo más importante sería conocer si lo previsto por el TLCAN y demás tratados internacionales de los que México es parte efectivamente ha tenido verificativo y cumplimiento.

CAPITULO IV

Impacto de las Normas Oficiales Mexicanas.

A. Finalidad de las Normas Oficiales Mexicanas.

Habiendo analizado los antecedentes, concepto, fundamento y procedimiento de creación de las NOMs, resulta necesario establecer cuáles son sus finalidades, desde el punto de vista de su materia.

Conforme al artículo 40 de la LFMN vigente, las NOMs tienen como finalidad, establecer:

(i) Las características y/o especificaciones que deben reunir los productos y "procesos"²⁶⁹ cuando éstos puedan constituir un riesgo para la seguridad de las personas o dañar la salud humana, animal, vegetal, el medio ambiente general y laboral, o para la preservación de recursos naturales;

(ii) Las características y/o especificaciones de los productos utilizados como materias primas o partes o materiales para la fabricación o ensamble de productos finales sujetos al cumplimiento de NOMs, siempre que para cumplir las especificaciones de éstos sean indispensables las de dichas materias primas, partes o materiales;

⁶⁹ El término "proceso" se encuentra definido por la LFMN como el conjunto de actividades relativas a la producción, obtención, elaboración, fabricación, preparación, conservación, mezclado, acondicionamiento, envasado, manipulación, ensamblado, transporte, distribución, almacenamiento y expendio o suministro al público de productos y servicios.

(iii) Las características y/o especificaciones que deban reunir los servicios cuando éstos puedan constituir un riesgo para la seguridad de las personas o dañar la salud humana, animal, vegetal o el medio ambiente general y laboral o cuando se trate de la prestación de servicios de forma generalizada para el consumidor;

(iv) Las características y/o especificaciones relacionadas con los instrumentos para medir, los patrones de medida y sus métodos de medición, verificación, calibración y trazabilidad;

(v) Las especificaciones y/o procedimientos de envase y embalaje de los productos que puedan constituir un riesgo para la seguridad de las personas o dañar la salud de las mismas o el medio ambiente;

(vi) Las condiciones de salud, seguridad e higiene que deberán observarse en los centros de trabajo y otros centros públicos de reunión;

(vii) La nomenclatura, expresiones, abreviaturas, símbolos, diagramas o dibujos que deberán emplearse en el lenguaje técnico industrial, comercial, de servicios o de comunicación;

(viii) La descripción de emblemas, símbolos y contraseñas para fines de la LFMN;

(ix) Las características y/o especificaciones, criterios y procedimientos que permitan proteger y promover el mejoramiento del medio ambiente y los ecosistemas, así como la preservación de los recursos naturales;

(x) Las características y/o especificaciones, criterios y procedimientos que permitan proteger y promover la salud de las personas, animales o vegetales;

(xi) La determinación de la información comercial, sanitaria, ecológica, de calidad, seguridad e higiene y requisitos que deben cumplir las etiquetas, envases, embalaje y la publicidad de los productos y servicios para dar información al consumidor o usuario;

(xii) Las características y/o especificaciones que deben reunir los equipos, materiales, dispositivos e instalaciones industriales, comerciales, de servicios y domésticas para fines sanitarios, acuícolas, agrícolas, pecuarios, ecológicos, de comunicaciones, de seguridad o de calidad y particularmente cuando sean peligrosos;

(xiii) Los apoyos a las denominaciones de origen para los productos del país;

(xiv) Las características y/o especificaciones que deban reunir los aparatos, redes y sistemas de comunicación, así como vehículos de transporte, equipos y servicios conexos para proteger las vías generales de comunicación y la seguridad de sus usuarios;

(xv) Las características y/o especificaciones, criterios y procedimientos para el manejo, transporte y confinamiento de materiales y residuos industriales peligrosos y de las sustancias radioactivas; y,

(xvi) Otras en que se requiera normalizar productos, métodos, procesos, sistemas o prácticas industriales, comerciales o de servicios de conformidad con otras disposiciones legales.

Como se desprende de lo anterior, la finalidad primordial de las NOMs se circunscribe al establecimiento de disposiciones que permitan que los productos y servicios sean producidos o prestados, respectivamente, con un nivel mínimo de calidad para asegurar que éstos no generen un riesgo para la seguridad de las personas o dañar la salud humana, animal, vegetal, el medio ambiente general y laboral, o para la preservación de recursos naturales.

Considero que el hecho que las NOMs tengan como finalidad el establecimiento de disposiciones que garanticen a la comunidad la confiabilidad sobre el uso de productos, goce de servicios, para evitar riesgos de actividades, e inclusive para la preservación del medio ambiente y de los recursos naturales, constituye un aspecto positivo y deseable para que se cumpla.

El problema se percibe con mayor precisión de una revisión interpretativa jurídica del artículo 40 de la LFMN. Como se aprecia de la disposición, las NOMs pretenden abarcar una regulación jurídica para una infinidad (totalidad) de productos, servicios y actividades. Siendo tan amplias las finalidades de lo que las NOMs pretenden regular, considero que se está dejando abierta la posibilidad de que la autoridad expida una verdadera legislación a través de NOMs, cuando en realidad una regulación jurídica de este tipo debería expedirse por conducto de reglamentos a leyes, o al menos mediante un procedimiento legislativo formalmente hablando (a manera de filtro) que permita asegurar en una mejor manera que las NOMs efectivamente cumplan su finalidad sin arbitrariedades.

Siendo tan amplia la gama de disposiciones (obligaciones para los particulares) que una NOM puede contener, se deja en un estado de inseguridad jurídica al gobernado sobre qué obligación es la que le podrán imponer el día de mañana a través de una NOM.

B. Cumplimiento de las Normas Oficiales Mexicanas.

1. Su eficacia.

Ya en el primer capítulo del presente trabajo mencioné que, en términos del artículo 52 de la LFMN, todos los productos a comercializarse en territorio nacional, así como los procesos, métodos, instalaciones, servicios o actividades con verificativo en México, deben cumplir con las NOMs que les sean aplicables.

Así, el artículo 56 de la LFMN establece que los productores, fabricantes y los prestadores de servicios sujetos a NOMs deben mantener sistemas de control de calidad compatibles con las NOMs aplicables. También están obligados a verificar sistemáticamente las especificaciones del producto o servicio y su proceso, utilizando equipo suficiente y adecuado de laboratorio y el método de prueba apropiado, así como llevar un control estadístico de la producción en forma tal, que objetivamente se aprecie el cumplimiento de dichas especificaciones.

Conforme lo anterior, es evidente que la LFMN impone la obligación de cumplir con las NOMs a todas aquellas personas cuyos productos, servicios o actividades caigan dentro de los supuestos normativos de las NOMs, e inclusive asegurarse periódica y sistemáticamente de dicho cumplimiento.

Sobre el particular, la LFMN establece, en su artículo 3º, fracción IV-A, que la "evaluación de la conformidad" es la determinación del grado de cumplimiento con las NOMs o la conformidad con las NMXs, las normas internacionales²⁷⁰ u otras

⁷⁰ En términos de la fracción X-A del artículo 3º de la LFMN, se entiende por "norma o lineamiento internacional", la norma, lineamiento o documento normativo que emite un organismo internacional de

especificaciones, prescripciones o características, y comprende, entre otros, los procedimientos de muestreo, prueba, calibración²⁷¹, certificación²⁷² y verificación²⁷³.

Para efectos de lo anterior, el artículo 73 de la LFMN dispone que las dependencias competentes establecerán, tratándose de las NOMs, los procedimientos para la "evaluación de la conformidad" cuando para fines oficiales requieran comprobar el cumplimiento con las mismas, lo que se hará según el nivel de riesgo o de protección necesarios para salvaguardar las finalidades de las NOMs conforme a la LFMN, previa consulta con los sectores interesados, observando lo dispuesto por la LFMN, su reglamento y los lineamientos internacionales. Respecto de las NOMs u otras especificaciones, prescripciones o características determinadas, también establecerán dichos procedimientos cuando así se requiera.

La misma disposición establece que los procedimientos referidos se publicarán para consulta pública en el DOF antes de su publicación definitiva, salvo que los mismos estén contenidos en la NOM correspondiente, o exista una razón fundada en contrario. Cuando tales procedimientos impliquen trámites

normalización u otro relacionado con la materia, reconocido por el Gobierno Mexicano en los términos del derecho internacional.

71 El concepto de "calibración" es definido por la fracción II del artículo 3o. de la LFMN, como el conjunto de operaciones que tienen por finalidad determinar los errores de un instrumento para medir y, de ser necesario, otras características metrológicas.

72 Por "certificación", según lo dispuesto por las fracciones III y XII del artículo 3o. de la LFMN, debemos entender, el procedimiento por el cual se asegura que un producto, proceso, sistema o servicio se ajusta a las normas o lineamientos o recomendaciones de organismos dedicados a la normalización nacionales e internacionales, llevada a cabo por "organismos de certificación".

73 Conforme a las fracciones XVII y XVIII del artículo 3o. de la LFMN, la "verificación" es la constatación ocular o comprobación mediante muestreo, medición, pruebas de laboratorio, o examen de documentos que se realizan para evaluar la conformidad en un momento determinado, realizada por una "unidad de verificación".

adicionales, se deberá turnar copia de los mismos a la SE para su opinión, antes que los mismos se publiquen de manera definitiva.

Por su parte, el artículo 74 de la LFMN, establece que las dependencias o las "personas acreditadas y aprobadas" (vgr., organismos de certificación", "laboratorios de pruebas" y unidades de verificación", acreditados) podrán evaluar la conformidad a petición de parte, para fines particulares, oficiales o de exportación.

Finalmente, el artículo 76 de la LFMN dispone que las dependencias competentes, en coordinación con la SE, podrán establecer las características de las contraseñas oficiales que denoten la evaluación de la conformidad respecto de las NOMs y, cuando se requiera, de las NMXs.

Los productos o servicios sujetos a NOMs y NMXs, podrán ostentar voluntariamente las contraseñas oficiales cuando ello no induzca a error al consumidor o usuario sobre las características del bien o servicio; se haya evaluado la conformidad por una "persona acreditada y aprobada" y las contraseñas se acompañen de las marcas registradas por la misma en los términos de la Ley de Propiedad Industrial. Para ello, se deberá obtener previamente la autorización de las "personas acreditadas" para el uso de sus marcas registradas.

Las dependencias podrán requerir que determinados productos ostenten dichas contraseñas obligatoriamente, en cuyo caso se requerirá la "evaluación de la conformidad" por la dependencia competente o por las "personas acreditadas y aprobadas" para ello.

Visto lo que antecede, resulta conveniente realizar las siguientes observaciones:

Es claro que la LFMN establece la obligación de cumplir con las NOMs, así como impone el deber a los particulares de mantener sistemas de control de calidad que garanticen el cumplimiento de las especificaciones del producto o servicio y su proceso, así como el realizar verificaciones de manera sistemática.

La LFMN es imprecisa sobre la manera en que habrán de cumplirse las obligaciones señaladas (vgr., controles de calidad periódicos), independientemente que ello puede constituir una carga en exceso para los particulares. Se vuelve a dejar a los particulares en una situación de inseguridad jurídica ya que en todo caso dependerá de lo que la autoridad estime pertinente para cumplir con tales obligaciones.

Es factible que determinados particulares e inclusive un sector comercial o industrial, dados los escasos recursos que tengan, no puedan cumplir con la obligación consistente en mantener sistemas de control de calidad por lo gravoso que esto pudiera representarles. ¿Si ya se obtuvo una "evaluación de la conformidad" que acredite el cumplimiento con una NOM específica, por qué imponer otra carga en exceso para los particulares? En todo caso, debe ser a través de las facultades de vigilancia y verificación que la autoridad puede imponer las sanciones respectivas en caso que se compruebe que el producto o servicio han dejado de cumplir con las NOMs que les son aplicables.

En segundo lugar, dado que las dependencias están obligadas por ley a publicar los procedimientos conforme a los cuales se podrá emitir la "evaluación de la conformidad" para las NOMs de su competencia, es prudente resaltar que las únicas dependencias que actualmente han establecido y publicado en el DOF dichos

procedimientos, son las ahora denominadas SE²⁷⁴ y la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación ("SAGARPA").²⁷⁵ ¿Conforme a qué procedimientos se llevará a cabo la evaluación de la conformidad de las demás dependencias competentes en materia de NOMs específicas, diferentes a las dependencias mencionadas?

Por lo que hace a la consagración contenida en el último párrafo del artículo 40 de la LFMN que dispone que, "Los criterios, reglas, instructivos, manuales, circulares, lineamientos, procedimientos u otras disposiciones de carácter obligatorio que requieran establecer las dependencias y se refieran a las materias y finalidades que se establecen en este artículo, sólo podrán expedirse como normas oficiales mexicanas conforme al procedimiento establecido en esta Ley", cabe hacer el comentario de que los procedimientos para la "evaluación de la conformidad" por parte de la SE y de la SAGARPA, no se expidieron en forma de NOMs como lo señala la disposición en comento y, por ende, sin haberse seguido el procedimiento dispuesto para la creación de NOMs. ¿Es a caso esta una situación que contribuye a proporcionar inseguridad jurídica a los gobernados, o simplemente representan actos contrarios a las disposiciones de la LFMN?

Finalmente, resulta también necesario tratar de desentrañar el simple pero profundo cuestionamiento consistente en ¿Si efectivamente las dependencias de la Administración Pública

⁷⁴ Mediante las "Políticas y procedimientos para la evaluación de la conformidad. Procedimientos de certificación y verificación de productos sujetos al cumplimiento de NOMs, competencia de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial", publicadas en el DOF el 24 de octubre de 1997, reformadas mediante publicaciones de los días 29 de febrero y 24 de mayo de 2000.

⁷⁵ Mediante los "Procedimientos para la evaluación de la conformidad de las NOMs en materia zoonosanitaria, competencia de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural", publicados en el DOF el día

federal cuentan con los elementos necesarios, suficientes y adecuados para realizar las actividades relativas a la "evaluación de la conformidad"?

Como ya lo indiqué, la LFMN establece que las dependencias competentes o las "personas acreditadas y aprobadas" llevarán a cabo las actividades inherentes a la "evaluación de la conformidad". Sobre este particular, cabe señalar que el que la determinación del cumplimiento conforme a una NOM pueda ser determinado por entidades privadas ("personas acreditadas y aprobadas"), no obstante estar autorizadas por la autoridad, constituye una delegación de funciones propias de la administración pública.

Dicha práctica deviene de una delegación de facultades que ni siquiera es de una autoridad a otra, sino de una autoridad a personas privadas. La ley otorga validez y reconocimiento oficial a toda "evaluación de la conformidad" que haya sido emitida por una persona (privada) acreditada y aprobada cuando en realidad dicho reconocimiento debiera ser únicamente en la medida que la evaluación la expida una autoridad expresamente autorizada por ley.

La justificación, aunque considero no completamente legal, para que la autoridad haya delegado funciones que le son propias a organismos privados, es el hecho consistente en que la administración pública muy probablemente no cuenta con los recursos suficientes para cubrir los requerimientos de todos los particulares que requieran de la "evaluación de la conformidad", independientemente que sea una práctica comúnmente aceptada y adoptada en países de la comunidad internacional.

2. Vigilancia.

Conforme al artículo 91 de la LFMN, las dependencias competentes pueden realizar visitas de verificación con el objeto de vigilar el cumplimiento de la LFMN y demás disposiciones aplicables, independientemente de los procedimientos para la evaluación de la conformidad que hubieren establecido, por lo que el personal autorizado por las dependencias podrá recabar los documentos o la evidencia necesaria para ello sujeto a las formalidades establecidas en la ley.

Al efecto, las personas físicas o morales tienen la obligación de proporcionar a las autoridades competentes los documentos, informes y datos que les requieran por escrito, así como las muestras de productos que les sean solicitados cuando sean necesarios para los fines de la LFMN y demás disposiciones derivadas de ella.²⁷⁶

De manera específica, los artículos 92 a 109 de la LFMN contienen las disposiciones que la autoridad habrá de observar relativas a la manera en que deberá llevar a cabo las labores de vigilancia sobre el cumplimiento de las NOMs.

De manera sintética, las tareas de vigilancia mencionadas se deben llevar a cabo cumpliendo con los requisitos que a continuación señalo:

(i) Se entiende por visita de verificación, aquella que se practique 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 la LFMN y demás disposiciones derivadas de ella, así como para

comprobar lo concerniente a la utilización de los instrumentos para medir; y/o, la que se efectúe con objeto de comprobar el cumplimiento de las NOMs, el contenido o 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, la veracidad de la información comercial o la ley de los metales preciosos, cuya verificación se efectuará mediante muestreo y, en su caso, pruebas de laboratorio.

(ii) Por regla general, las visitas de verificación se practicarán en días y horas hábiles y únicamente por personal autorizado por las dependencias competentes, previa identificación exigente y exhibición del oficio de comisión respectivo. La autoridad podrá autorizar se practiquen también en días y horas inhábiles a fin de evitar la comisión de infracciones, en cuyo caso el oficio de comisión expresará tal autorización.

(iii) Los productores, propietarios, sus subordinados o encargados de establecimientos industriales o comerciales en que se realice el proceso o alguna fase del mismo, de productos, instrumentos para medir o se presten servicios sujetos al cumplimiento de la LFMN, tienen la obligación de permitir el acceso y proporcionar las facilidades necesarias a las personas autorizadas por las dependencias competentes para practicar la verificación.

(iv) Cuando los sujetos cuyos productos o servicios sean sujetos a verificación, exhiban un dictamen, certificado, informe u otro documento expedido por "personas acreditadas y aprobadas" en los términos de la LFMN, se reconocerá el cumplimiento de las NOMs.

⁷⁶ LFMN. Ob. cit. Artículo 88.

(v) De toda visita de verificación, se levantará acta circunstanciada, en presencia de dos testigos propuestos por la persona con quien se hubiere entendido la diligencia o por quien la practique si aquella se hubiese negado a proponerlos. Se dejará copia del acta a la persona con quien se hubiere entendido la diligencia independientemente de que ésta se hubiese negado a firmarla sin que afecte la validez de la verificación ni del acta.

(vi) El acta deberá contener el nombre, denominación o razón social del establecimiento; hora día, mes y año en que inicie y en que concluya la diligencia; domicilio completo del lugar en que se practicó la diligencia; número y fecha del oficio de comisión respectivo; nombre y cargo de la persona con quien se atendió la diligencia; nombre y domicilio de las personas que fungieron como testigos; datos relativos a la actuación; declaración del visitado, si quisiera hacerla; y, nombre y firma de quienes intervinieron en la diligencia.

(vii) Los visitados a quienes se haya levantado el acta de verificación, podrán formular observaciones en el acto de la diligencia y ofrecer pruebas en relación con los hechos contenidos en ella o, por escrito, haciendo uso de su derecho dentro de los 5 días hábiles siguientes en que se haya levantado el acta.

(viii) La recolección de muestras, en su caso, podrá ser realizada únicamente por las personas expresamente autorizadas por las dependencias competentes o por las "personas acreditadas y probadas", en cantidad estrictamente necesaria, debiéndose eleccionar al azar, previa orden por escrito y debiéndose otorgar recibo sobre las muestras recabadas. Las mismas se guardarán o asegurarán en forma tal que no sea posible su violación sin dejar huella. Las muestras se recabarán por duplicado, quedando un tanto de ellas en resguardo del establecimiento visitado; sobre el otro tanto se realizará la primera verificación y, si se desprende que

o existe contravención alguna a la o las NOMs aplicables o a la FMN, quedará sin efecto la otra muestra. Si en la primera verificación se detecta incumplimiento a las NOMs de que se trate, se repetirá la verificación sobre la segunda muestra (en laboratorio diverso) si se solicita dentro de un término de 5 días hábiles a partir de que se tuvo conocimiento del resultado de la primera, en cuyo caso contrario quedará firme el resultado de la primer verificación. Si de la segunda verificación se desprende el cumplimiento con las NOMs aplicables, se tendrá por aprobado el producto (lote); en caso contrario, se prohibirá de inmediato su comercialización, inmovilizándose los productos hasta que se acondicionen, reprocesen, reparen o sustituyan. En este caso, existe la obligación para los responsables del incumplimiento de reponer a los comerciantes los productos o servicios cuya venta o prestación se haya prohibido, por otros que cumplan con las especificaciones correspondientes o bien, reintegrarles o bonificarles su valor.

Asimismo, se señala que si las muestras se recaban de comerciantes, se deberá notificar a los fabricantes, productores o importadores para que, si lo desean participen en las pruebas que se efectúen. Cabe señalar que esta obligación normalmente no es cumplida por las dependencias lo que considero ocasiona dejar en estado de indefensión a los principales obligados del cumplimiento de las NOMs.

(ix) De las comprobaciones que se efectúen como resultado de las visitas de verificación se expedirá un acta en la que se hará constar, si el sobre, envase o empaque que contenía las muestras presenta o no huellas de haber sido violado o, en su caso, si el producto individualizado no fue sustituido; la cantidad de muestras en que se efectuó la verificación; el método o procedimiento empleado, el cual debe basarse en una NOM; el resultado de la verificación; así como los demás datos que se

requieran agregar. Sobre este particular, cabe el comentario que normalmente la autoridad seguidamente no cumple con la expresión de estos requisitos en las comprobaciones realizadas. De igual manera, las actas deberán ser firmadas por las personas que realizaron o participaron en las pruebas y, en los demás casos, por el representante de las dependencias y personas que hubiesen intervenido en el procedimiento.

(x) Los informes, cualquiera que sea su resultado, se notificarán dentro de un plazo de 5 días hábiles siguientes a la fecha de recepción del informe del laboratorio, a los comerciantes, fabricantes, distribuidores o importadores, dependiendo de a quien les hayan sido recabadas las muestras. Al notificarse el resultado de la verificación, las muestras quedarán a disposición de la persona de quien se recabaron o, en su caso, el material sobrante si fue necesaria su destrucción. Dichos bienes o mermas deberán ser recogidas dentro de un término de 3 días hábiles a partir del aviso respectivo, si se trata de artículos perecederos o de fácil descomposición o de un mes para cualquier tipo de bienes, en cuyo caso contrario se les dará el destino que considere pertinente quien las hubiere recabado.

(xi) Cuando se trate de verificación de especificaciones contenidas en NOMs, del contenido neto, masa drenada, composición de los productos o ley de metales preciosos, en tanto se realiza la verificación respectiva, el lote respectivo de los bienes podrá comercializarse bajo la estricta responsabilidad del propietario del establecimiento, salvo el caso de que exista razón fundada para suponer que la comercialización del producto pueda dañar gravemente la salud de las personas, animales, plantas, o irreversiblemente el medio ambiente en cuyo caso los bienes respectivos no podrán comercializarse.

(xii) Cuando sean inexactos los datos o información contenida en las etiquetas envases o empaques de los productos, así como la publicidad que de ellos se haga, las dependencias competentes de forma coordinada podrán ordenar se modifique, concediendo el término estrictamente necesario para ello, sin perjuicio de imponer la sanción que proceda.

Explicado a grandes rasgos el procedimiento y requisitos conforme a los cuales las dependencias de la Administración Pública Federal pueden llevar a cabo las tareas inherentes a la vigilancia sobre el cumplimiento de las NOMs, considero que las disposiciones relevantes son apropiadas y, por ende, conceden seguridad jurídica a los particulares, sólo en la medida que las mismas sean observadas estrictamente.

3. Sanciones.

Por lo que a las sanciones que pueden derivarse e imponerse por incumplimiento a lo dispuesto en la LFMN y demás disposiciones derivadas de ella (vgr., NOMs), el artículo 112 de la LFMN señala que dichas sanciones serán de naturaleza administrativa e impuestas por las dependencias competentes en base a las actas de verificación y dictámenes de "laboratorios acreditados" que les sean presentados, sin perjuicio de las sanciones establecidas en otros ordenamientos legales (vgr., sanciones de tipo penal, por ejemplo en materia sanitaria, ecológica, etc.).

Conforme a la misma disposición, las sanciones administrativas pueden consistir en:

(i) Multa;

(ii) Clausura temporal o definitiva, que podrá ser parcial o total;

- (iii) Arresto hasta por treinta y seis horas;
- (iv) Suspensión o revocación de la autorización, aprobación, registro según corresponda; y,
- (v) Suspensión o cancelación del documento donde consten los resultados de la "evaluación de la conformidad", así como de la autorización del uso de contraseñas y marcas registradas.

Por su parte, el artículo 112-A de la LFMN establece las siguientes sanciones:

- (i) De veinte a tres mil veces el salario mínimo²⁷⁷ cuando:
 - a) No se proporcione a las dependencias los informes que requieran respecto de las materias previstas en la LFMN;
 - b) No se exhiba el documento que compruebe el cumplimiento con las NOMs que sea requerido; o,
 - c) Se contravenga una NOM relativa a información comercial, y ello no represente engaño al consumidor.
- (ii) De quinientas a ocho mil veces el salario mínimo cuando:
 - a) Se modifique sustancialmente un producto, proceso, método, instalación, servicio o actividad sujeto a una "evaluación de la conformidad", sin haber dado aviso a la dependencia competente o a la "persona acreditada y aprobada" que la hubiere valuado;

⁷⁷ Entendiéndose como el Salario Mínimo General Vigente en el Distrito Federal al momento de cometerse la infracción, en los términos del artículo 112-A de la LFMN.

b) No se efectúe el acondicionamiento, reprocesamiento, reparación, sustitución o modificación, cuando los productos o los servicios sujetos al cumplimiento de una NOM no reúnan las especificaciones correspondientes, en los términos señalados por las dependencias competentes;

c) Se utilice cualquier documento donde consten los resultados de la "evaluación de la conformidad", la autorización de uso de contraseña, emblema o marca registrada que compruebe el cumplimiento con la LFMN y las disposiciones que de ella derivan, para un fin distinto del que motivó su expedición;

d) Se contravengan las disposiciones contenidas en las NOMs; y,

e) Se cometa cualquier infracción a la LFMN, no prevista en este apartado.

(iii) De tres mil a catorce mil veces el salario mínimo cuando:

a) Se incurra en conductas u omisiones que impliquen engaño al consumidor o constituyan una práctica que pueda inducir a error;

b) Se ostenten contraseñas, marcas registradas, emblemas, insignias, calcomanías o algún otro diseño distintivo sin la autorización correspondiente; o,

c) Se disponga de productos o servicios inmovilizados.

(iv) De cinco a veinte mil veces el salario mínimo cuando, se incurra en conductas u omisiones que impliquen grave riesgo a la

salud, vida o seguridad humana, animal o vegetal, al medio ambiente o demás finalidades de las NOMs a que se refiere la LFMN.

Para casos de reincidencia,²⁷⁸ el artículo 113 de la LFMN señala que la multa impuesta se duplicará sin que en cada caso su monto total exceda del doble del máximo fijado anteriormente.

Las sanciones serán impuestas con base en las actas levantadas, en los resultados de las comprobaciones o verificaciones, en los datos que ostenten los productos, sus etiquetas, envases, o empaques en omisión de los que debieran ostentar, en base a los documentos emitidos por las "personas acreditadas" o con base en cualquier otro elemento o circunstancia de la que se infiera en forma fehaciente infracción a la LFMN y demás disposiciones derivadas de ella. En todo caso las resoluciones en materia de sanciones deberán ser fundadas y motivadas y tomando en consideración los siguientes criterios:²⁷⁹

(i) El carácter intencional o no de la acción u omisión constitutiva de la infracción;

(ii) La gravedad que la infracción implique en relación con el comercio de productos o la prestación de servicios, así como el perjuicio ocasionado a los consumidores; y,

(iii) Las condiciones económicas del infractor.

Por lo que hace a la acumulación de multas, el artículo 116 de la LFMN dispone que cuando en una misma acta se hagan constar

²⁷⁸ Conforme al artículo 113 de la LFMN, se entenderá por "reincidencia", cada una de las subsecuentes infracciones a un mismo precepto, cometidas dentro de los dos años siguientes a la fecha del acta en que se hizo constar la infracción precedente, siempre que ésta no hubiese sido desvirtuada.

Diversas infracciones, las multas se determinarán separadamente y, por la suma resultante de todas ellas, se expedirá la resolución respectiva.

Finalmente, y como una simple referencia, me permito indicar que los artículos 118 a 120-A de la LFMN establecen las sanciones, los supuestos y requisitos para imponerlas para el caso de infracciones por parte de las "personas acreditadas y aprobadas".

Como se desprende de lo anterior, las sanciones derivadas del incumplimiento a la LFMN y disposiciones derivadas de ella (NOMs) constituyen de consecuencias delicadas y multas altas. Lo anterior, se debe a que antes de las reformas de 1997 a la LFMN, las sanciones no representaban gran relevancia independientemente de que las mismas no se encontraban especificadas por incumplimientos particulares. Esta es una manera de presionar a los particulares para que cumplan, específicamente, con las NOMs.

C. Medios de impugnación.

1. Procedimiento de creación de las Normas Oficiales Mexicanas

Durante el procedimiento de creación de una NOM, como ya vimos, la propia LFMN otorga a los particulares la posibilidad de que éstos manifiesten al "comité consultivo nacional de normalización" que haya elaborado el proyecto de NOM, sus comentarios, sugerencias u observaciones que crean pertinentes para que sean considerados por dicho comité.²⁸⁰

⁷⁹ LFMN. Ob. cit. Artículos 114 y 115.

⁸⁰ *Ibidem*. Artículo 47.

El término durante el cual los interesados pueden hacer valer dicho derecho es de 60 días naturales a partir de la publicación que en el DOF se haga del proyecto de NOM. Durante este plazo, los particulares tienen acceso, para fines de consulta, a la manifestación de impacto regulatorio que debe contener una explicación sucinta sobre la finalidad de la NOM, las medidas propuestas, las alternativas consideradas y las razones por las que éstas fueron desechadas, una comparación de dichas medidas con los antecedentes regulatorios, así como una descripción general de las ventajas y desventajas y de la factibilidad técnica de la comprobación del cumplimiento de la NOM.

Al término del plazo de 60 días a que se refiere el párrafo anterior, el comité estudiará los comentarios que haya recibido y, en su caso, procederá a modificar el proyecto de NOM en un plazo que no excederá de 45 días naturales. Con por lo menos una anticipación de 15 días naturales a la publicación que de la NOM se pretenda realizar en el DOF, las dependencias publicarán, en el mismo medio informativo, las respuestas a los comentarios recibidos por parte de los interesados así como las modificaciones al proyecto que hayan procedido, para conocimiento del público.

No obstante que lo anterior no constituye precisamente una defensa en contra una NOM, sí representa una primera oportunidad por la que los particulares pueden hacer del conocimiento de la autoridad emisora circunstancias que podrían afectar su esfera jurídica en caso de que la NOM entrare en vigor tal y como se propuso. Independientemente que la autoridad tiene la obligación de analizar y brindar una respuesta a los comentarios de los particulares sobre un proyecto de NOM, no le representa una obligación de modificar el proyecto de NOM de que se trate.

Cabe señalar que si bien es cierto los "comités consultivos nacionales de normalización" no tienen la obligación de modificar

un proyecto de NOM por virtud de comentarios recibidos de los particulares, también lo es que en algunos casos hemos observado que la autoridad efectivamente analiza y considera dichos comentarios hasta el grado de aceptarlos, modificándose conducentemente el proyecto de NOM respectivo, razón por la que consideramos que, en la medida de ser posible, es conveniente se haga valer dicho derecho de manera puntual y con la posibilidad que surta algún efecto positivo o al menos se sienta un precedente.

Para estos efectos, conviene revisar el Programa Nacional de Normalización que integra el listado de temas a normalizar durante cada año, y que incluye el calendario de trabajo para cada tema y por cada dependencia. De esta manera es más fácil estar al tanto de la expedición de proyectos de NOMs que puedan tener un impacto en las actividades empresariales de que se trate, y así prever la posibilidad de que en su oportunidad se preparen comentarios al respecto o, en su caso, idear la manera para acercarse a la autoridad para influir de una u otra forma sobre las labores de normalización.

2. Recursos administrativos.

En sí ya como un verdadero medio de impugnación contra un acto de autoridad en relación con una NOM, la LPMN establece que las personas afectadas por las resoluciones dictadas con fundamento en dicho ordenamiento y demás disposiciones derivadas de ella, pueden interponer recurso de revisión en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo ("LFPA").²⁸¹

²⁸¹ Ibidem. Artículo 121.

Conforme lo anterior, la LFPA²⁸² señala que las disposiciones de la misma aplicarán a los actos, procedimientos y resoluciones de la Administración Pública Federal (incluyendo a los organismos descentralizados, respecto a sus actos de autoridad),²⁸³ aplicándose supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles.²⁸⁴

La procedencia del recurso de revisión conforme a la LFPA será atendiendo a los elementos y requisitos del acto administrativo, previstos en su artículo 3º y demás principios que rigen la actuación de la autoridad,²⁸⁵ cuya omisión o irregularidad producirán, según sea el caso, nulidad²⁸⁶ o anulabilidad²⁸⁷ del acto administrativo de la autoridad, y que en términos generales, será declarada por el superior jerárquico de la autoridad que haya emitido el acto.²⁸⁸

En efecto, la LFPA dispone que los interesados afectados por los actos y resoluciones que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, podrán interponer el recurso de revisión o, cuando proceda, intentar la

⁸² Publicada en el DOF el 4 de agosto de 1994, reformada mediante publicaciones del 24 de diciembre de 1996, 19 de abril y 30 de mayo de 2000.

⁸³ LFPA, Artículo 1o.

⁸⁴ Ibidem. Artículo 2o.

⁸⁵ Principios de economía, celeridad, eficacia, legalidad, publicidad y buena fe, en términos del artículo 13 de la LFPA y demás obligaciones que tiene la Administración Pública Federal (vgr., previstas por los artículos 16, 46, 49, 59 y 92 de la LFPA).

⁸⁶ Constituyendo un acto inválido, no presumiéndose como legítimo ni ejecutable, siendo subsanable y con efectos retroactivos. Ello, sin perjuicio de que se emita un acto nuevo.

⁸⁷ Considerándose como válido, gozando de la presunción de legitimidad y ejecutabilidad, y siendo subsanable por los órganos administrativos mediante el pleno cumplimiento de los requisitos exigidos para su plena validez y eficacia, produciendo efectos retroactivos.

⁸⁸ LFPA. Ob. cit. Artículos 5o. 7o.

ía jurisdiccional que correspondía.²⁸⁹ Sobre el particular, cabe señalar que conforme a las reformas de la LFPA publicadas en el OF el día 19 de abril de 2000, se dispuso que el mencionado recurso de revisión únicamente procedería contra actos y resoluciones provenientes de la Administración Pública Federal Centralizada". Anterior a dichas reformas, se establecía que tal recurso procedía contra actos y resoluciones de las "autoridades administrativas", lo que con las reformas señaladas implicaba un campo más restringido para hacer valer el recurso de revisión. Posteriormente y quizá habiendo advertido la autoridad dicha limitante, se volvió a modificar la LFPA²⁹⁰ para retomar el principio que el recurso de revisión es procedente contra actos o resoluciones provenientes de las "autoridades administrativas".

El recurso de revisión, cuando proceda, se debe interponer dentro del plazo de 15 días hábiles contados a partir del día siguiente en que haya surtido sus efectos la notificación del acto de autoridad,²⁹¹ mediante el cumplimiento de los requisitos de fondo y forma establecidos por la LFPA.²⁹²

Asimismo, cabe mencionar que para el caso que el particular solicite (dentro del recurso de revisión), y proceda la suspensión de la ejecución del acto reclamado, ello no obsta para que el órgano administrativo competente adopte o mantenga las medidas provisionales establecidas en las leyes administrativas (vgr., inmovilización, prohibición para comercializar productos, etc.), para asegurar la eficacia de la resolución que pudiera recaer, si existieren suficientes elementos de juicio para ello.²⁹³

⁸⁹ Ibidem. Artículo 85.

⁹⁰ Mediante publicación en el DOF el 30 de mayo de 2000.

⁹¹ Ibidem. Artículos 28, 30 y 85.

⁹² Ibidem. Artículos 15 y 15-A, 19, 42, 50, 86, 88, 89, 90 y 93.

Mediante el recurso de revisión, la autoridad 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.²⁹⁴

Es en sí el recurso de revisión el primer medio de defensa que se debe interponer contra el acto de una dependencia de la Administración pública que se considere viola cualquier disposición de la LFMN o una NOM, naturalmente, en perjuicio del particular.

La ventaja de promover el recurso de revisión previsto por la LFA consistirá en que la resolución del asunto será en un plazo menor al que llevaría a través de una acción jurisdiccional (vgr., amparo), además que, siendo que la substanciación del mismo es directamente ante la dependencia que emitió el acto impugnado, cuenta con los elementos técnicos suficientes en la materia.

No obstante lo anterior, no se debe perder de vista que, en algunos otros casos, la autoridad encargada de resolver el recurso, simplemente por no aceptar un error de su parte o inclusive por querer mantener un criterio "inamovible", aún sin justificación legal alguna, suele confirmar el acto impugnado, lo que genera la posibilidad de intentar cualquier otra instancia administrativa (vgr., juicio de nulidad) o la vía jurisdiccional que proceda (vgr., amparo).

⁹³ Ibidem. Artículos 44, 81, 82 y 87.

⁹⁴ Ibidem. Artículo 91.

Es así que en términos de lo dispuesto por el artículo 11, Fracción XIII, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (antes Tribunal Fiscal de la Federación) ("LOTFUFA"), también existe la posibilidad, una vez agotado el recurso de revisión contemplado por la LPPA, de impugnar el acto de que se trate por virtud de una demanda de nulidad,²⁹⁵ ya como un juicio contencioso administrativo a promoverse ante el ahora denominado Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.²⁹⁶

Es precisamente el juicio de nulidad la instancia con la que posteriormente se puede combatir la resolución que recaiga a un recurso administrativo que no satisfaga el interés jurídico del recurrente (vgr., cuando la misma es ilegal).²⁹⁷

El particular afectado y promovente del juicio de nulidad tendrá el carácter de demandante; el demandado será la autoridad (vgr., titular de la dependencia) que haya dictado la resolución impugnada (vgr., resolución del recurso de revisión).²⁹⁸

La demanda de nulidad deberá cumplir con los requisitos establecidos en el CFF debiendo ser presentada dentro de los 45 días hábiles siguientes a aquél en que haya surtido efectos la

²⁹⁵ De hecho, conforme las disposiciones vigentes de la LOTFUFA, es posible que los particulares interpongan una demanda de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, aún sin haber agotado el recurso de revisión previsto por la LPPA. Esta alternativa es procedente en la medida que se trate de resoluciones definitivas que (1) impongan multas por la infracción a normas administrativas federales, o inclusive, (2) sean dictadas por las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, en los términos de la LPPA.

²⁹⁶ CFF, Artículo 197.

²⁹⁷ Ibidem. Artículo 238.

²⁹⁸ Ibidem. Artículo 198.

resolución impugnada, ante la Sala Regional competente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.²⁹⁹

La sentencia al juicio de nulidad será pronunciada por unanimidad o mayoría de votos de los magistrados integrantes de la Sala, dentro de los 60 días siguientes a aquél en que se cierre la instrucción en el juicio.³⁰⁰ La sentencia definitiva podrá (i) reconocer la validez de la resolución impugnada; (ii) declarar la nulidad de la misma; o, (iii) declarar la nulidad de ella para determinados efectos, debiendo precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad responsable debe cumplirla.³⁰¹

Una ventaja de promover el juicio de nulidad es que, para el caso que la autoridad que haya resuelto el recurso de revisión lo haya hecho confirmando el acto inicialmente impugnado por mero capricho o negligencia, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa entrará al análisis del asunto sin estar influenciada por la dependencia, lo que contribuye a lograr resoluciones en mayor medida apegadas a derecho.

3. Juicio de Amparo.

Ahora bien, en caso que una NOM o un acto de autoridad referente pueda resultar en la violación de preceptos constitucionales (garantías individuales), la alternativa que tiene un particular para combatir una afectación en su esfera jurídica, es a través del juicio de amparo.

Atendiendo a lo dispuesto por los artículos 103, fracción I y 107 de la Constitución, así como por lo establecido en los

⁹⁹ *Ibidem.* Artículos 12, 199, 202, 203, 207, 208, 209, 230, 235 y 258.

⁰⁰ *Ibidem.* Artículo 236.

⁰¹ *Ibidem.* Artículo 239.

artículos 1º, fracción I, 73, fracción XII y 114, fracciones I y II, de la Ley de Amparo, es procedente el amparo indirecto ante juzgados de distrito, "Contra leyes federales o locales....., decretos o acuerdos de observancia general que por su sola entrada en vigor o con motivo del primer acto de aplicación, causen perjuicios al quejoso", así como "Contra actos que no provengan de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo".

Sirve de apoyo el siguiente criterio judicial:

LEYES AUTOAPLICATIVAS. CONCEPTO. Las consecuencias de una ley o decreto serán inmediatas cuando por su sola expedición se cause un perjuicio real o de ejecución para los particulares, sin necesidad de actos de autoridades de aplicación, posteriores; o sea, cuando sus preceptos adquieren, por su sola promulgación, el carácter de obligatorios, y para que tengan tal carácter es necesario que, desde el inicio de su vigencia, el particular se encuentre en la situación prevista en la norma, sin exigir ésta, para que aquél se encuentre obligado a hacer o dejar de hacer algo, ningún ulterior acto de autoridad.

Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, 1917-1988, Segunda Parte, Salas y Tesis Comunes, pág. 122.

Ahora bien, los artículos 21 y 22, fracción I, de la Ley de Amparo, respectivamente establecen que, el término de la interposición de la demanda de amparo será de quince días a partir del día siguiente en que se haya notificado el acto a combatir, y de 30 días en los casos en que a partir de la vigencia de una Ley, ésta sea reclamable en vía de amparo. Asimismo, el artículo 73, fracción XII, de la Ley de Amparo, establece que el juicio de amparo no procederá contra actos consentidos tácitamente,

entendiéndose por tales, aquellos contra los que no se promueva el juicio de amparo dentro de los términos que señalan los artículos 21 y 22 del citado ordenamiento.

Al respecto, cabe señalar que el segundo párrafo de la fracción XII del artículo 73 establece que no se entenderá consentida tácitamente una Ley, a pesar de que siendo impugnabile en amparo desde el momento de su vigencia, tratándose de leyes autoaplicativas, no se haya reclamado, sino sólo en el caso de que tampoco se haya promovido amparo contra el primer acto de su aplicación.

Considero que una NOM, por sus características y naturaleza, aún y cuando no se trata de una Ley en sentido formal, sí lo es en sentido material pues contiene disposiciones de carácter normativo que constituyen un acto regla y por ende, de carácter general y abstracto. De igual manera, considero que según la NOM de que se trate, pudiera ser una disposición de tipo autoaplicativa, pues en algunos casos conllevan un principio de ejecución o de acción automática, que, por su sola promulgación, afectan la esfera jurídica de un particular, sin que exista la necesidad de un acto de aplicación posterior.

Sirve de sustento para lo anterior la siguiente tesis:

ACUERDOS Y DECRETOS DE CARACTER GENERAL. PARA SU IMPUGNACION SON APLICABLES LAS REGLAS DEL AMPARO CONTRA LEYES (NORMAS AUTOAPLICATIVAS). De conformidad con los artículos 22, fracción I y 73, fracción VI, de la Ley de Amparo y con las tesis jurisprudenciales publicadas bajo los números 64 y 65 del último apéndice al Semanario Judicial de la Federación, primera parte, páginas 136 y 137, con los rubros de: "LEY AUTOAPLICATIVA" y "LEY AUTOAPLICATIVA.

QUIENES PUEDEN IMPUGNARLA DENTRO DEL TERMINO DE 30 DIAS SIGUIENTES A SU ENTRADA EN VIGOR", a fin de que una ley sea calificada como autoaplicativa y pueda impugnarse desde el momento mismo del inicio de su vigencia, es menester que se satisfagan los siguientes requisitos: a) Que desde su entrada en vigor, las disposiciones obliguen al particular, cuya situación jurídica prevén, a hacer o dejar de hacer; b) Que no sea necesario un acto posterior de autoridad para que se genere tal obligatoriedad; c) Que la quejosa quede comprendida dentro de la hipótesis de su aplicación, desde el momento mismo de su entrada en vigor. Estas reglas de procedencia del juicio de amparo contra leyes, son igualmente aplicables no sólo a reglamentos, como repetidamente lo han estimado los tribunales, sino también a los decretos y acuerdos que contengan normas jurídicas de observancia general y abstracta e impersonal, toda vez que aquéllos precisamente por su naturaleza normativa, pueden causar un agravio a los particulares, obligándolos a un hacer o a un no hacer sin necesidad de un acto ulterior de autoridad, desde el momento mismo de su entrada en vigor.

Criterio sostenido por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, en el amparo en revisión 167/86, promovido por Upjohn, S.A. de C.V., en la sesión de 14 de octubre de 1986.

En virtud de lo anterior, considero que el primer momento para poder atacar una NOM de inconstitucional, sería dentro del término de 30 días posteriores a su publicación en el DOF, mediante una demanda de amparo.

Posteriormente, la alternativa para combatir un acto de autoridad fundado en una NOM sería dentro de los primeros 15 días posteriores a partir del día siguiente en que surta efectos la notificación del acto de aplicación a combatir.

A continuación transcribo un criterio de la autoridad judicial, de relevancia:

LEYES AUTOAPLICATIVAS, OPORTUNIDAD PARA IMPUGNARLAS. Cuando una ley es autoaplicativa puede impugnársele, aunque no hubiese sido aplicada, dentro de los primeros treinta días de su vigencia, o bien dentro de los quince días siguientes al que en concreto sea aplicada; pero en este último supuesto, hace falta demostrar, obviamente, que tal acto de aplicación se ha producido; y no basta argüir que como la ley es autoaplicativa, debe deducirse o suponerse que ha sido aplicada al quejoso, pues esta presunción opera sólo cuando la impugnación se efectúa dentro de los primeros treinta días de vigencia de la ley.

Apéndice al Seminario Judicial de la Federación 1917-1988, Segunda Parte, Salas y Tesis Comunes, pág. 1751.

Como lo dispone la Ley de Amparo, podrá combatirse conjuntamente, el primer acto de aplicación y la propia NOM, sin la necesidad de agotar primeramente el recurso administrativo a que se refiere la LFPA, en la medida que hay violaciones directas a las garantías constitucionales.

El tercer párrafo del artículo 73, fracción XII, de la Ley de Amparo, establece que, "Cuando contra el primer acto de aplicación proceda algún recurso o medio de defensa legal por virtud del cual pueda ser modificado, revocado o nulificado, será optativo para el

interesado hacerlo valer o impugnar desde luego la Ley en juicio de amparo. Para el caso en que se opte hacer valer el recurso correspondiente, sólo se entenderá consentida la Ley, si no se promueve contra ella el amparo dentro del plazo legal contado a partir de la fecha en que se haya notificado la resolución recaída al recurso o medio de defensa ...".

El siguiente criterio constituye un apoyo de lo anterior:

LEY CUANDO SE RECLAMA SU INCONSTITUCIONALIDAD CON MOTIVO DEL PRIMER ACTO DE APLICACION ES OPTATIVO AGOTAR LOS RECURSOS O ACUDIR AL AMPARO. Si una persona pretende combatir el primer acto de aplicación de una ley, por considerar que éste es inconstitucional, puede optar por agotar los recursos ordinarios o acudir al juicio de amparo, con fundamento en la fracción XII, del artículo 73 de la Ley de Amparo, por lo que si hace esto último, no cabe sobreseer por no haberse agotado previamente aquéllos medios ordinarios de defensa.

Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, 1917-1988, Primera Parte, Tribunal Pleno, pág. 921.

4. Reclamación.

Finalmente, la LFMN establece que las "entidades de acreditación" y las "personas acreditadas" (vgr., "organismos de certificación", "unidades de verificación", etc.) deberán resolver las reclamaciones que presenten los interesados, así como notificar al afectado su respuesta 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 manifestarlo

por escrito ante la dependencia que corresponda, acompañando los documentos en que se apoye.³⁰²

La dependencia remitirá copia a quien emitió la respuesta para que en un plazo no mayor a 5 días hábiles le rinda un informe justificando sobre su actuación. Del análisis del informe que rinda la "entidad de acreditación" o las "personas acreditadas y probadas", la dependencia competente podrá requerirle que reconsidere su actuación, o en su caso procederá a aplicar las sanciones que correspondan. De no rendirse el informe, se presumirán ciertas las manifestaciones del afectado y la dependencia procederá a aplicar las sanciones correspondientes.

D. Alcance jurídico de las Normas oficiales Mexicanas.

Es través de una función administrativa ejercida por las dependencias de la Administración Pública Federal, mediante la expedición de las NOMs, que hace que cada día contemos con una más proliferante legislación.

Hemos visto como las NOMs realmente contienen normas jurídicas, al menos desde un punto de vista material, estableciendo derechos y obligaciones para los particulares e inclusive con un elemento de coercibilidad.

Se trata de normas jurídicas que la doctrina suele identificar como *leges plus quam perfectae* o bien, *leges minus quam perfectae*; porque independientemente de las consecuencias jurídicas que el desacato a las NOMs produzca, se establece una sanción.

⁰² LFON. Ob. cit. Artículo 122.

Ahora bien, sin perjuicio de los efectos y consecuencias que traen aparejadas la creación y aplicación de las NOMs, no es dable perder de vista que dicha especie de regulación necesariamente debe estar subordinada al contenido y alcance de las leyes en sentido formal y material.

Esto es, equiparando las NOMs a los reglamentos, debe entenderse que, independientemente de las finalidades que deben perseguir en términos de lo dispuesto por la LFMN, su objetivo es desentrañar el contenido de las disposiciones plasmadas en las leyes facilitando su aplicación. Sin embargo, ello no quiere decir que no se tengan límites para la expedición de NOMs, esto es, no sólo deben cumplir con las finalidades y procedimiento de su creación, sino también legalmente no deben ir más allá o inclusive contrariar normas de rango superior.

Cuantas veces no vemos que, al verdaderamente constituir una legislación, las NOMs imponen mayores obligaciones que las establecidas por las leyes y reglamentos. A efecto que las NOMs puedan tener validez intrínseca, considero que las dependencias encargadas de su expedición tienen la obligación de asegurarse que las mismas no impliquen la imposición de obligaciones mayores o la modificación a leyes.

Es por lo anterior que considero, sólo desde un punto de vista práctico, que las NOMs tienen un valor y justificación efectiva cuando concuerdan con la voluntad del legislador plasmada en las leyes y sin que sobrepase el ámbito de autorización conferida a las dependencias de la Administración Pública Federal en cuanto a la expedición de las NOMs.

Considerando el tan relativamente ágil procedimiento de creación de las NOMs (vs un procedimiento formal legislativo), es incuestionable el alcance que se logra cuando este tipo de

regulación que de facto llega a imponer mediante nuevas y excesivas obligaciones a los particulares.

E. Ventajas y desventajas de la expedición de Normas Oficiales Mexicanas.

Tomando como partida el verdadero alcance que puede tener una NOM, vale la pena considerar los aspectos positivos y negativos de este tipo de normatividad.

Ya en la Exposición de Motivos de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización de 1988, se mencionaba que la adopción y aplicación de NOMs se traduciría en sinónimo de calidad para los productos y servicios que cumplieran con ellas, otorgando confiabilidad a los consumidores. En efecto, el hecho que las NOMs establezcan normas mínimas de calidad y seguridad repercute en beneficio de los usuarios. Sin embargo, la desventaja es que al mismo tiempo pueden implicar obligaciones excesivas que habrá que ver si la totalidad de la industria y sectores comerciales mexicanos cuentan con la infraestructura técnica y económica suficientes para acatarlas.

La puesta en práctica de un sistema regulatorio a través de NOMs es acorde con las prácticas seguidas en otros países, inclusive es parte de los compromisos que el Gobierno Mexicano ha asumido frente a la comunidad internacional a través de tratados internacionales, lo que contribuye cada día más a la integración de la economía del país con el resto del mundo. No obstante, no se debe perder de vista que, al ser México todavía un país en vías de desarrollo, el hecho que gran parte del sector industrial mexicano no cuente con recursos adecuados y, por ende, que no pueda cumplir cabalmente con las NOMs, puede propiciar que muchas de las actividades sujetas al cumplimiento de NOMs no se lleven a cabo en estricto apego a tal regulación.

Son evidentes los constantes y desmedidos avances de la ciencia y tecnología. lo que implica que a través de un procedimiento ágil, como lo es el de la creación y expedición de las NOMs, se pueda contar con una regulación oportuna conforme a las más variadas necesidades que día a día se suscitan. La desventaja de ello lo constituye una de igual manera proliferante y descontrolada normatividad que puede motivar llegar a un punto en que los particulares se encuentren sujetos a una tan amplia y sofisticada regulación que simplemente no puedan acatarla inclusive por incongruencias entre sí, ocasionándoles un estado de inseguridad jurídica.

Si bien es cierto el derecho conferido a los particulares para participar en el procedimiento de creación de las NOMs, tratando de hacerle ver a la autoridad los aspectos y repercusiones prácticas de tales disposiciones para evitar perjuicios a la industria mexicana, es un hecho notable y deseable, también lo es el que en muchas ocasiones sólo los industriales con poder económico son los que en la realidad única y efectivamente logran tener una influencia dentro de dicho procedimiento, desafortunadamente en beneficio de intereses propios.

Finalmente, cabe señalar que el hecho consistente en que el procedimiento no sólo de creación sino también de modificación de las NOMs es relativamente ágil y fácil de implementar, contribuye a otorgar inseguridad jurídica a los particulares. ¿Cómo pueden éstos asegurar que una vez que hayan adoptado las medidas necesarias para cumplir con las NOMs, con las cargas que ello les puede representar, los requisitos y obligaciones contenidos en éstas no van a cambiar en un plazo relativamente corto?

C O N C L U S I O N E S

1.- La Administración, en sentido amplio, constituye la actividad que el Estado desarrolla por medio de órganos necesariamente provistos por la Constitución y conforme a las atribuciones fijadas por ley, a efecto de proveer, organizar, mandar, coordinar y controlar el orden jurídico en provecho del interés general, por medio de las funciones legislativa, ejecutiva y judicial.

2.- La función ejecutiva del Estado representa la actividad administrativa en sentido restringido. Desde el punto de vista formal, el Poder Ejecutivo se encarga de realizar actos de esta dirección y de impulso necesarios para asegurar la existencia y mantenimiento del propio Estado orientando su desarrollo. Desde el punto de vista material el Poder Ejecutivo también ejerce funciones legislativas, inclusive por mandato constitucional.

3.- Es a partir del año 1943, con motivo de la Segunda Guerra Mundial, cuando la industria mundial comenzó a expandirse, resultando necesario garantizar un mínimo de calidad de los productos y servicios, mediante la expedición de regulaciones de carácter técnico-industrial, conocido como proceso de normalización.

4.- En México, la era de "normalización" comienza con la expedición de la Ley de Normas Industriales de 1946 hasta llegar a la Ley Federal sobre Metrología y Normalización vigente, observándose una evolución evidente de la regulación en la materia.

5.- Desde la entrada en vigor de la Ley de Normas Industriales en el año 1946, el procedimiento de creación de las ahora denominadas NOMs previó la participación del sector privado, inicialmente para estimular las exportaciones, actualmente también para proteger no sólo los intereses de los particulares sino también los recursos naturales del país.

6.- La Ley Federal sobre Metrología y Normalización, vigente, es el ordenamiento que actualmente regula la materia de normalización, teniendo como objetivo principal el fomentar la transparencia y eficiencia en la elaboración y observancia de las NOMs y NMXs.

7.- El Reglamento de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, que entró en vigor a principios de 1999, ha contribuido en gran medida a desentrañar el contenido de muchas de las disposiciones de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, facilitando su interpretación y aplicación, así como otorgando mayores elementos tendientes a evitar discrecionalidad sobre los actos de autoridad y proporcionando mayor seguridad jurídica a los particulares en cuanto al ejercicio de sus derechos y cumplimiento de obligaciones.

8.- Por sus características intrínsecas, las NOMs son equiparables a las normas jurídicas, ya que también son bilaterales, exteriores, coercibles y heterónomas (aún cuando no son expedidas por el Poder Legislativo). No obstante que el contenido de las NOMs es altamente técnico y que inclusive en muchas ocasiones representan reglas técnicas, su cumplimiento no es potestativo, sino que deviene por disposición de ley.

9.- Desde un punto de vista formal, las NOMs no comparten la naturaleza de una ley o inclusive de un reglamento; primero porque el procedimiento de creación de éstos es totalmente

diferente al de una NOM y, segundo, porque una NOM no es expedida por el Poder Legislativo ni por el Titular del Poder Ejecutivo a quien únicamente compete la facultad reglamentaria, sino por dependencias de la Administración Pública Federal, inclusive hasta por subalternos de los jefes de dichas dependencias.

10.- Únicamente atendiendo a un punto de vista material, las NOMs podrían equipararse a los reglamentos ya que desenvuelven a detalle el contenido de una norma general de la ley, facilitando la aplicación de ésta. Las NOMs, aún siendo disposiciones de carácter general, no comparten la naturaleza de los decretos, circulares, acuerdos, ni tampoco de las instrucciones y directivas en estricto sentido.

11.- Las NOMs constituyen actos reglamentarios de carácter obligatorio que contienen las características, especificaciones y directrices que deben cumplir aquellos productos, procesos, servicios, sistemas o actividades que pudieren constituir un riesgo para la seguridad de las personas o dañar la salud humana, animal, vegetal, el medio ambiente en general y laboral o para la preservación de los recursos naturales, así como también establecen la terminología, simbología, embalaje o etiquetado comercial, sanitario, ecológico, de calidad, seguridad e higiene que deben ostentar tanto bienes como servicios en México. A diferencia de las NOMs, las NMXs, aún y cuando su contenido y finalidad prácticamente es igual, únicamente son normas de referencia y de cumplimiento voluntario.

12.- Las NOMs son una variante de todas aquellas disposiciones que día a día y constantemente vemos emanar como consecuencia del fenómeno parareglamentario en el que la Administración Pública Federal se encuentra inmersa y de donde surge el problema relativo a la indiscriminada falta de respeto a las competencias de los órganos de la administración. La tan

abundante, rápida y constante expedición de NOMs, en algunos casos hace que representen reglamentaciones arbitrarias y de las que se puede reservar su calidad (validez intrínseca). Las NOMs sólo pueden tener un valor y justificación efectiva cuando concuerdan con la voluntad del legislador plasmada en las leyes.

13.- Atendiendo a los límites de la potestad reglamentaria en México, las NOMs son de rango inferior a la legislación ordinaria y, en consecuencia, en principio no debieran ni contravenir ni ir más allá del contenido de la ley; sin embargo, vemos muchas veces que en la realidad las NOMs no respetan dichos límites, ocasionando también problemas de inseguridad jurídica.

14.- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contempla diversos preceptos relativos a la obligación del Estado para regular, fomentar y proteger el desarrollo de actividades que demande el interés general; inclusive, el Congreso de la Unión está facultado para legislar sobre comercio y sobre materias tecnológicas, sin embargo, la potestad para legislar en materia de normalización no es una atribución expresa que se contenga en la Constitución.

15.- La Ley Federal sobre Metrología y Normalización vigente constituye lo que en la doctrina se conoce como una "Ley Marco" o "Ley Cuadro", implicando que la efectiva tarea de regulación, a través de las NOMs, no la realiza el Poder Legislativo, sino los auxiliares del Poder Ejecutivo, situación no contemplada ni autorizada por nuestra Ley Suprema. Es cuestionable que el Poder Legislativo renuncie a su potestad soberana de legislar, delegándola mediante una ley a dependencias de la Administración Pública Federal, viéndose mutilado el principio de división de poderes.

16.- El constante desarrollo tecnológico-científico propicia que las NOMs puedan encontrar una justificación de ser para satisfacer y proteger las necesidades del comercio, industria y recursos naturales en el país. Lo anterior, claro está, en la medida que las NOMs efectivamente cumplan con los requisitos y finalidades establecidos en la ley que las regula, y sin que de manera alguna deban ir en contra o más allá de una ley o reglamento o que impliquen actos arbitrarios e injustificados en perjuicio de los particulares. Las dependencias de la Administración Pública Federal tienen la responsabilidad de cuidar y asegurar que el alcance de las NOMs no se traduzca en una simple y arbitraria imposición de obligaciones a los gobernados que contravenga disposiciones de las leyes a las que se encuentran subordinadas.

17.- El dar la oportunidad a los particulares para participar durante el procedimiento de creación de las NOMs, constituye un elemento singular que puede contribuir, mediante la efectiva injerencia de la industria y demás sectores interesados, a que las NOMs representen realmente un medio regulatorio eficaz, especialmente porque la autoridad puede allegarse de elementos prácticos y objetivos.

18.- El que los temas y materias sujetos a normalización deban estar incluidos dentro del Programa Nacional de Normalización de cada año, contribuye a otorgar cierta seguridad jurídica a los particulares, al poder éstos conocer un programa de actividades y, en su caso, oportunamente puedan acercarse a la autoridad para tratar de influir en uno u otro sentido durante los procedimientos de creación, revisión o modificación de las NOMs.

19.- Las NOMs revisten especial importancia dentro del contexto del comercio exterior, sobre todo ahora en que México se encuentra inmerso y cada día con una mayor profundidad dentro del

proceso de globalización. Las NOMs no sólo tienden a garantizar a los consumidores o usuarios la calidad y seguridad de productos y servicios, sino también representan medidas de regulación y restricción no arancelarias al comercio exterior. No obstante, es claro que el Gobierno Mexicano debe sujetarse y respetar cabalmente las obligaciones que le son propias en la materia derivadas de los convenios internacionales de que es parte, principalmente conforme a lo pactado en la Organización Mundial de Comercio.

20.- Las NOMs establecen disposiciones tendientes a permitir que los productos y servicios sean producidos o prestados, respectivamente, con un nivel mínimo de calidad para asegurar que éstos no generen un riesgo para la seguridad de las personas o dañar la salud humana, animal, vegetal, el medio ambiente general y laboral, y para la preservación de los recursos naturales en el país.

21.- La función regulatoria a través de las NOMs abre la posibilidad para que la autoridad expida una explosiva y extensa legislación, cuando en realidad una regulación jurídica de este tipo y alcance debería expedirse por conducto de reglamentos de leyes, o al menos mediante un procedimiento legislativo formalmente hablando a manera de filtro que permita asegurar en una mejor manera que las NOMs efectivamente cumplan sus finalidades en beneficio de la colectividad.

22.- La LFMN impone la obligación de cumplir con las NOMs a todas aquellas personas cuyos productos, servicios o actividades se ubiquen dentro de los supuestos normativos de las mismas, e inclusive de asegurarse periódica y sistemáticamente de dicho cumplimiento. Sin embargo, la regulación vigente contiene deficiencias e imprecisiones en cuanto a los procedimientos a que

abrán de sujetarse y requisitos que habrán de cumplirse por los particulares para dar cumplimiento a dicha obligación.

23.- La realización de las actividades inherentes a la valuación de la Conformidad (para certificar el cumplimiento conforme a las NOMs), principalmente son llevadas a cabo por organismos privados, atribución que en principio únicamente debiera corresponder a los Organos de la Administración Pública Federal como parte de la función administrativa del Estado, y no a través de una delegación de actividades que ni siquiera es de una autoridad a otra, sino de una autoridad a un particular.

24.- La importancia y auge de las NOMs ha obligado a los más variados sectores a su cumplimiento. Excepto por la reprobable delegación legislativa que ha hecho el Congreso a los auxiliares del Poder Ejecutivo, ha sido acertado y es apropiado el que la Ley Federal sobre Metrología y Normalización vigente contemple un procedimiento minucioso y claro en cuanto a las formalidades que la autoridad debe acatar para ejercer sus atribuciones de inspección y verificación, claro está, en la medida que dichos lineamientos sean observados.

25.- Las sanciones derivadas del incumplimiento a la Ley Federal sobre Metrología y Normalización vigente y disposiciones derivadas de ella (vgr., NOMs) son de consecuencias considerables. Antes de las reformas de 1997 a dicha ley, las sanciones no eran tan relevantes independientemente que las mismas no se encontraban tipificadas de manera particular. Las sanciones actuales pueden ser una manera de presionar a los sujetos obligados para que cumplan con las NOMs.

26.- El medio de impugnación con el que los particulares pueden combatir un acto de autoridad en relación con una NOM es el recurso de revisión conforme a la Ley Federal de Procedimiento

Administrativo. En términos de lo dispuesto por la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, también es factible promover el juicio contencioso administrativo a través de una demanda de nulidad. Será conforme a cada caso particular que se deba analizar la procedencia y conveniencia de promover tanto el recurso de revisión y el juicio de nulidad, según proceda.

27.- Además de los medios ordinarios administrativos de defensa disponibles para combatir un acto de autoridad relativo a una NOM, existe el juicio de amparo que puede intentarse en caso que una NOM o un acto de autoridad referente resulte violatorio de cualquier garantía constitucional. Existe la posibilidad de atacar una NOM a través del juicio de amparo indirecto en contra de su primer acto de aplicación o en contra de la ley, sin que sea necesario haber agotado el recurso de revisión en términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en la medida que existan violaciones directas a la Constitución.

28.- Las NOMs pueden contribuir a otorgar confiabilidad a los consumidores respecto de los bienes y servicios que adquieren o disfrutan; son un factor para la integración de la economía mexicana a los mercados internacionales; pueden ser un medio oportuno para regular los constantes avances tecnológicos que enfrenta la industria; e inclusive es notable, favorable y de suma importancia el derecho conferido a los particulares para que de cierta manera puedan participar en el procedimiento de creación de las mismas.

29.- No obstante las ventajas que las NOMs pueden representar, es importante también analizar sus implicaciones negativas. Dado el procedimiento tan ágil para la creación y modificación de las NOMs, ello contribuye a que los particulares cada día más se encuentren sujetos al cumplimiento de la más

proliferante, variada, sofisticada, a veces contradictoria y sobre todo cambiante normatividad que nos podamos imaginar, lo que repercute en propiciar un estado de inseguridad jurídica, amén de considerar las posibilidades reales de la totalidad del sector productivo mexicano.

ABREVIATURAS UTILIZADAS

DGN	Dirección General de Normas.
DOF	Diario Oficial de la Federación.
GATT	Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio.
LCE	Ley de Comercio Exterior.
LFMN de 1988	Ley Federal sobre Metrología y Normalización, publicada en el DOF el 26 de enero de 1988.
LFMN	Ley Federal sobre Metrología y Normalización vigente.
LFPA	Ley Federal de Procedimiento Administrativo.
LGNPM	Ley General de Normas y de Pesas y Medidas.
LNI	Ley de Normas Industriales.
NMX(s)	Norma(s) Mexicana(s).
NOM(s)	Norma(s) Oficial(es) Mexicana(s).
OMC	Organización Mundial de Comercio.
Reglamento de la LFMN	Reglamento de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización.
SE	Secretaría de Economía (antes SECOFI).
SECOFI	Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (actualmente Secretaría de Economía).
SINALP	Sistema Nacional de Acreditamiento de Laboratorios de Prueba.
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte entre México, Canadá y Estados Unidos de América.

BIBLIOGRAFIA

Libros:

- .- Acosta Romero, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo*. Editorial Porrúa, S.A. 11a. ed. México. 1993.
- .- Acosta Romero, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo*. Editorial Porrúa, S.A. 13a. ed. México. 1997.
- .- Acosta Romero, Miguel. *Segundo Curso de Derecho Administrativo*. Editorial Porrúa, S.A. 2a. ed. México. 1993.
- .- Bullrich, Rodolfo. *Principios Generales de Derecho Administrativo*. Editorial Guillermo Kraft Ltda. Buenos Aires, Argentina. 1942.
- .- Canasi, José. *Derecho Administrativo*. Ediciones Depalma. Reimpresión de la edición de 1972. Buenos Aires, Argentina. 1981.
- .- Castro Estrada, José. *Apuntes Tomados de la Cátedra del Sr. Dr. José Castro Estrada*. Tomo I. Francisco Walker L. México.
- .- Del Río González, Manuel. *Compendio de Derecho Administrativo*. Cárdenas Editor y Distribuidor. México. 1981.
- .- Díez Manuel, María. *Derecho Administrativo*. Editorial Plus Ultra. 2a. ed. Buenos Aires, Argentina. 1974.
- .- Entrena Cuesta, Rafael. *Curso de Derecho Administrativo*. Editorial Tecnos. 5a. ed. Madrid, España. 1975.

- 10.- Fleiner, Fritz. *Instituciones de Derecho Administrativo*. Trad. de la 8a. ed. alemana por Sabino A. Gendin. Editorial Labor, S.A., Barcelona, España. 1983.
- 11.- Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*. Editorial Porrúa, S.A. 28a. ed. México. 1989.
- 12.- Fraga, Gabino. *Panorama del Derecho Mexicano; Síntesis del Derecho Administrativo*. (Instituto de Derecho Comparado II libros. Serie A: Fuentes b) textos y estudios legislativos, No. 4). UNAM. México. 1965.
- 13.- García de Enterría, Eduardo. *Curso de Derecho Administrativo*. Por Eduardo García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández. Tomo I. Editorial Civitas. 3a. ed. Madrid, España. 1982.
- 14.- García Máynez, Eduardo. *Introducción al Estudio del Derecho*. Editorial Porrúa, S.A. 39a. ed. México. 1988.
- 15.- García Oviedo, Carlos. *Derecho Administrativo*. Tomo I. Librería General de Victorino Juárez. Madrid, España. 1943.
- 16.- Jara Cristi, Manuel. *Manual de Derecho Administrativo*. Tomo 1. Colección Manuales Jurídicos. Santiago de Chile, Chile. 1948.
- 17.- Manzanedo Mateos, José Antonio. *El Comercio Exterior en el Ordenamiento Administrativo Español*. Tomo I. Instituto de Estudios Administrativos Local. Madrid, España. 1968.
- 18.- Marienhoff, Miguel. *Tratado de Derecho Administrativo*. Prólogo de Benjamín Villegas Besavilbaso. Tomo I. Abelardo-Perrot, S.A. 3a. ed. actualizada. Buenos Aires, Argentina. 1981-1983.

- 19.- Merkl, Adolfo. *Teoría General del Derecho Administrativo*. Revista de Derecho Privado. Madrid, España. 1935.
- 20.- Serra Rojas, Andrés. *Derecho Administrativo*. Tomo I. Editorial Porrúa, S.A. 15a. ed. México. 1992.
- 21.- Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. Editorial Porrúa, S.A. 26a. ed. México. 1992.
- 22.- Villoro Toranzo, Miguel. *Introducción al Estudio del Derecho*. Editorial Porrúa, S.A. 8a. ed. México. 1988.

Diccionarios y enciclopedias:

- 23.- De Pina Rafael y De Pina Vara Rafael. *Diccionario de Derecho*. Editorial Porrúa, S.A. 16a. ed. México. 1989.
- 24.- *Enciclopedia Jurídica Omeba*. Tomo XX. Editorial Driskill, S.A. Buenos Aires, Argentina. 1982.
- 25.- *Diccionario de la Lengua Española*. Real Academia Española. Editorial Espasa-Calpe, S.A. 21a. ed. Madrid, España. 1992.

Legislación:

- 26.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 27.- Ley de Normas Industriales, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de febrero de 1946.
- 28.- Ley General de Normas y de Pesas y Medidas, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de abril de 1961.

- 29.- Ley Federal sobre Metrología y Normalización, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de enero de 1988.
- 30.- Ley Federal sobre Metrología y Normalización, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1º de julio de 1992.
- 31.- Ley General de Salud vigente.
- 32.- Ley de Comercio Exterior vigente.
- 33.- Ley Federal de Procedimiento Administrativo vigente.
- 34.- Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.
- 35.- Ley de Amparo Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 36.- Código Fiscal de la Federación vigente.
- 37.- Reglamento de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de enero de 1999.
- 38.- Reglamento de Control Sanitario de Productos y Servicios, publicado en el Diario oficial de la Federación el 9 de agosto de 1999.
- 39.- Reglamento del Código Fiscal de la Federación.

Jurisprudencia:

- 40.- Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, 1917-1988, Primera Parte, Tribunal Pleno.

1.- Apéndice al Semanario Judicial de la Federación. 1917-1988, Segunda Parte, Salas y Tesis Comunes.

Convenios internacionales:

2.- Tratado de Libre Comercio de América del Norte entre México, Canadá y Estados Unidos de América, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 1993.

3.- Acuerdo por el que se establece la Organización Mundial de Comercio (conforme al acta final de la Ronda de Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales), publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1994.

4.- Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos, la República de Colombia y la República de Venezuela, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de enero de 1995.

5.- Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Costa Rica, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de enero de 1995.

6.- Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Bolivia, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de enero de 1995.

7.- Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Nicaragua, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1º de julio de 1998.

48.- Tratado de Libre Comercio entre la República de Chile y los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de julio de 1999.

49.- Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre los Estados Unidos Mexicanos y la Comunidad Europea y sus Estados Miembros, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de junio de 2000.

50.- Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y el Estado de Israel, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de junio de 2000.

51.- Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y las Repúblicas de El Salvador, Guatemala y Honduras, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de marzo de 2001.

Documentos legislativos diversos:

52.- Reformas a la Ley General de Normas y de Pesas y Medidas, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1961 y 16 de enero de 1970.

53.- Exposición de Motivos de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de enero de 1988.

54.- Exposición de Motivos de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización vigente.

55.- Exposición de Motivos de las reformas a la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 1996.

- 56.- Reformas a la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 1996.
- 57.- Exposición de Motivos de las reformas a la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 20 de mayo de 1997.
- 58.- Reformas a la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 20 de mayo de 1997.
- 59.- Reformas a la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 19 de mayo de 1999.
- 60.- Reformas a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 19 de abril de 2000.
- 61.- Reformas a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 30 de mayo de 2000.
- 62.- Programa Nacional de Normalización, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de marzo de 2001.
- 63.- Acuerdo que identifica las fracciones arancelarias de las tarifas de la Ley del Impuesto General de Importación y de la Ley del Impuesto General de Exportación, en las cuales se clasifican las mercancías sujetas al cumplimiento de las Normas Oficiales Mexicanas en el punto de su entrada al país, y en el de su salida, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de junio de

1997, reformado mediante publicaciones de fechas 10 de octubre de 1997, 16 de diciembre de 1998, 5 de abril y 17 de noviembre de 1999, 2 de junio y 28 de julio de 2000, así como 18 de mayo de 2001.

54.- Políticas y Procedimientos para la Evaluación de la Conformidad. Procedimientos de Certificación y Verificación de Productos sujetos al cumplimiento de Normas Oficiales Mexicanas, Competencia de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 24 de octubre de 1997, y sus reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 29 de febrero y 24 de mayo de 2000.

55.- Procedimientos para la Evaluación de la Conformidad de las Normas Oficiales Mexicanas en Materia Zootécnica, competencia de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, publicados en el Diario Oficial de la Federación el 19 de enero de 2000, y la aclaración a las mismas publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de marzo de 2000.