

00781
Universidad Nacional Autónoma de México
División de Estudios de Posgrado
Facultad de Derecho

Las normas oficiales mexicanas: su
constitucionalidad, impacto en la
modernización del derecho mexicano y
estrecha vinculación con el derecho
internacional

Tesis que para obtener el Título de
Doctora en Derecho presenta:

María del Carmen Eugenia Quintanilla Madero

Tutor: Dr. Juan de Dios Gutiérrez Baylón.

México, D. F.

Noviembre de 2000.



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.

Capítulo 3

La obligación de consultar al público los proyectos de normas oficiales mexicanas y de normas mexicanas	54
3.1 Antecedentes de la consulta pública en México por parte del gobierno	56
3.2 La posible inspiración para la adopción en México de la consulta pública	58
3.2.1 Derecho Comparado: el <i>Rulemaking Process</i> estadounidense	58
3.2.2 El GATT: otra fuente de inspiración para la adopción de la consulta pública en México	60
3.3 Las características de la consulta pública establecida en la Ley Federal sobre Metrología	60
3.4 Los cabos sueltos de la consulta pública	61
3.5 La consulta pública en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo	62
3.6 Una excepción a la consulta pública obligatoria: las normas oficiales de emergencia	64
3.7 Una segunda excepción a la consulta pública: el procedimiento “rápido”	66

Capítulo 4

De la dispersión a la sistematización de las regulaciones técnicas y de los estándares voluntarios	70
4.1 Homologación de los instrumentos jurídicos que expiden las dependencias de la administración pública federal	71
4.2 Las dependencias normalizadoras	74
4.3 Las materias que son objeto de las normas oficiales mexicanas	77
4.4 ¿Quién tiene “derecho de iniciativa” de una norma oficial mexicana?	78

4.5	Los Comités Consultivos Nacionales de Normalización (CNN)	79
4.6	La atribución de las dependencias de solicitar a los particulares la información necesaria para la elaboración de las normas oficiales mexicanas	83
4.7	Los estándares voluntarios o normas mexicanas	83
4.7.1	Naturaleza	83
4.7.2	La atomización de la normalización voluntaria en México. Una crítica	86
4.7.3	Los Organismos Nacionales de Normalización (ONN)	89
4.7.4	Tapando huecos: la elaboración de estándares voluntarios por parte del Gobierno federal	91
4.8	La revisión quinquenal de las normas	92
4.9	Las normas de referencia	94

Capítulo 5

	Otras piezas claves del sistema de normalización y evaluación de la conformidad.	95
5.1	¿Regular o no regular? Ése es el dilema. La Manifestación de Impacto Regulatorio (MIR) como la solución.	96
5.2	La Comisión Nacional de Normalización	104
5.3	El Programa Nacional de Normalización (PNN)	108
5.4	El sistema de información en materia de metrología, normalización y evaluación de la conformidad	111
5.5	El Catálogo de Normas	112
5.5.1	La validez del Catálogo de Normas	115
5.6	La acreditación: una herramienta esencial para el control	115
5.7	La Dirección General de Normas (DGN)	120

Capítulo 6

Los particulares como órganos de apoyo de la administración pública federal para la evaluación de la conformidad de sus regulaciones técnicas	123
6.1 La creación de un sistema de confianza	124
6.2 ¿Ahora hay inspectores privados?	126
6.3 El paradigma jurídico de que los particulares no pueden ser considerados autoridad para efectos del amparo	138

Capítulo 7

El lado internacional de la normalización y sus efectos en el derecho mexicano	143
7.1 La gran complejidad	144
7.2 La importancia de las barreras no arancelarias	145
7.3 La obligación del gobierno mexicano de no utilizar las normas como barreras técnicas innecesarias comercio en forma innecesaria ¿un límite a la soberanía de los estados modernos?	146
7.3.1 Acuerdo de la Organización Mundial del Comercio sobre Obstáculos Técnicos al Comercio	149
7.3.2 Tratados de Libre comercio celebrados por México que contienen un capítulo en materia de normalización	151
7.4 ¿Cuáles son las normas que pueden ser consideradas como normas internacionales?	154
7.4.1 Los organismos internacionales de normalización	158

7.4.1.1	Organización Internacional de Normalización, mejor conocida por su acrónimo en inglés: ISO (International Organization for Standardization)	158
7.4.1.2	IEC (International Electrotechnical Commission o Comisión Electrotécnica Internacional)	159
7.4.1.3	Codex Alimentarius	160
7.4.1.4	Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT)	162
7.5	El valor de las normas internacionales en nuestro derecho	163
7.6	El uso real o adopción de las normas internacionales en los diferentes países	165
7.7	La notificación de los proyectos de normas de México y de otros países	167
7.8	La difícil participación de México en la normalización internacional	168
7.9	Los Acuerdos de Reconocimiento Mutuo	172
		177
Conclusiones		
		183
Bibliografía		
		192
Lista de acrónimos		

This research analyses, from different legal points of views – constitutional, administrative and international, the technical regulations called *normas oficiales mexicanas*, that are issued by ten Ministries of the Mexican Government and that are based upon the law of standardization and metrology which official name is *Ley Federal sobre Metrología y Normalización (LFMN)*. This technical regulations should pursue legitimate objectives like the protection of the security of people or the protection of human, animal or vegetal health or the preservation of the environment and the natural resources.

This dissertation concludes that the Mexican Federal Congress has expressed power given by article 73, XVIII, to enact a law on the subject of standardization and metrology, so that the mentioned LFMN is constitutional. Apart from that, the technical regulations have another base on article 89, I, of the Constitution.

This work shows, how this LFMN has profoundly modified the administrative practice of the cited Ministries to such a point, that we can talk about a silent revolution, because it has implied a change in the relationship between the public powers and the economic actors, and it has also modernized the Mexican law through the introduction of public consultation in the rulemaking process and by setting up the private sector participation in the conformity assessment of the regulations.

Finally, this research emphasizes the impact that those regulations can have as unnecessary obstacles to international trade and the consequent legal obligation of our country, established in different international agreements, to avoid using those regulations as those kind of obstacles.

Esta investigación aborda, desde diversos puntos de vista del Derecho — constitucional, administrativo e internacional— el estudio de las normas oficiales mexicanas, es decir, de las regulaciones técnicas o reglamentos técnicos que expiden diez dependencias de la administración pública federal y que, según la Ley Federal sobre Metrología y Normalización (LFMN), deben satisfacer objetivos legítimos, como son las especificaciones que deben cumplir los productos o procesos para proteger la seguridad de las personas, así como la salud humana, animal, vegetal, el medio ambiente general y laboral, o la preservación de recursos naturales.

Esta tesis concluye que el Congreso de la Unión cuenta con una facultad expresa, en el artículo 73, fracción XVIII, de la Constitución, para legislar en la materia de normalización y que, por ende, la LFMN es constitucional. Independientemente de lo anterior, las normas oficiales mexicanas tienen fundamento en el artículo 89, fracción I, constitucional.

Por otra parte, se demuestra que la LFMN ha modificado profundamente el quehacer de las dependencias, al punto de hablar de una revolución silenciosa pues ha implicado un cambio en la relación entre los poderes públicos y los actores económicos y, así ha modernizado el derecho mexicano al introducir figuras como la consulta pública obligatoria y la posibilidad de que los particulares participen en la verificación de las normas.

Finalmente, se destaca el impacto que dichas normas pueden tener como barreras técnicas innecesarias al comercio exterior y la obligación de nuestro país, plasmada en diversos acuerdos internacionales, de no utilizarlas con ese fin.

Introducción

Muchos no están conscientes de que nuestra vida es cada vez más agradable porque estamos rodeados de estándares o normas que así lo garantizan. Sí, hoy en día podemos usar nuestras tarjetas de crédito en cualquier cajero de cualquier parte del mundo gracias a que hay una norma de la Organización Internacional de Normalización -ISO (*International Organization for Standardization*)- que regula el tamaño de las tarjetas.

Y ésa es, simplemente, una de las normas de un solo organismo internacional, pero hay un universo de estándares internacionales, en constante evolución. Otros ejemplos de normas ISO con un gran impacto en nuestras vidas son las que regulan la sensibilidad de las películas fotográficas, o el tamaño del papel, o la forma y tamaño de los compartimentos para maletas y, por supuesto, la famosa familia de normas ISO 9000 respecto a sistemas de aseguramiento de calidad.

Ese universo de normas internacionales está constituido, entre otras, por 12 524 normas ISO, 4 431 normas IEC (*International Electrotechnical Commission*) y 237 normas *Codex Alimentarius* (expedidas en el seno de la Comisión del *Codex Alimentarius*), cuya principal función es servir como referentes a todos los países para la elaboración de sus propias normas, de tal forma que se evite una torre de Babel.¹

La importancia de esas normas internacionales para nosotros es que distintos tratados internacionales de los que México es parte, así como la *Ley Federal de Metrología Normalización*, expedida en 1992 -en adelante LFMN- les dan validez en nuestro derecho, como más adelante se explica.

¹ Información actualizada hasta septiembre de 2000. Para una permanente actualización de la misma consultar las páginas de Internet de dichas organizaciones internacionales que aparecen referenciadas en: www.secofi.gob.mx/dgn1.html.

Hay dos tipos de normas: las regulaciones técnicas² y los estándares.

Las regulaciones técnicas son especificaciones mínimas que deben reunir los productos/servicios, y se expiden por los gobiernos para perseguir un fin considerado legítimo, en los términos de los distintos tratados internacionales, que es proteger la seguridad de las personas y evitar que se dañe la salud humana, animal, vegetal y el medio ambiente en general.

Por otro lado, existen los estándares voluntarios —elaborados por organismos de normalización privados y cuya importancia radica en que se basan en el consenso de los sectores involucrados— y, por ello, se cumplen por convicción, es decir, de manera voluntaria, aunque muchas veces el propio mercado las vuelve obligatorias.

Simplemente en México hay 682 regulaciones técnicas o normas oficiales mexicanas (NOM), expedidas por las dependencias de la administración pública federal y 5 553 estándares o normas mexicanas (NMX).

Estas normas afectan la esfera jurídica de los particulares. En el caso de las NOM porque son de observancia obligatoria. En efecto, para que un producto/servicio pueda entrar al mercado debe cumplir, como mínimo, con las NOM que le sean aplicables.

A veces sucede que los estándares voluntarios o NMX adquieren también el carácter de obligatorios, ya sea porque el mercado los exige, o bien, porque la propia autoridad puede referenciarlos, lo cual, por ley, les da el carácter de obligatorias (artículo 51 A LFMN).

Diez dependencias de la administración pública federal cada vez elaboran más NOM, es decir, es una práctica cotidiana. Sin embargo, resulta que se cuestiona la constitucionalidad de la LFMN, que es el ordenamiento jurídico base para la expedición de

² También se les conoce como reglamentos técnicos. Sin embargo, utilizo el término regulaciones para distinguir perfectamente a las NOM de los reglamentos que expide el Presidente de la República.

esas regulaciones técnicas y la constitucionalidad de las NOM propiamente dichas.

En este trabajo de investigación pretendo demostrar, en primer lugar, que sí hay un fundamento constitucional expreso para que el Congreso de la Unión haya expedido dicha ley y, por otra parte, que la elaboración de NOM por parte de las dependencias es una práctica que se sitúa dentro del marco de la Constitución.

Adicionalmente, abordo el hecho de que la elaboración y expedición de las NOM está regulada por diversos tratados internacionales de los que México es parte y por la LFMN. Se trata, como veremos a lo largo de la presente investigación, de una verdadera ley de avanzada que ha llevado a cabo una revolución silenciosa.

En efecto, esta ley ha tenido un fuerte impacto en la modernización del derecho mexicano, fundamentalmente porque ha impreso transparencia en la manera como las dependencias de la administración pública federal elaboran sus regulaciones técnicas. Una de sus herramientas estratégicas ha sido la introducción a nuestro derecho de la figura de la consulta pública obligatoria, consistente en la obligación de las dependencias de publicar los proyectos de normas oficiales mexicanas en el Diario Oficial de la Federación, para que cualquier interesado pueda dar su opinión al respecto, antes de que la norma pueda ser adoptada. Así como la obligación de analizar y responder a los comentarios formulados durante ese período.

Cabe hacer notar que la citada ley es anterior a la *Ley Federal de Procedimiento Administrativo* que, como veremos, también establece la figura de la consulta pública obligatoria, aunque con alcances mucho más limitados.

Asimismo, la LFMN abre el acceso del sector privado a varias funciones antes "monopolizadas" por el gobierno federal. Uno de los casos más importantes a este respecto —y cuyo análisis jurídico es apasionante— es la introducción a nuestro derecho de

las figuras de organismos de certificación y de unidades de verificación privadas, cuya función es apoyar a las dependencias en su función de evaluación del cumplimiento de sus NOM. Se trata del surgimiento de verdaderos inspectores privados, con todo el ruido que eso puede causar en un sistema jurídico como el nuestro, en el que la Constitución establece que los particulares sólo pueden ser molestados mediante mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento (artículo 16).

Otro aspecto importante de las normas es el hecho de que su elaboración supone una nueva manera de actuar de los Estados, obligados a no utilizar ni las regulaciones técnicas y/o los estándares como barreras técnicas innecesarias al comercio. México ha contraído este compromiso tanto en el marco del *Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio*, que es uno de los acuerdos que forman parte del *Acta Final de la Ronda Uruguay*, concluida en abril de 1994³, como en diversos tratados de libre comercio que contienen un apartado específico sobre medidas relativas a la normalización, como lo es el Capítulo IX del *Tratado de Libre Comercio de América del Norte*.

En ese contexto, nuestro país está obligado a notificar a los países con los que ha contraído la obligación antes señalada, todos los proyectos de NOM o regulaciones técnicas, a fin de que dichos países y sus nacionales estén en condiciones de formular los comentarios que juzguen pertinentes, antes de que la regulación sea adoptada y, así, impedir que se erijan obstáculos técnicos al comercio de manera innecesaria.

Los estándares o normas nos proporcionan un lenguaje común, de naturaleza técnica. De allí su papel clave en la economía, porque facilitan el intercambio de bienes y de servicios. Pensemos simplemente en los requerimientos de

³ Ver Decreto Promulgatorio del *Acta Final de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales y, por lo tanto, el Acuerdo por el que se establece la Organización Mundial de Comercio*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1994.

interconectabilidad e interoperabilidad que imponen actualmente las nuevas tecnologías.

Dice el Profesor Henri Schwamm⁴, de la Universidad de Ginebra, que los estándares son importantes porque:

- o Imprimen orden dentro del desorden y de sus aberraciones.
- o Otorgan control al restringir las variaciones.
- o Dan moderación porque hacen que disminuyan excesos y excentricidades.
- o Racionalizan la producción.
- o Otorgan estructura al intercambio de bienes y servicios.
- o Reducen problemas.
- o Facilitan nuestras vidas.

Por su parte, la norma británica BS O sintetiza las ventajas que aporta la normalización para la vida cotidiana, al señalar que esa disciplina:

- o Mejora la calidad de vida, la seguridad, la salud y la protección ambiental.
- o Adelanta el concepto de economizar energía y materiales que se utilizan en la manufactura y en el intercambio de bienes y servicios.
- o Alienta una clara y no ambigua comunicación entre las partes involucradas.

A ello habría que agregar que, de alguna manera, la normalización internacional contribuye a la transferencia de tecnología a los países en desarrollo, ya que en las especificaciones contenidas en las normas internacionales quedan plasmadas las tecnologías de punta.

Por su parte, los críticos de la normalización, nos recuerda el propio Profesor Henri Schwamm, señalan que la misma restringe las opciones, frena la innovación, el progreso técnico, la

⁴ SCHWAMM, Henri, "Standards in daily life for today and for tomorrow", *ISO Bulletin*— October 1998, International Standardization Organization.

originalidad y la excelencia, todo lo cual, inevitablemente, empobrece a una sociedad. Pero los detractores de la normalización olvidan una cuestión clave: los estándares imponen autolimitaciones voluntarias que han sido aceptadas por los diversos jugadores en el mercado.

Además, dado el impacto que tienen las normas para la industria y el comercio, así como para el nivel de vida de una sociedad en general, intervenir en su elaboración es el equivalente a participar en la definición de las reglas del juego, con todas las ventajas que esto puede implicar, como ir conociendo, desde su origen, las especificaciones que se van definiendo en una norma, y prepararse para recibirla.

Otro aspecto que hace interesante la presente investigación es que el sistema mexicano de normalización y evaluación de la conformidad se encuentra en plena evolución. Así, el primer reglamento de la LFMN fue apenas publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de enero de 1999. Por otra parte, la primera entidad privada de acreditación fue autorizada recientemente, mediante resolución del titular de SECOFI, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de enero de 1999.

Por último, una cuestión que debe ser considerada a la hora de sopesar la importancia de este tema de investigación es la inmensa desproporción que hay entre la importancia de la normalización y la muy escasa bibliografía que existe sobre el particular. En este sentido, el presente trabajo pretende ser una contribución para coimar esa laguna.

Como su nombre lo indica, el sistema se compone de dos etapas bien definidas. La primera de ellas, la normalización, comprende todo el proceso de desarrollo de una norma, desde que se detecta la necesidad de contar con ella hasta que se expide. La segunda etapa, la evaluación de la conformidad, abarca todas las actividades en torno a la demostración que hace un particular de que un determinado producto o servicio cumple con una norma.

1.1 Primera etapa: la normalización

Como señalé en la introducción, las normas fijan las características esenciales de un producto o servicio y pueden ser obligatorias (NOM) o voluntarias (NMX).

En la actualidad, hay nueve dependencias del gobierno federal que elaboran NOM⁵ conforme a un procedimiento muy estricto como el que a continuación se describe, y que se representa en un cuadro un poco más adelante, bajo cuatro principios claves: representatividad, consenso, consulta pública obligatoria y revisibilidad de las normas.

Una dependencia toma la iniciativa de elaborar una NOM porque directamente detecta su necesidad en virtud de algún problema específico, o porque un grupo de personas interesadas se acerca a la dependencia a solicitar que se elabore una norma para someter a control algún producto o actividad; o bien, porque al hacer *benchmarking*⁶ con las normas internacionales o normas de otros países, la dependencia percibe que, de acuerdo a las tendencias mundiales, hay regulaciones que deben ser

⁵ El apartado 4.2 del capítulo cuarto de la presente investigación analiza a fondo el tema de las dependencias normalizadoras.

⁶ *Benchmarking* puede traducirse como el hecho de autocompararse con organizaciones de clase mundial en la materia de que se trate, con el propósito de mejorar.

desarrolladas, por ejemplo, actualmente en el área de nuevas tecnologías.

Es importante que la razón última de las personas interesadas en elaborar una NOM sea legítima, es decir, que no se pretenda exigir protecciones innecesarias a una determinada industria.

Entonces, lo primero que la dependencia debe hacer para poder empezar a trabajar en el tema materia de la futura NOM es incluirlo en el Programa Nacional de Normalización que aprueba anualmente la Comisión Nacional de Normalización. Éste es un requisito indispensable, ya que la LFMN establece que las dependencias no pueden expedir normas que no hayan sido incluidas en dicho programa (artículos 60 y 61-A). Esto se debe a que el Programa tiene como función anunciar y advertir a los particulares que una determinada materia va a ser objeto de regulación, a fin de que puedan participar en el proceso de elaboración del instrumento jurídico correspondiente.

A continuación, la dependencia procede a formar un grupo de trabajo con expertos de los sectores privado, social, académico y público para que se dé a la tarea de elaborar un anteproyecto y, desde aquí, empezar a construir los consensos indispensables en la normalización, hasta concluir con la publicación de la NOM definitiva. Este trabajo se hace bajo la coordinación y liderazgo de la respectiva dependencia. Esto significa que las dependencias desempeñan un papel de facilitadoras y son los expertos quienes hacen las normas.

En esta etapa se revisa qué normas oficiales mexicanas, normas mexicanas y normas internacionales tienen relación con el tema de la NOM que se está desarrollando. Esta revisión es forzosa, según el artículo 44, cuarto párrafo de la LFMN y busca evitar que se dupliquen esfuerzos. Por ejemplo, en el caso de las normas ISO, por ser miembros de ese organismo de normalización, tenemos derecho a adoptar sus normas tal cual o con las modificaciones que se justifiquen, sin tener que obtener

autorización alguna ni pagar regalías por concepto de derechos de autor.

Otra cuestión que debe tomarse en consideración es la posibilidad que exista de evaluar la conformidad de los productos o servicios con la norma y de exigir su cumplimiento. En efecto, si no existe, ya sea dentro o fuera de la dependencia, la infraestructura de la calidad que permita exigir que se cumpla una norma, esto es, los métodos de prueba, los laboratorios y organismos de certificación o unidades de verificación acreditados, carece de sentido la expedición de una norma que solamente va a estar de adorno.

Además de redactar directamente el *anteproyecto* de NOM, por conducto de un grupo de trabajo, en un procedimiento como el descrito, la dependencia tiene otras dos opciones. La primera consiste en referenciar total o parcialmente en el *anteproyecto* una NMX. Es decir, en lugar de elaborar un documento nuevo, simplemente señala que para determinados efectos se aplicará una NMX. De hecho, ésta es la nueva tendencia internacional. Cuando esto sucede, la NMX se vuelve obligatoria. Ello encuentra su fundamento en los artículos 51-A LFMN y 30, fracción II de su reglamento. Este es justamente uno de los casos en que una norma voluntaria (NMX) se convierte en obligatoria.

La segunda opción, como señalé un poco antes, consiste en adoptar una norma internacional. Es decir, en lugar de redactar un nuevo documento, la dependencia toma la norma internacional tal cual o con los ajustes necesarios y la convierte en anteproyecto de NOM. El obstáculo que se presenta para adoptar rápidamente una norma internacional es que el español no es idioma oficial en los organismos internacionales de normalización y, por ende, primero hay que hacer una labor de traducción de las normas, proceso que llega a alargarse en exceso por razones presupuestales y de consenso con la versión de que se trata. Existe la posibilidad de buscar las traducciones que de las normas internacionales hayan hecho otros países, opción que presenta, cuando menos, dos problemas. El primero es que hay grandes diferencias entre las

palabras técnicas utilizadas por los distintos países que hablan español. El segundo, es que hay que pagar derechos de autor por utilizar una traducción.

Paralelamente al desarrollo del *anteproyecto* de NOM, la dependencia empieza a elaborar la MIR (Manifestación de Impacto Regulatorio) que, en los términos de la LFMN, debe contener una explicación sucinta de la finalidad de la norma, 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 norma (artículo 45 LFMN).

Una vez que se cuenta con un *anteproyecto*, acompañado de su correspondiente MIR, ambos documentos se someten al respectivo Comité Consultivo Nacional de Normalización (CCNN), para que la analice y formule observaciones en un plazo que no excederá de 75 días.

Por otra parte, en este momento, la MIR se somete a la consideración de la nueva Comisión Federal de Mejora Regulatoria (que sustituye a la Unidad de Desregulación Económica de SECOFI), creada mediante el Decreto por el que se reforma la *Ley Federal de Procedimiento Administrativo*, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de abril de 2000.

La dependencia tiene la posibilidad de contestar las observaciones del CCNN, para lo cual cuenta con un plazo de 30 días naturales. Si la dependencia considera que no proceden las observaciones del Comité al *anteproyecto* en cuestión puede incluso solicitar al Presidente del mismo que el *anteproyecto* de que se trata sea publicado para consulta pública, sin hacer modificación alguna (artículo 46, fracción II, LFMN).

Una vez aprobado el *anteproyecto* de NOM por parte del CCNN, se convierte en *proyecto* y se publica en el Diario Oficial de la Federación para consulta pública, por un plazo de sesenta días naturales (artículo 46, fracción I y 47, fracción I LFMN).

Durante el periodo de consulta pública la MIR debe estar a disposición del público (artículo 47, fracción I LFMN).

Cabe señalar que, tanto el grupo de trabajo que desarrolla una norma como el CCNN, deben tener una representación equilibrada de los distintos sectores interesados en una materia determinada. En esto consiste el principio de representatividad. Según la LFMN, el CCNN debe de estar integrado por personal técnico de la dependencia competente, así como por organizaciones de industriales, prestadores de servicios, comerciantes, productores agropecuarios, forestales o pesqueros; centros de investigación científica o tecnológica, colegios de profesionales y consumidores (artículo 52 LFMN).

Vencido el plazo de la consulta pública obligatoria, el CCNN correspondiente analiza los comentarios recibidos, hace las modificaciones pertinentes, prepara una respuesta a los comentarios que se publica en el Diario Oficial de la Federación y aprueba la NOM definitiva.

Aquí entra en operación el principio de consenso, bajo el que se toman las resoluciones del CCNN, en los términos del artículo 64 de la LFMN. Pero la Ley no define lo que entiende por consenso y, simplemente, señala que si éste no se logra, entonces las resoluciones se toman por mayoría de votos.

Cabe señalar que la respuesta a los comentarios formulados debe ser publicada en el Diario Oficial de la Federación, por lo menos quince días naturales antes de la publicación de la NOM definitiva (artículo 47, fracciones II y III LFMN).

Finalmente, la dependencia bajo cuya coordinación se elaboró la NOM la publica en forma definitiva en el Diario Oficial de la Federación (artículo 47, fracción IV, LFMN).

En este punto, cabe destacar el acierto de la LFMN de establecer que cada una de las dependencias del gobierno federal elabora sus propias normas (artículo 38, fracción II). Lo considero un acierto porque las dependencias, en tanto que tienen a su cargo una determinada competencia, son las expertas en los temas

específicos o, por lo menos, tienen definido, a nivel político (o deben hacerlo) hacia dónde debe dirigirse un determinado tema.

De hecho, uno de los problemas que enfrentaron las NCM, bajo la ley anterior⁷, fue el que, como su elaboración estaba concentrada en la SECOFI, las demás dependencias no se sentían suficientemente involucradas en la elaboración y, por lo mismo, veían a las normas como un instrumento ajeno.

Entonces, las dependencias, independientemente de las normas que hacía la SECOFI, continuaron directamente emitiendo sus propias regulaciones técnicas a través de todas una variedad de instrumentos jurídicos: criterios, reglas, instructivos, manuales, circulares, lineamientos, procedimientos etc.; práctica esta última que prohibió el artículo 40, último párrafo de la LFMN expedida en 1992 y que se comenta a fondo en el capítulo cuarto de la presente investigación.

Una de las principales críticas que se hacen al proceso de normalización es que toma demasiado tiempo. Es cierto, y así es en todo el mundo⁸. Sin embargo, no debe perderse de vista que lo que más alarga dicho proceso es el período de consulta pública obligatoria de sesenta días naturales, y que las ventajas que representa la consulta pública obligatoria —uno de los principales avances de la ley como se ve en un capítulo especial— rebasa con mucho los inconvenientes que el tiempo que consume puede representar.

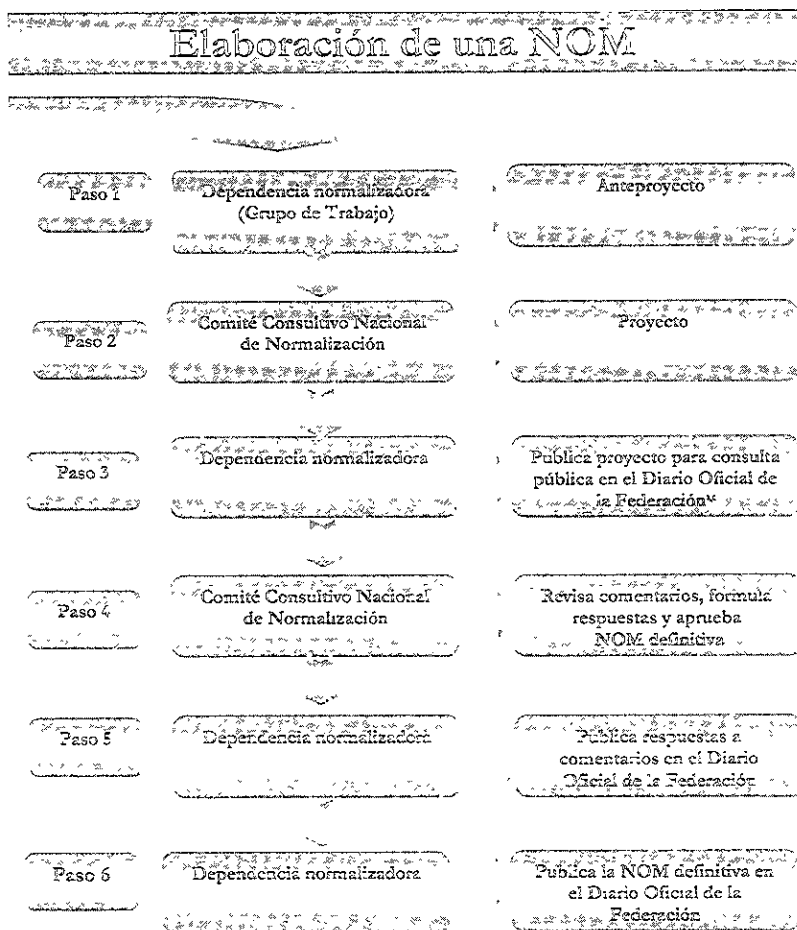
Además del tiempo empleado para el desarrollo de las NCM, la entrada en vigor de las mismas no puede ser inferior a sesenta días naturales siguientes a la fecha de su publicación en el

⁷ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de enero de 1988.

⁸ En el capítulo séptimo de la presente investigación se trata el tema de la estrategia que están implantando tanto la ISO como la IEC para contrarrestar lo largo del proceso de normalización, mediante la puesta a disposición de documentos, que son los antecedentes de las normas internacionales, a los que denominan Especificaciones Técnicas, Informes Técnicos, Acuerdo Técnicos de la Industria y Especificaciones Accesibles al Público.

Diario Oficial de la Federación, excepto en los casos de normas oficiales de emergencia y en materia sanitaria y fitozoosanitaria (Reglamento de la LFMN, artículo 34).

El principio de revisibilidad consiste en la obligación de revisar las normas cada cinco años. Esta obligación tiene como propósito evitar que las normas se vuelvan obsoletas y fue introducida a la LFMN en las reformas que dicho ordenamiento jurídico sufrió en 1997. Una obligación similar está contemplada respecto de las normas ISO.



- Este es el único plazo fijo que para elaborar una NOM marca la LFMN y es de sesenta días naturales.

En cuanto a la elaboración de las NMX, cabe señalar que las mismas son elaboradas por organismos nacionales de normalización registrados ante la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial⁹.

En el caso de que no exista un organismo que cubra una determinada materia, la LFMN prevé que sea la propia Secretaría de Comercio y Fomento Industrial la que elabore las normas voluntarias correspondientes.

Las buenas prácticas de normalización que rigen para la elaboración de las NOM, es decir, los principios de representatividad, consenso y consulta pública, se aplican también para la elaboración de las NMX. Claro que hay ciertas diferencias que hacen este último procedimiento más flexible. En efecto, en el caso de las NMX no se elabora una MIR; para la consulta pública sólo se publica un extracto del proyecto de norma y no el texto íntegro y no hay obligación de dar contestación fundada y motivada a los comentarios que fueron formulados durante el período de consulta pública.

1.2 Segunda etapa: la evaluación de la conformidad del cumplimiento de un producto/servicio con una norma

Una vez que existe la norma, se pone en marcha la segunda etapa del sistema, la evaluación de la conformidad, en la que los fabricantes, distribuidores, comercializadores, importadores, etc., tienen que demostrar que un determinado producto o servicio cumple con las especificaciones de una norma. Ello se hace a través de pruebas que son la base de los documentos o de los certificados expedidos por una dependencia o por alguno de los organismos de evaluación de la conformidad (los laboratorios de

⁹ Ver el apartado 4.7.3 del Capítulo Cuarto de la presente investigación que hace un análisis de los Organismos nacionales de normalización y los enlista.

prueba o de calibración, los organismos de certificación y las unidades de verificación), que han sido acreditados y aprobados para llevar a cabo su función.

Los productos que se importan deben cumplir exactamente con las mismas regulaciones que se aplican a sus similares nacionales (artículo 53 la LFMN). Cabe destacar que la *Ley de Comercio Exterior* establece que no podrán establecerse disposiciones de normalización a la importación, circulación y tránsito de mercancías diferentes a las normas oficiales mexicanas; y que las mercancías sujetas a normas oficiales mexicanas se identificarán en términos de sus fracciones arancelarias y de la nomenclatura que les corresponda conforme a la tarifa respectiva (artículo 26). El titular de la SECOFI expide periódicamente un Acuerdo de Normas en el que identifica, por fracción arancelaria, los productos que deben demostrar en el punto de entrada al país su cumplimiento con las normas oficiales mexicanas aplicables¹⁰.

Cuando se trata de regulaciones técnicas o NOM, en principio, las dependencias del gobierno federal tienen derecho a decidir si ellas mismas, directamente y con su propio personal, efectúan la evaluación de la conformidad, o si se apoyan en particulares para la realización de esas actividades.

El surgimiento de organismos de evaluación de la conformidad privados (laboratorios de prueba y de calibración, organismos de certificación y unidades de verificación), que apoyan a las dependencias de la administración pública federal a evaluar el cumplimiento de los productos o servicios con sus NOM, ha multiplicado exponencialmente la capacidad de las

¹⁰ Acuerdo que identifica las fracciones arancelarias de las tarifas de *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 entrada al país, y en el de su salida, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de junio de 1997 y sus reformas publicadas en el propio órgano de difusión el 10 de octubre de 1997, el 16 de diciembre de 1998, el 5 de abril de 1999, el 17 de noviembre de 1999, 02 de junio de 2000 y 28 de julio de 2000.

dependencias que han optado por utilizar este nuevo esquema. Cabe señalar que dicho esquema, hasta el momento, ha sido acogido fundamentalmente por SAGAR, SE y SECOFI. Desafortunadamente, otras dependencias no le han dado el golpe a las enormes ventajas que brinda el esquema y continúan de manera notoriamente insuficiente, verificando y certificando directamente sus propias normas.

1.3 La acreditación: base de la credibilidad y de la calidad del sistema

No cualquier particular puede evaluar la conformidad de una NOM o de una NMX. Para que los resultados de una evaluación sean reconocidos oficialmente, por regla general, se requiere que la misma haya sido efectuada por un organismo de evaluación de la conformidad *acreditado*, es decir, un organismo que haya demostrado tanto su confiabilidad y competencia técnica, con base en especificaciones establecidas en las normas mexicanas y en las guías que, al efecto, expide la ISO. En términos generales, hay cuatro criterios básicos que se evalúan para obtener una acreditación: equipo, competencia técnica de las personas que manejan el equipo, instalaciones y solvencia moral y financiera.

Durante mucho tiempo, la función de acreditación de los organismos de evaluación de la conformidad la realizó la SECOFI, por conducto de la Dirección General de Normas. Sin embargo, conforme a las tendencias internacionales, en mayo de 1997 se reformó la LFMN¹¹ para dar acceso a los particulares a efectuar la acreditación.

Después de una evaluación muy rigurosa, y con el visto bueno de las otras ocho dependencias normalizadoras, el titular de

¹¹ Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Metrología y Normalización, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de mayo de 1997.

la SECOFI autorizó la operación de la Entidad Mexicana de Acreditación, A.C. (EMA), misma que surtió efectos el 15 de enero de 1999, fecha de su publicación en el Diario Oficial de la Federación¹².

Al ser aprobada, la EMA asumió diversos compromisos entre los que destacan:

- o Formar un padrón nacional de evaluadores y capacitarios permanentemente.
- o Brindar capacitación especializada a organismos de certificación, laboratorios de prueba y de calibración y a unidades de verificación, con el fin de elevar la calidad de los servicios que prestan.
- o Desarrollar una marca y su promoción, para que la sociedad reconozca el valor agregado de la acreditación.
- o Promover la celebración de acuerdos de reconocimiento mutuo con entidades de acreditación extranjeras, con lo cual se evitará que los exportadores mexicanos tengan que efectuar nuevamente las pruebas en otros países.

1.4 La metrología: piedra angular del sistema

Contar con un solo sistema de unidades de medida es clave para la cohesión de un país. Por eso, la Constitución otorga al Congreso de la Unión facultades expresas para adoptar un sistema general de pesas y medidas (artículo 73, fracción XVIII).

¹² En la actualidad, el universo de organismos de evaluación de la conformidad es el siguiente: 545 laboratorios de prueba, 103 laboratorios de calibración, 16 organismos de certificación y 3745 unidades de verificación. Cabe señalar que esta información está actualizada hasta octubre de 2000. Para una permanente actualización de la misma es conveniente consultar: www.secofi.gob.mx/dgn1.html.

La primera Ley de pesas y medidas, expedida bajo la actual Constitución, data de 1928.

Actualmente, la LFMN establece que el Sistema General de Unidades de Medida es el único legal y de uso obligatorio (artículo 5º). Excepcionalmente, la SECOFI puede autorizar el empleo de otras unidades de medida (artículo 6º).

Asimismo, se instituye el Sistema Nacional de Calibración con el objeto de procurar la uniformidad y confiabilidad de las mediciones que se realizan en el país, tanto en lo concerniente a las transacciones comerciales y de servicios, como en los procesos industriales y sus respectivos trabajos de investigación científica y de desarrollo tecnológico. Este sistema se integra por la SECOFI —que autoriza los patrones nacionales de las unidades básicas—, el CENAM —cuya creación, como lo veremos un poco más adelante, es una de las principales aportaciones de la LFMN—, las entidades de acreditación y los laboratorios de calibración acreditados y aprobados (artículos 24 y 25 LFMN).

Además, las transacciones comerciales, industriales o de servicios que se efectúen con base en cantidad deben de medirse utilizando instrumentos de medir adecuados. La SECOFI tiene a su cargo la definición de los instrumentos de medición a través de NOM; la aprobación del modelo o prototipo de los instrumentos para medir y patrones que se fabriquen en México o se importen y que estén sujetos a una NOM. Además, la propia SECOFI puede requerir a los fabricantes, importadores, comercializadores o usuarios de instrumentos de medición la verificación o calibración de estos. E, incluso, puede inmovilizar los instrumentos para medir cuando no cumplan con los requisitos reglamentarios (artículos 10, 11, 14 y 15 LFMN).

Periódicamente, la SECOFI expide la Lista de instrumentos de medición cuya verificación es obligatoria¹³.

A muchas personas, el concepto instrumentos de medición les suena como algo lejano y creen que, seguramente, sólo debe de

¹³ Ver Diario Oficial del 24 de enero de 1997.

interesar a un reducido grupo de científicos. Sin embargo, los instrumentos de medición forman parte de nuestra vida cotidiana. Por eso, su regulación nos concierne, ya que afecta nuestra calidad de vida y nuestros bolsillos. Pensemos simplemente en los taxímetros, bombas de gasolina y básculas, en los medidores de agua o en el servicio medido de telefonía.

La gran contribución de la LFMN expedida en 1992 a la metrología fue la creación del Centro Nacional de Metrología (CENAM), como organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios (artículo 29 LFMN).

Su principal función es fungir como laboratorio primario del Sistema Nacional de Calibración, para cuyo efecto conserva el patrón nacional correspondiente a cada magnitud. Es decir, las medidas de todos los laboratorios de calibración del país deben tener trazabilidad al CENAM. Con esto se asegura que un metro es el mismo metro en cualquier parte del país, por ponerlo en términos muy simples (artículo 29 LFMN).

2.1 ¿Por qué surge el debate sobre la constitucionalidad de las normas oficiales mexicanas?

Las normas oficiales mexicanas o regulaciones técnicas son disposiciones generales, abstractas, impersonales y de observancia obligatoria, expedidas respecto de las materias que específicamente señala la LFMN, por nueve dependencias de la administración pública federal: Secretaría de Desarrollo Social; Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca; Secretaría de Energía; Secretaría de Comercio y Fomento Industrial; Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural; Secretaría de Comunicaciones y Transportes; Secretaría de Salud; Secretaría de Trabajo y Previsión Social y Secretaría de Turismo (artículos 38 y 40).

Esas características de generales, abstractas, impersonales y obligatorias son propias de los actos materialmente legislativos. Entonces surge la pregunta de si las dependencias del gobierno federal tienen facultades para expedir actos materialmente legislativos.

Según el principio de división de poderes consagrado en el artículo 49 de la Constitución, el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

El Poder Legislativo se deposita en el Congreso de la Unión y es a éste al que corresponde legislar en las materias que específicamente le señala la propia Constitución (artículos 50, 70 y 73). Es decir, al Poder Legislativo es a quien en principio corresponde expedir actos de naturaleza materialmente legislativa.

Pero el principio de división de poderes no es rígido sino flexible – principio conocido como temperamento a la división de poderes – lo que significa que hay casos en que la propia Constitución admite que un poder expida un acto de naturaleza materialmente distinta a la suya.

Así, el Poder Ejecutivo también está facultado para expedir actos de naturaleza materialmente legislativa. En efecto, según la Constitución, el Presidente de la República debe proveer en la

esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes que expida el Congreso de la Unión (artículos 80 y 89, fracción I). Este precepto ha sido interpretado por la jurisprudencia como el fundamento de la facultad reglamentaria del Presidente de la República, es decir, la Constitución no dice textualmente que al Presidente de la República corresponde expedir reglamentos.

Pero, como ya quedó señalado, las normas oficiales mexicanas no son expedidas por el Presidente de la República sino por nueve dependencias del gobierno federal, porque así lo establece la LPMN.

Entonces, la siguiente pregunta que se debe plantear es si la facultad reglamentaria corresponde solamente al Presidente de la República o si también se extiende a las dependencias de la administración pública federal, así como si el Congreso de la Unión tiene facultades para concederle esa atribución a las dependencias de la administración pública federal.

Varios juristas son duros críticos del hecho de que las dependencias de la administración pública federal elaboren regulaciones técnicas. Por ejemplo, Acosta Romero, refiriéndose a lo que el denomina el fenómeno parareglamentario señala:

EL PROBLEMA SE AGUDIZA EN MI OPINIÓN, CUANDO LAS LEYES, COMO EN EL CASO DE LAS LEYES CUADRO, DELEGAN FACULTADES FRANCAMENTE LEGISLATIVAS A ÓRGANOS O FUNCIONARIOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, QUE CONFORME A LA CONSTITUCIÓN CARECEN DE DICHAS FACULTADES, TAL ES LA CIRCUNSTANCIA DE LOS SECRETARIOS DE ESTADO QUE NO TIENEN OTORGADAS FACULTADES REGLAMENTARIAS EN LA CONSTITUCIÓN, YA QUE ÉSTA ES EXCLUSIVA DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA Y TANTO LA DOCTRINA COMO LA JURISPRUDENCIA CONSIDERAN QUE NO ES DELEGABLE.— ÉSTO PUEDE CORRESPONDER A UN FENÓMENO COMPLEJO DE TRANSFORMACIÓN DEL DERECHO, QUE EN REALIDAD ESTAMOS VIVIENDO

PROCEDIMIENTOS QUE NO OBEDECEN MÁS FORZOSAMENTE AL ESPÍRITU DEL DERECHO¹⁴.

Y, a continuación, el propio Acosta Romero cita a Mockle en los siguientes términos:

MUCHOS ÍNDICES PERMITEN CREER QUE ESOS TEXTOS Y PRÁCTICAS SON UNA DE LAS MANIFESTACIONES DE LA FUNCIÓN REGLAMENTARIA Y TODO DEJA PRESAGIAR QUE SE TRATA EN REALIDAD DE UN FENÓMENO DE REVELACIÓN DE LA TÉCNICA REGLAMENTARIA. HABRÍA QUE DETERMINAR SI LA NOCIÓN DE ACTO REGLAMENTARIO TIENE UNA CAPACIDAD DE ADOPCIÓN SUFICIENTE PARA TENER EN CUENTA ESTE CAMBIO¹⁵.

Más adelante, el mismo jurista concluye:

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 ADMINISTRACIÓN¹⁶.

¹⁴ ACOSTA ROMERO, Miguel, *Teoría General de Derecho Administrativo*, Décima edición actualizada, Editorial Porrúa, S.A., México, 1991, pp 818 y 819.

¹⁵ *Ibidem*, p. 819.

¹⁶ *Ibidem*, p. 823.

2.2 Una tesis reciente de la Suprema Corte de Justicia a favor de la constitucionalidad de las normas oficiales mexicanas

Recientemente, un particular atacó la constitucionalidad de una NOM expedida por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI). Cabe aclarar sin embargo, que lo que cuestionó no fue la atribución de la dependencia para expedir una NOM – la cual simplemente dio por sentada –sino el hecho de que el Reglamento Interior de la propia dependencia atribuyera esa facultad al Director General de Normas, facultad que, desde su punto de vista, es indelegable y debía por lo tanto ser ejercida únicamente por el titular de la dependencia.

El Juez Segundo de Distrito en el Estado de México, en sentencia pronunciada el 11 de mayo de 1998, decidió la inconstitucionalidad del Reglamento Interior de la SECOFI porque otorga al Director General de Normas una facultad que el Congreso de la Unión había otorgado a la Secretaría y que, por lo tanto, debería ejercerla directamente el titular de la dependencia, en los siguientes términos:

ES INCONTROVERTIBLE QUE TAL NUMERAL ES INCONSTITUCIONAL, PUESTO QUE EL CONGRESO DE LA UNIÓN DEPOSITA EN LA "SECRETARÍA" LA FACULTAD PARA EXPEDIR LAS NORMAS OFICIALES MEXICANAS, LA FACULTAD REFERIDA, CONTENIDA EN LA FRACCIÓN V, DEL ARTÍCULO 39 DE LA LEY DE LA MATERIA SÓLO PUEDE SER EJECUTADA POR EL TITULAR DE LA "SECRETARÍA", POR ELLO SI EL EJECUTIVO FEDERAL EN EL REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL, FACULTA AL DIRECTOR GENERAL DE NORMAS PARA EXPEDIR LOS ACUERDOS DE CARÁCTER GENERAL CON BASE EN LA LEY SOBRE METROLOGÍA Y NORMALIZACIÓN, TRASCIENDE EN SU COMETIDO

CONSTITUCIONAL, YA QUE LA FACULTAD DE NORMALIZACIÓN LA DEPOSITA EL CONGRESO EN LA SECRETARÍA, POR TAL SE ENTIENDE, QUE SOLO EL SECRETARIO DE SECOFI, ES EL QUE PUEDE EXPEDIR TALES ACUERDOS, POR LO QUE RESULTA ARBITRARIO QUE SE DELEGUE A LA DIRECCIÓN GENERAL DE NORMAS LO YA TRANSCRITO EN LA FRACCIÓN I, DEL ARTÍCULO 24 DE DICHO REGLAMENTO, Y QUE ÉSTA EJERZA TAL FACULTAD SOBRE LOS PARTICULARES[...]

En la resolución del recurso de revisión, en el Toca número 1763/98 dictada el 27 de noviembre de 1998, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación revocó la sentencia antes transcrita y determinó la constitucionalidad del Reglamento Interior de la SECOFI. Pero, además, hizo pronunciamientos extremadamente importantes relativos a la expedición de normas oficiales mexicanas, especialmente en una parte que cito textualmente y cuyos aspectos más relevantes subrayo para comentarlos más adelante¹⁷:

[... Y AL DIRECTOR GENERAL DE NORMAS DE LA SECRETARÍA DE COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL, SE OTORQUE LA FACULTAD PARA FORMULAR, REVISAR, APROBAR, EXPEDIR Y DIFUNDIR LAS NORMAS OFICIALES MEXICANAS, EN EL ÁMBITO DE COMPETENCIA DE LA CITADA DEPENDENCIA, NO TRANSGREDE LO DISPUESTO EN LOS NUMERALES 49 Y

¹⁷ Ver *NORMAS OFICIALES MEXICANAS*. La atribución concedida al director general de normas de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, para expedirlas, contenida en el reglamento interior de la dependencia, no vulnera los principios consagrados en los artículos 16, 49 y 73, fracción x, de la Constitución Federal, Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial y su Gaceta*, Novena Época, Tomo IX, Enero de 1999, Tesis Aisladas Segunda Sala, p. 116 y 117.

73, FRACCIÓN X DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, PUES NO IMPLICA UNA INDEBIDA DELEGACIÓN DE FACULTADES LEGISLATIVAS A FAVOR DE UNA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA, SINO SÓLO EL EJERCICIO DE LA FACULTAD REGLAMENTARIA OTORGADA POR EL ARTÍCULO 89, FRACCIÓN I, CONSTITUCIONAL, QUE ESTABLECE A FAVOR DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, ENTRE OTRAS ATRIBUCIONES, LA DE PROVEER EN LA ESFERA ADMINISTRATIVA A LA EXACTA OBSERVANCIA DE LAS LEYES, FACULTAD QUE PUEDE EJERCERSE MEDIANTE LA EXPEDICIÓN DE UN CONJUNTO DE NORMAS CONSTITUTIVAS DE UN ORDENAMIENTO EN EL QUE SE DESARROLLAN LAS DISPOSICIONES DE UNA LEY, O POR MEDIO DEL DICTADO DE UNA NORMA REQUERIDA POR UNA SITUACIÓN DETERMINADA PARA LA MEJOR REALIZACIÓN DE LOS FINES DEL CUERPO LEGAL. ES PUES, CON BASE EN ESA FACULTAD, QUE EL EJECUTIVO FEDERAL, ATENDIENDO A LOS MANDATOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN Y SIN EXCEDER LA FACULTAD DE QUE ESTÁ INVESTIDO, CONSTITUCIONALMENTE PUEDE EXPEDIR NORMAS REGLAMENTARIAS A FIN DE ESTABLECER LOS ÓRGANOS NECESARIOS PARA LA REALIZACIÓN DE LAS FUNCIONES PREVISTAS EN LA LEY A CARGO DE UNA SECRETARÍA DE ESTADO, FUNCIONES QUE TAMBIÉN DEBEN CONFERIRSE EXPRESAMENTE PARA SU CUMPLIMIENTO EN EL EJERCICIO DE LA ACTIVIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL; LUEGO, EL SEÑALAR EN LOS PRECEPTOS REGLAMENTARIOS RECLAMADOS QUE A LA DIRECCIÓN GENERAL DE NORMAS CORRESPONDE LA ATRIBUCIÓN PARA EXPEDIR NORMAS OFICIALES MEXICANAS, DENTRO DEL ÁMBITO DE COMPETENCIA DE LA SECRETARÍA DE COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL, NO IMPLICA MÁS QUE PORMENORIZAR Y DESARROLLAR LAS DISPOSICIONES LEGISLATIVAS QUE HAN QUEDADO

TRANSCRITAS, EN LOS TÉRMINOS QUE LAS MISMAS SE ESTABLECEN, ESTO ES, LA ATRIBUCIÓN DE EXPEDIR LAS SEÑALADAS NORMAS OFICIALES MEXICANAS SE ESTABLECE POR EL PROPIO LEGISLADOR A CARGO DE LA SECRETARÍA DE COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL Y EN LAS DISPOSICIONES REGLAMENTARIAS RECLAMADAS SÓLO SE PORMENORIZA ESA ATRIBUCIÓN, SEÑALÁNDOSE EL ÓRGANO ESPECÍFICO ENCARGADO DE SU REALIZACIÓN, TODO ELLO EN ACATAMIENTO DE LOS PRINCIPIOS DE RESERVA DE LEY Y DE SUBORDINACIÓN JERÁRQUICA QUE DEBEN OBSERVAR LOS REGLAMENTOS Y QUE SE JUSTIFICA DADA LA DIVERSIDAD Y VOLUMEN DE LAS NORMAS OFICIALES MEXICANAS QUE ES NECESARIO EMITIR PARA FIJAR LAS CARACTERÍSTICAS Y ESPECIFICACIONES QUE DEBEN REUNIR LOS PRODUCTOS Y PROCESOS UTILIZADOS, CUANDO PUEDAN CONSTITUIR UN RIESGO PARA LA SEGURIDAD DE LAS PERSONAS O DEL MEDIO AMBIENTE, ASÍ COMO EN RELACIÓN CON LAS MATERIAS PRIMAS, PARTES O MATERIALES PARA LA FABRICACIÓN Y ENSAMBLE DE PRODUCTOS FINALES O, COMO EN EL CASO, LAS CARACTERÍSTICAS Y ESPECIFICACIONES RELACIONADAS CON LOS INSTRUMENTOS DE MEDIR, LOS PATRONES PARA MEDIDA Y SUS MÉTODOS DE MEDICIÓN, VERIFICACIÓN, CALIBRACIÓN Y TRAZABILIDAD; ELLO AUNADO A QUE LA REALIZACIÓN DEL PROCEDIMIENTO RESPECTIVO, SEGÚN LO SEÑALA LA PROPIA LEY FEDERAL SOBRE METROLOGÍA Y NORMALIZACIÓN, CONSTA DE DIVERSAS ETAPAS QUE DEBEN CUMPLIRSE PREVIAMENTE A SU EXPEDICIÓN, LLEVAN A CONSIDERAR LA CONVENIENCIA DE QUE ESA ATRIBUCIÓN SE CONFIERA MEDIANTE UNA DISPOSICIÓN REGLAMENTARIA A UN FUNCIONARIO SUBORDINADO DEL SECRETARIO DE COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL, COMO ES EL DIRECTOR GENERAL DE NORMAS, A FIN DE OBTENER EL EFICAZ

DESPACHO DE LOS ASUNTOS ESTABLECIDOS A CARGO DE LA CITADA DEPENDENCIA.

A continuación, destaco los elementos más importantes de parte de la sentencia antes transcrita de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia:

- La facultad del Director General de Normas de SECOFI de expedir NOM no implica una indebida delegación de facultades legislativas a favor de una autoridad administrativa, sino sólo el ejercicio de la facultad reglamentaria otorgada por el artículo 89, fracción I, constitucional, en favor del Presidente de la República. Es decir, el Ejecutivo Federal, en el Reglamento Interior de la SECOFI únicamente está precisando el órgano que debe ejercer la atribución de elaborar NOM concedida en forma genérica por la LFMN a la SECOFI.
- La sentencia en ningún momento cuestiona la legalidad de la facultad que la LFMN otorga a las dependencias de la administración pública federal de elaborar normas oficiales mexicanas. Tan el Secretario de Comercio y Fomento Industrial tiene la atribución de hacer NOM, que puede delegar dicha atribución.
- Una de las razones que justifica el que las dependencias de la administración pública federal elaboren y expidan NOM es la diversidad de temas o especializaciones que son materia de las mismas, así como el volumen de normas que es necesario emitir para fijar las características y especificaciones que deben reunir los productos y procesos utilizados, cuando puedan constituir un riesgo para la seguridad de las personas o del medio ambiente.

Otro elemento que podríamos agregar a los señalados por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia es la práctica administrativa en otros países. En efecto, las administraciones públicas de prácticamente todos los países expiden regulaciones técnicas.

Sería perfectamente posible que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como puede deducirse de la resolución transcrita, considere que la elaboración de NOM es parte de la facultad reglamentaria del Presidente de la República. Sobre todo si se considera que la administración pública federal está también contenida en la propia Constitución.

Además, las regulaciones técnicas tienen la ventaja sobre la legislación que son más flexibles y pueden desarrollar cuestiones técnicas con mucho mayor detalle. No debe olvidarse que su proceso de elaboración es a través del consenso de todas las partes interesadas, por lo que pueden ser más fácilmente aceptadas y cumplidas por los destinatarios de la regulación.

2.3 El otro debate: la constitucionalidad de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización

El meollo del asunto, en este aspecto, consiste en dilucidar si el Congreso de la Unión está facultado para legislar en materia de metrología, normalización y evaluación de la conformidad, es decir, si estas pueden considerarse materias federales. Ello en virtud de que el artículo 124 de la Constitución recoge el principio de facultades expresas al señalar que las facultades que no están expresamente concedidas por ella a funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.

Para resolver esta interrogante se debe partir, en primer lugar, del análisis de las facultades que expresamente la Constitución otorga al Congreso de la Unión y, posteriormente, hacer una interpretación del análisis de las mismas.

Así, el artículo 73 de la Constitución otorga al Congreso de la Unión tres facultades expresas en las que, desde mi punto de vista, como lo analizo a continuación, se sustenta el hecho de que se legisle sobre las materias en cuestión:

- adoptar un sistema general de pesas y medidas (fracción XVII).
- impedir que en el comercio de Estado a Estado se establezcan restricciones (fracción IX).
- legislar en toda la República sobre comercio (fracción X).

Por lo que hace a la metrología, no cabe duda que la facultad antes señalada del Congreso de la Unión de adoptar un sistema general de pesas y medidas es expresa y suficiente para expedir una ley en materia de metrología que tenga carácter federal. Todos estamos de acuerdo en que un kilo o un litro deben ser lo mismo en toda la república y de que estos elementos son esenciales para que se mantenga la cohesión de un país.

En este punto, es importante reflexionar sobre la connotación que en 1917 tenía el hecho de establecer un sistema de pesas y medidas, y que, hoy, casi un siglo después, tiene un alcance muy diferente. En efecto, además de que hay muchas más cosas que pueden ser objeto de medición —como un sistema de cómputo, por ejemplo— ya no se trata solamente de adoptar un sistema de pesas y medidas y de implantarlo en todo el territorio nacional. Como casi todos los campos de la actividad humana se apoyan sobre la medición, en la actualidad, como dice un reporte del Comité Internacional de Pesas y Medidas, la evolución de nuestra sociedad hacia un nivel de tecnología más elevado se acelera y exige una gran variedad de medidas nuevas y complejas, y cita como ejemplo de su afirmación a las tecnologías de la información, la microingeniería, la nanotecnología (habilidad de manipular las cosas a nivel atómico y molecular) y los estudios relativos a nuevos materiales¹⁸.

Entonces, el nuevo concepto de sistema de pesas y medidas incluye cuestiones mucho más amplias y esenciales, como:

¹⁸ BUREAU INTERNATIONAL DES POIDS ET MESURES, *Besoins nationaux et internationaux dans le domaine de la métrologie*, France, 1998, ISBN 92-822-2156-3, p. 16.

- o la elaboración de normas en materia de metrología como la que establece el sistema de pesas y medidas, o la que establece las características de los instrumentos de medición como los taxímetros o las bombas de gasolina.
- o el establecimiento de un laboratorio primario nacional, con el fin de poner al día, mantener y diseminar los patrones nacionales para cubrir las necesidades nacionales y con el fin de transmitir las nuevas técnicas de medición entre los utilizadores. En México se creó el Centro Nacional de Metrología como organismo descentralizado de la administración pública federal¹⁹.
- o la aplicación de las leyes y reglamentos relativos a la medición, sobre todo en el dominio comercial, como puede ser el caso de la verificación del contenido neto de varios productos que lleva a cabo la Procuraduría Federal del Consumidor²⁰. Anualmente, la SECOFI expide una lista de instrumentos de medición cuya verificación es obligatoria.
- o la importancia del sistema de pesas y medidas para la competitividad industrial. En efecto, la medición se ha vuelto un componente importante del desarrollo económico.
- o la autorización de la operación de una entidad de acreditación que evalúe la competencia técnica de los laboratorios de prueba y de calibración.
- o a representación del país ante los diversos organismos internacionales en materia de metrología.

¹⁹ Ver Ley Federal sobre Metrología y Normalización, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de enero de 1988.

²⁰ Los Estados, dice el Comité Internacional de Pesas y Medidas, han expedido leyes y reglamentos que necesitan de la medición fiel para poder ser aplicados eficazmente. Surge entonces el término metrología 'lega', que cubre la interacción que se da entre las leyes y reglamentos y la medición. La metrología legal se orienta a asegurar la honestidad en el comercio y proteger al consumidor. Ver BUREAU INTERNATIONAL DEL POIDS ET MESURES, *Besoins nationaux et internationaux dans le domain de la métrologie, op. cit.*, p. 24.

Los puntos anteriores, sin embargo, no son independientes sino verdaderos componentes interconectados de un instrumento global que permita mejorar la calidad de los bienes y servicios y la calidad de vida en general.

En mi opinión, las reflexiones anteriores apoyan la conclusión de que la facultad del Congreso de la Unión para adoptar un sistema de pesas y medidas debe ser entendida en un sentido muy amplio, que abarque la posibilidad de legislar en todo el espectro en la materia, es decir, desde la normalización y la evaluación de la conformidad de las normas, hasta la participación en organismos internacionales.

No obstante la conclusión antes expresada, es conveniente ahora analizar cuáles son las facultades del Congreso de la Unión, concretamente en toda la materia de normalización, no sólo en cuanto a la metrología. Para poder encontrar una respuesta adecuada, me parece importante, antes que nada dejar asentado lo que es una norma desde el punto de vista técnico.

El objeto de una norma es establecer un lenguaje común que permita el fácil intercambio de bienes y servicios y proteja, entre otras cosas, la seguridad del individuo y la salud humana, animal y vegetal. O como lo señala la propia LFMN, una norma 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 (artículo 3, fracción X-A).

Ya quedó explicado que existen dos tipos de normas: las NOM o regulaciones técnicas obligatorias, expedidas por las dependencias de la administración pública federal, y las NMX o estándares voluntarios. También ya se dijo que existen normas prácticamente para todos los sectores industriales.

En principio, una norma en sí misma puede tener por objeto una materia federal o una materia estatal e, incluso, una materia municipal. Entonces, la primera conclusión que podríamos sacar

es que tanto la federación como los estados y los municipios pueden expedir regulaciones técnicas (normas oficiales), en materias propias de sus respectivas jurisdicciones.

Siguiendo con ese razonamiento, las legislaturas estatales podrían perfectamente expedir leyes locales en materia de normalización, que establecieran la manera en que los Estados deben expedir sus regulaciones técnicas o normas estatales obligatorias. Así, podríamos imaginar normas estatales o municipales que regularan la prestación de distintos servicios como el de limpia o el de mercados.

De hecho, el *Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, por ejemplo, señala que cada una de las partes, procurará, mediante las medidas apropiadas, asegurar la observancia de los artículos 904 a 908 por parte de los gobiernos estatales o provinciales. Esos artículos se refieren al derecho a adoptar medidas relativas a la normalización: derecho a fijar el nivel de protección; trato no discriminatorio; obligación de no elaborar, adoptar, mantener o aplicar medidas relativas a la normalización que tengan por objeto o efecto crear obstáculos innecesarios al comercio entre las partes; obligación de utilizar las normas internacionales como base para sus propias medidas relativas a la normalización; posibilidad de llevar a cabo evaluaciones de riesgo al momento de elaborar sus regulaciones; establecer procedimientos de evaluación de la conformidad que sean compatibles con las obligaciones del propio tratado, como la de trato no discriminatorio; y, por último, notificación, publicación y suministro de información.

Por su parte, el TBT señala la obligación de sus miembros de asegurar que los reglamentos técnicos de los gobiernos locales del nivel inmediatamente inferior al del gobierno central sean notificados, a menos que su contenido sea en sustancia el mismo que el de un reglamento técnico del gobierno central que ya haya sido notificado (artículo 3.2).

Cabe hacer notar que el artículo 38 de la LFMN señala que corresponde a las dependencias, en el ámbito de su competencia, expedir normas oficiales mexicanas (fracción II). En principio,

este artículo es un buen punto de referencia para determinar qué materias pueden ser objeto de normalización por parte de las dependencias de la administración pública federal.

Desafortunadamente, el artículo 40 de la LFMN, que establece las finalidades de las normas oficiales mexicanas, no ayuda a clarificar qué materias podrían ser consideradas objeto de las normas oficiales mexicanas federales. Así, la finalidad general de las NOM es establecer las características y/o especificaciones que deban reunir los productos y procesos 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 los recursos naturales (fracción I). También es cierto que no es función de la LFMN hacer una distribución de competencias entre la Federación y los Estados. En efecto, dicha distribución fue hecha desde la Constitución y otras leyes como la Ley Orgánica de la administración pública federal que establece las atribuciones de cada una de las dependencias federales.

Ninguna de las materias enlistadas en el párrafo anterior como finalidad de las NOM es, en sí misma, materia federal. En efecto, ni la seguridad de las personas y su salud, ni la salud animal y vegetal, ni el medio ambiente, ni las cuestiones laborales o la preservación del medio ambiente competen exclusivamente a la federación.

La protección de la salud humana es materia coincidente entre la federación y los estados según la propia Constitución (artículo 4). Otra materia en la que existen facultades concurrentes es la protección al ambiente y la preservación y restauración del equilibrio ecológico (artículo 73, fracción XXIX-G Constitucional).

El derecho comparado puede también arrojar luz en este tema. En los Estados Unidos de América, país con un sistema federal, existe el APA (*Administrative Procedure Act*), expedido por el Congreso de la Unión, que es la ley que establece el procedimiento por el cual las dependencias del gobierno federal elaboran sus

regulaciones técnicas, mediante un proceso que incluye la consulta pública obligatoria²¹. De manera concomitante, existen las leyes de procedimientos administrativos (*Administrative Procedures Acts*) de los distintos estados que prevén la manera en que las dependencias estatales deben expedir las regulaciones técnicas obligatorias, evidentemente, en las materias que son de su jurisdicción.

Ahora bien, hay materias que claramente son federales, como podría ser el caso de una regulación técnica en el ámbito de las vías generales de comunicación. Pero qué sucede con otras materias en donde no es tan claro el hecho de que puedan considerarse como federales. Por ejemplo, las características que debe tener el envase de un producto. Un estado podría argumentar que, dadas las características climáticas imperantes en su jurisdicción, requiere contar con un envase especial. Y, en principio, este argumento podría ser válido.

Entonces tenemos que ir un paso más adelante y formular otra pregunta: ¿qué sucedería si al expedir una norma estatal en materia de etiquetado de un determinado producto, se impidiera que productos de otros estados, e incluso de otros países, entraran al estado que expidió tal norma? Podríamos estar en presencia de una medida proteccionista por parte de dicho estado. En efecto, se podrían realizar conductas opuestas a la competencia económica y a la libre circulación de bienes en el territorio nacional. Y justamente esto es lo que el Constituyente Permanente buscó evitar. Por eso dotó al Congreso de la Unión de la facultad de impedir que en el comercio de estado a estado se establezcan restricciones (artículo 73, fracción IX Constitucional). Es cierto que el establecimiento de políticas como la de comercio internacional²² trascienden las capacidades de los estados y de los municipios.

²¹ Ver capítulo tercero de la presente investigación relativo a la Consulta Pública Obligatoria.

²² Ver OSBORNE, David and GAEBLER, Ted, *Reinventing Government, How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Plume, USA 1993, ISBN 0-452-29942-3.

Como vemos, una norma, evidentemente, tiene el potencial de convertirse en un obstáculo técnico al comercio. Por ello, tanto en el TBT, como en los diversos tratados de libre comercio de los que México es parte, se asume el compromiso de no utilizar las normas como medidas proteccionistas que impidan la circulación de bienes y servicios extranjeros.

Y en este punto es muy pertinente destacar que en el año de 1999, la Suprema Corte de Justicia de la Nación decidió que los tratados internacionales se encuentran por encima del derecho federal y local, en los siguientes términos:

LOS TRATADOS INTERNACIONALES SE ENCUENTRAN EN UN SEGUNDO PLANO INMEDIATAMENTE DEBAJO DE LA LEY FUNDAMENTAL Y POR ENCIMA DEL DERECHO FEDERAL Y LOCAL. ESTA INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL, DERIVA DE QUE ESTOS COMPROMISOS INTERNACIONALES SON ASUMIDOS POR EL ESTADO MEXICANO EN SU CONJUNTO Y COMPROMETEN A TODAS SUS AUTORIDADES FRENTE A LA COMUNIDAD INTERNACIONAL; POR ELLO SE EXPLICA QUE EL CONSTITUYENTE HAYA FACULTADO AL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA A SUSCRIBIR TRATADOS INTERNACIONALES EN SU CALIDAD DE JEFE DE ESTADO Y, DE LA MISMA MANERA, EL SENADO INTERVIENE COMO REPRESENTANTE DE LA VOLUNTAD DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y, POR MEDIO DE SU RATIFICACIÓN, OBLIGA A SUS AUTORIDADES. OTRO ASPECTO IMPORTANTE PARA CONSIDERAR ESTA JERARQUÍA DE LOS TRATADOS, ES LA RELATIVA A QUE EN ESTA MATERIA NO EXISTE LIMITACIÓN COMPETENCIAL ENTRE LA FEDERACIÓN Y LAS ENTIDADES FEDERATIVAS, ESTO ES, NO SE TOMA EN CUANTA LA COMPETENCIA FEDERAL O LOCAL DEL CONTENIDO DEL TRATADO, SINO QUE POR MANDATO EXPRESO DEL ARTÍCULO 133 EL

PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA Y EL SENADO PUEDEN OBLIGAR AL ESTADO MEXICANO EN CUALQUIER MATERIA INDEPENDIENTEMENTE DE QUE PARA OTROS EFECTOS ÉSTA SEA COMPETENCIA DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS. COMO CONSECUENCIA DE LO ANTERIOR, LA INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 LLEVA A CONSIDERAR EN UN TERCER LUGAR AL DERECHO FEDERAL Y AL LOCAL EN UNA MISMA JERARQUÍA EN VIRTUD DE LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 124 DE LA LEY FUNDAMENTAL, EL CUAL ORDENA QUE: "LAS FACULTADES QUE NO ESTÁN EXPRESAMENTE CONCEDIDAS POR ESTA CONSTITUCIÓN A LOS FUNCIONARIOS FEDERALES, SE ENTIENDEN RESERVADAS A LOS ESTADOS"²³.

Otra cuestión que hay que tomar en consideración es que, cuando las diversas fracciones del artículo 73 Constitucional fueron redactadas, el Constituyente Permanente no pudo haber tenido en mente los fenómenos sociales actuales, sino los propios de la época. Lo que seguramente buscó fue evitar, por lo que hace a los estados, que éstos pudieran limitar la circulación de productos de otro estado en su territorio, así como el establecimiento de medidas similares.

Por eso hoy corresponde, particularmente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, darle un alcance a las normas jurídicas de acuerdo a las circunstancias actuales. Y hoy las regulaciones técnicas cobran gran importancia porque pueden convertirse en barreras al comercio entre estados. Además, no olvidemos el principio que establece que donde privan las mismas causas deben darse las mismas soluciones.

La naturaleza y alcances de la interpretación judicial ha sido, y continúa siendo, un tema muy polémico, en especial cuando se

²³ Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación* y su Gaceta. Tomo: X. Noviembre de 1999. Tesis: P. LXXVII/99. Página 46. Materia: Constitucional. Tesis aislada

trata de la interpretación de la Constitución. No es el objeto de la presente investigación hacer un análisis exhaustivo de este tema, sobre el que existe una extensa bibliografía. Pero sí me parece importante sustentar por qué pienso que los criterios clásicos de interpretación son insuficientes y que es preciso hacer una interpretación más creativa en beneficio de la vigencia efectiva de nuestra Constitución.

La interpretación judicial es un tema muy debatible, principalmente derivado, como lo explica Robert Bork²⁴, de la tensión que se crea entre los conceptos de democracia, entendida como el gobierno de las mayorías, y el de interpretación judicial, al servicio de las libertades individuales. En alguna época, hubo una especie de acuerdo de que los jueces norteamericanos debían seguir la intención de los autores de la Constitución, un documento aprobado por mayoría y, cuya modificación, por lo mismo, sólo podría llevarse a cabo por súper mayorías. Pero esto era más un ideal al que las cortes debían aspirar que un hecho. Y hoy ya no es así. Muchos jueces y académicos, actualmente, piensan que la obligación la judicatura tiene de seguir la intención de los autores de la Constitución es algo tan general y tan etéreo que los jueces, de hecho, son libres para crear la Constitución que ellos piensan que es la apropiada para la sociedad de hoy en día. Según el jurista Miguel Beltrán en la interpretación constitucional: [...]*se puede distinguir entre un originalismo moderado, que agrupa a una serie de corrientes [...]*en torno a la idea de que el espíritu de los constituyentes quedó plasmado en el texto y, por ello, siempre hay que tenerlo como punto de mira, y un originalismo a ultranza, representado por los *strict constructionists* liderados por Berger, Rehnquist y Bork²⁵.

²⁴ BORK, Robert H., "Judicial Review and Democracy", *Encyclopedia of the American Constitution*, Macmillan Publishing Company, USA, 1986, ISBN 0-02918610-2, p.1061.

²⁵ BELTRÁN, Miguel, *Originalismo e interpretación, Dworkin v. Bork: una polémica constitucional*, Cuadernos Cívitas, Editorial Cívitas, S.A., Madrid, Primera edición 1989, ISBN 84-7398-641-5 p.51.

Básicamente, el originalismo (a ultranza) sostiene que lo único que ha de regir la interpretación de la Constitución es la voluntad o intención de los constituyentes (*original intent*). En la Constitución no hay más que aquello que los constituyentes quisieron incluir y de hecho incluyeron: “la fórmula más exacerbada del originalismo es aquella que limita las posibilidades de ampliación judicial de la Constitución a aquello que los constituyentes podrían haber contemplado como posible”. Al intérprete, la Constitución le viene dada por la Historia; en palabras de Berger: la Constitución representa elecciones fundamentales ya hechas por el pueblo, y la tarea de los tribunales consiste en hacerlas efectivas, no en construir nuevos derechos[...]. Si el tribunal supremo va más allá de la *original intent*, esto es, si construye nuevos derechos, la *judicial review* no es legítima, puesto que no se fundamenta en la objetividad del texto o de la voluntad constituyente —que es lo único que la legitima—, sino en los valores subjetivos de los jueces²⁶.

Y sigue su argumento:

EN SÍNTESIS: EL TRIBUNAL SUPREMO NO PUEDE AÑADIR, MEDIANTE SU LABOR INTERPRETATIVA NADA QUE NO HUBIERA SIDO PREVISTO O CONTEMPLADO COMO POSIBLE POR LOS FRAMERS. SI LO HACE, SE ESTÁ SITUANDO AL MARGEN DE LA CONSTITUCIÓN, Y, POR LO TANTO, NO JUZGA CONFORME A DERECHO, SINO QUE USURPA EL PODER DEL LEGISLATIVO EN TANTO QUE REPRESENTANTE DEL PUEBLO²⁷.

²⁶ *Ibidem*, p. 53 y 54.

²⁷ *Ibidem*, p. 55.

El profesor Tribe, citado por Miguel Beltrán, afirma:

PRÁCTICAMENTE TODO EL MUNDO –INCLUIDOS EL JUEZ BORK Y EL SEÑOR MEESE– ACABA ADMITIENDO, CUANDO SE LE FUERZA A ELLO, QUE LA ORIGINAL INTENT TIENEN MÚLTIPLES FACETAS (EN LA MEDIDA EN QUE HABÍA, TANTO EN EL CONGRESO COMO EN LAS ASAMBLEAS DE LOS ESTADOS, MUCHOS PARLAMENTARIOS DISCUTIENDO MUCHOS PUNTOS DE VISTA SIMULTÁNEAMENTE), Y ES INDETERMINADA (PUESTO QUE LA INTENCIÓN RELEVANTE PUEDE HABER SIDO MUY GENERAL O DIFUSA O INCLUSO NO HABER NI SIQUIERA EXISTIDO). SI NO ES DE RECIBO EL IGNORAR EL ORIGINAL INTENT, TAMPOCO LO ES EL INVOCAR EL TALISMÁN DE TAL INTENCIÓN PARA OCULTAR PROBLEMAS BÁSICOS DE LA INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL²⁸.

En este sentido podemos utilizar sus conclusiones:

EN SÍNTESIS, LOS ARGUMENTOS CONTRA LA TEORÍA ORIGINALISTA PUEDEN RESUMIRSE COMO SIGUE:

- A) ENCUENTRA GRANDES DIFICULTADES PARA LOCALIZAR Y DETERMINAR INEQUÍVOCAMENTE EL ORIGINAL INTENT.
- B) DA AL TRASTE CON EL SISTEMA DE FUENTES (AL NEGAR VALIDEZ A GRAN PARTE DE LA RECIENTE JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO).
- C) NIEGA LA REALIDAD CONSTITUCIONAL DE QUE EXISTEN Y DEBEN EXISTIR CLÁUSULAS ABIERTAS, E INCLUSO NIEGA EL CONCEPTO MISMO DE CONSTITUCIÓN.
- D) LA PETRIFICACIÓN QUE IMPLICA EL ORIGINALISMO NO ES LEGÍTIMA NI DESDE EL PUNTO DE VISTA

²⁸ *Ibidem*, p. 71.

SOCIAL NI DESDE EL PUNTO DE VISTA
INTERPRETATIVO²⁹”.

Un análisis de las teorías señaladas, en mi opinión, permite concluir que hoy en día se impone una interpretación moderna, no gramatical, funcional y teleológica.

Independiente de la facultad expresa que el artículo 73, fracción XVIII de la Constitución otorga al Congreso de la Unión para adoptar un sistema de pesas y medidas, otra base para la expedición de una ley en materia de normalización y de evaluación de la conformidad, es la facultad del Congreso para legislar en materia de comercio (artículo 73, fracción X de la Constitución).

Como dice Robert L. Stern, refiriéndose a la llamada Cláusula de Comercio de la Constitución norteamericana, misma que faculta al Congreso para regular el comercio entre estados, es el precepto más significativo de la Constitución, y ha sido en gran parte el responsable del desarrollo de los Estados Unidos de América como una sola economía integrada, sin impedimentos respecto del movimiento de personas y de bienes y servicios en las fronteras estatales.

Con base justamente en la Cláusula de Comercio, al analizar una Ley Federal que prohibía el comercio de bienes producidos bajo condiciones laborales proscritas, la Suprema Corte de Justicia estadounidense decidió desde 1941 (en el caso llamado *United States vs. Darby Lumber Company*), que el Congreso tiene facultades para excluir del comercio interestatal bienes que no hubieran sido producidos de acuerdo a regulaciones o normas establecidas. La Corte confirmó que la facultad que tiene el Congreso para determinar las restricciones que deben imponerse en el comercio interestatal, no excluye a las regulaciones (normas) cuyo objeto es controlar aspectos de la producción industrial³⁰.

²⁹ *Ibidem*, p. 91.

³⁰ STERN, Robert L., “Commerce Clause”, *Encyclopedia of the American Constitution*, Macmillan Publishing Company, USA, 1986, ISBN 0-02-918610-2.

El ensanchamiento de la Cláusula de Comercio desde 1789, concluye Stern, no es atribuible a las predilecciones de los jueces, sino a invenciones como: ferrocarriles, vehículos automotores, aviones, telégrafos, teléfono, radio y televisión. Un poco más despacio que la gente y que el Congreso, la Suprema Corte ha llegado a reconocer que una economía nacional integrada está predominantemente referida al comercio interestatal y que debe ser materia de control gubernamental a nivel nacional.

Independientemente de lo anterior, debemos considerar el punto de vista práctico. Sería simplemente caótico que los Estados hicieran normas distintas que se aplicaran a un mismo producto. Esto provocaría una carga excesiva para la industria y el comercio, lo cual podría llegar a ser muy ineficiente y costoso para la economía nacional. Inclusive, los propios consumidores se podrían ver afectados en lugar de protegidos por las normas. Es más fácil que haya una norma nacional, en cuya elaboración obviamente se permita la participación de las entidades federativas y de sus diversos sectores sociales – tal como ocurre hoy en día – y que, en todo caso, en la propia norma nacional, se establezcan distintas especificaciones para un Estado o para una región determinada, cuando así se justifique.

En conclusión, el Congreso de la Unión sí tiene facultades para expedir una ley en materia de metrología y normalización. Asimismo, el análisis precedente permite concluir que también los estados y los municipios pueden expedir regulaciones técnicas en las materias de sus respectivas competencias. Y, por supuesto, que el sector privado estatal y municipal también puede elaborar estándares voluntarios. Es más, no sólo es deseable sino recomendable que los estados expidan sus respectivas leyes de normalización para que se ordene y transparente la manera como elaboran y expiden sus respectivas regulaciones técnicas.

2.4 Las normas oficiales mexicanas son una nueva fuente del derecho

Hay quienes opinan que la formulación de NOM es una práctica parareglamentaria que rompe con el esquema de fuentes formales tradicionales del derecho —la ley, la costumbre y la jurisprudencia— y que, por ese solo hecho, son inconstitucionales.

Sí es verdad que las NOM rompen con el esquema tradicional de fuentes formales tradicionales, pero ese solo hecho no las hace inconstitucionales.

Las NOM son normas jurídicas a las que no puede negárseles el carácter de fuentes de derecho que tienen en el nuevo contexto administrativo de nuestro país, porque sería simplemente ridículo cerrar los ojos ante esa realidad. Contexto, además, que, desde mi punto de vista, como he explicado a lo largo del presente capítulo, está conforme a la Constitución.

2.5 Los límites de la facultad de las dependencias de la administración pública federal para expedir normas oficiales mexicanas

Como lo analizo a lo largo del presente capítulo, las dependencias de la administración pública federal están facultadas —y esto es constitucional y legal— para expedir NOM. Sin embargo, esa facultad tiene varios límites que son:

- Competencia de la dependencia que expide la NOM en los términos de la Ley Orgánica de la administración pública federal.
- Solamente pueden elaborarse NOM para los fines que señala el artículo 40 de la LFMN, y que se pueden resumir en establecer las especificaciones de los productos y servicios cuando puedan constituir un riesgo para la seguridad de las

personas o dañar la salud humana, animal, vegetal o el medio ambiente.

- El tema sobre el que versa la NOM debe haber sido incluido en el Programa Nacional de Normalización.
- La dependencia tiene que seguir el procedimiento que fija la LFMN para la expedición de una NOM, en el que destaca, por regla general, el agotamiento de la consulta pública obligatoria.
- El proyecto de NOM, junto con su respectiva MIR, deben ser enviados a la nueva Comisión Federal de Mejora Regulatoria, cuando menos con treinta días hábiles antes de la fecha en que se pretenda emitir. Además, la Secretaría de Gobernación no publicará la NOM correspondiente hasta que la dependencia no acredite que cuenta con un dictamen final de la citada Comisión. Todo esto en los términos de los artículos 69-H y 69-L del Decreto por el que se reforma la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de abril de 2000.
- El funcionario que expide la norma debe ser el competente, según el Reglamento Interior de cada dependencia de la administración pública federal.

Así como un reglamento no puede versar sobre materias reservadas a la Ley (principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica de la misma), las NOM no pueden definir materias cuya temática está reservada a los reglamentos del Presidente de la República.

La obligación de publicar para consulta pública los proyectos de normas oficiales mexicanas (NOM y NMX) en el Diario Oficial de la Federación es, sin duda, la contribución más importante de la LFMN de 1992 (artículos 47, fracción I y 51-A, fracción III).

Es también una de las reformas de mayor trascendencia al sistema jurídico mexicano, por sus implicaciones para la vida democrática del país y para el control de la discrecionalidad de las dependencias de la administración pública federal. Cabe destacar que LFMN introduce la figura de la consulta pública dos años antes de que lo hiciera la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en 1994.

La consulta pública busca dotar de transparencia al proceso de normalización, al impedir que una dependencia del Gobierno federal pueda adoptar regulaciones técnicas sin que los particulares hayan tenido oportunidad de conocerlas y comentarlas. Al mismo tiempo, busca provocar que las dependencias se alleguen la mayor información posible para que las regulaciones que emitan estén basadas en información actualizada. Es decir, la consulta pública parte de considerar que nadie tiene el monopolio del conocimiento.

La propia iniciativa de la LFMN reconoce que el proceso de consulta pública les va a dar mayor legitimidad y reconocimiento social a las NOM, puesto que los particulares tuvieron oportunidad de comentarlas e incluso de participar en su elaboración.

La iniciativa presidencial de LFMN señaló respecto de la consulta pública:

PARA GARANTIZAR LA PARTICIPACIÓN DE TODOS LOS SECTORES DE LA SOCIEDAD INTERESADOS EN LAS ACTIVIDADES DE NORMALIZACIÓN, SE ESTABLECE LA OBLIGACIÓN DE PUBLICAR LOS PROYECTOS DE NORMAS OFICIALES PARA COMENTARIO PÚBLICO. ÉSTO PERMITIRÁ QUE LA CIUDADANÍA PUEDA HACER LLEGAR SUS PUNTOS DE VISTA A LAS AUTORIDADES

RESPECTO A LAS PROPUESTAS DE REGULACIÓN. DE ESTA MANERA, LAS NORMAS OFICIALES MEXICANAS CONTARÁN CON MAYOR LEGITIMIDAD Y RECONOCIMIENTO SOCIAL. ELLO PERMITIRÁ AVANZAR EN LA DEMOCRATIZACIÓN DEL EJERCICIO DE LA AUTORIDAD PÚBLICA, Y ENRIQUECER EL ACTUAR DEL GOBIERNO FEDERAL.

3.1 Antecedentes de la consulta al público en México por parte del gobierno

Una de las banderas de la campaña del ex Presidente de la República, Lic. Miguel de la Madrid Hurtado fue la consulta popular y quedó plasmada en la Ley de Planeación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1983.

Dicha Ley estableció las bases para la integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática y las bases para garantizar y promover la participación democrática de los diversos grupos sociales en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los programas que de él se derivan (artículo 1º).

Al respecto, la Ley de Planeación (artículo 20) señala:

EN EL ÁMBITO DEL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACIÓN DEMOCRÁTICA TENDRÁ LUGAR LA PARTICIPACIÓN Y CONSULTA DE LOS DIVERSOS GRUPOS SOCIALES, CON EL PROPÓSITO DE QUE LA POBLACIÓN EXPRESE SUS OPINIONES PARA LA ELABORACIÓN, ACTUALIZACIÓN Y EJECUCIÓN DEL PLAN A QUE SE REFIERE ESTA LEY.

LAS ORGANIZACIONES REPRESENTATIVAS DE LOS OBREROS, CAMPESINOS Y GRUPOS POPULARES; DE LAS INSTITUCIONES ACADÉMICAS, PROFESIONALES Y DE INVESTIGACIÓN; DE LOS ORGANISMOS EMPRESARIALES; Y DE OTRAS AGRUPACIONES

SOCIALES, PARTICIPARÁN COMO ÓRGANOS DE CONSULTA PERMANENTE EN LOS ASPECTOS DE LA PLANEACIÓN DEMOCRÁTICA RELACIONADOS CON SU ACTIVIDAD A TRAVÉS DE FOROS DE CONSULTA POPULAR QUE AL EFECTO SE CONVOCARÁN. ASIMISMO PARTICIPARÁN EN LOS MISMOS FOROS LOS DIPUTADOS Y SENADORES AL CONGRESO DE LA UNIÓN.

PARA TAL EFECTO, Y CONFORME A LA LEGISLACIÓN APLICABLE, EN EL SISTEMA DEBERÁN PREVERSE LA ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO, LAS FORMALIDADES, PERIODICIDAD Y TÉRMINOS A QUE SE SUJETARÁN LA PARTICIPACIÓN Y CONSULTA PARA LA PLANEACIÓN NACIONAL DEL DESARROLLO.

Pero esa consulta popular es completamente diferente a la consulta pública prevista en la LFMN porque:

- La consulta popular estaba dirigida a grupos sociales. En cambio, la consulta pública está dirigida a cualquier persona. Así, poder opinar sobre un proyecto de regulación técnica (NOM) o de estándar voluntario (NMX), publicado al efecto en el Diario Oficial de la Federación, es un derecho individual.
- La consulta popular tenía por objeto la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo. En cambio, la consulta pública tiene por objeto las regulaciones técnicas (NOM) de las dependencias de la administración pública federal y los estándares voluntarios (NMX) que la propia industria desarrolla en un ejercicio de autoregulación.
- Para poder verter una opinión, los grupos sociales estaban sujetos al hecho de que el gobierno los convocara a un foro de consulta popular. En el caso de la consulta pública, absolutamente todos los proyectos de regulaciones técnicas (NOM) y de estándares voluntarios (NMX) tienen que publicarse en el Diario Oficial.

Como la consulta popular nunca se reglamentó, sí se han llevado a cabo algunos foros de consulta popular pero su impacto no ha sido muy grande.

3.2 La posible inspiración para la adopción en México de la consulta pública

3.2.1 El derecho comparado: el *Rulemaking Process* estadounidense

En 1946, se expide en los Estados Unidos de América la famosa Ley de Procedimiento Administrativo, conocida como APA (*Administrative Procedure Act*), cuya sección cuarta contiene el *Rulemaking Process* o procedimiento para elaborar regulaciones técnicas por parte de las agencias (dependencias o entidades de su administración pública federal).

Como lo señala el profesor de Derecho Administrativo de la Universidad de California, Los Angeles (UCLA), Michael Asimow, básicamente esta ley obliga a las llamadas agencias gubernamentales a publicar un aviso sobre el proyecto de regulación técnica y a invitar a las personas interesadas a someter argumentos, puntos de vista, información, con o sin presentaciones orales. Pero, en realidad, es el Poder Judicial quien ha ido dando forma y contenido a los escuetos requisitos de APA. Por ejemplo, los tribunales han establecido que el aviso sobre un proyecto de regulación técnica debe contener la esencia de lo que será la regulación final. Además, el aviso debe dar a conocer la metodología seguida y los estudios que la respaldan, para que el público tenga la oportunidad de conocer y criticar esa información. Asimismo, si cualquier otro material o información es considerado, durante el *Rulemaking Process*, también debe ser dado a conocer. Adicionalmente, debe explicarse el razonamiento

de la agencia sobre los puntos claves de la regulación propuesta; dar contestación a los comentarios recibidos y explicar las alternativas elegidas y las no seleccionadas. Por lo que hace a las excepciones a la consulta pública, éstas son analizadas con lupa por parte de los tribunales e interpretadas de manera sumamente estricta.

Lo importante es que las regulaciones técnicas están sujetas a un fuerte escrutinio por parte de los tribunales. En efecto, durante muchos años los tribunales solamente cuestionaban si la agencia había sido arbitraria, caprichosa o había abusado de su discreción. Ahora, los tribunales revisan no solo eso o si la regulación técnica es constitucional y si en su elaboración se siguió el procedimiento que establece APA, sino que analizan la naturaleza de la investigación que llevó a cabo la agencia para elaborar la regulación, la información que reunió; si las conclusiones a las que llegó la agencia están apoyadas por la investigación que realizó y que debe constar en el expediente. Cada vez más es la agencia, y no el particular que objeta una regulación, quien tiene la carga de la prueba respecto a la racionalidad de la regulación técnica³¹.

3.2.2 El GATT otra fuente de inspiración para la adopción de la consulta pública en México

Según la iniciativa presidencial de LFMN, la práctica de los organismos internacionales de normalización y de otro tipo de los que México es miembro fue la fuente de inspiración:

CON UN SISTEMA COMO EL PROPUESTO, SE
ASEGURARÍA EL CUMPLIMIENTO DE COMPROMISOS

³¹ ASIMOW, Michael, "Delegated Legislation: United States and United Kingdom", *Oxford Journal of Legal Studies*, Vol. 3, No. 2, 1983.

INTERNACIONALES ADQUIRIDOS POR MÉXICO, COMO ES EL CASO DE LOS DERIVADOS DEL CÓDIGO DE OBSTÁCULOS TÉCNICOS AL COMERCIO Y DEL ACUERDO GENERAL SOBRE ARANCELES Y COMERCIO (GATT) QUE HAN FIJADO LA SANA PRÁCTICA DE INCORPORAR PROCEDIMIENTOS TRANSPARENTES EN LA ELABORACIÓN DE REGULACIONES TÉCNICAS, PARA EVITAR QUE ÉSTAS PUEDAN CONSTITUIR INDESEABLES BARRERAS AL COMERCIO INTERNACIONAL.

3.3 Las características de la consulta pública establecida en la Ley Federal sobre Metrología y Normalización

a) Plazo:

Los particulares tienen 60 días naturales, a partir de la publicación del proyecto de NOM en la Diario Oficial de la Federación, para presentar sus comentarios al Comité Consultivo Nacional de Normalización de la dependencia normalizadora que corresponda.

b) Documentos a disposición de los particulares para consulta:

- o El texto íntegro del proyecto de NOM.
- o La MIR, Manifestación de Impacto Regulatorio, debe estar a disposición de los particulares durante todo el periodo de la consulta pública, aunque no existe obligación de publicar esta manifestación en el Diario Oficial de la Federación (artículo 47, fracción I, LFMN).

c) Evaluación de los comentarios recibidos:

El Comité Consultivo Nacional de Normalización está obligado a analizar los comentarios que hayan sido recibidos en la etapa de la consulta pública (artículo 47, fracción II, LFMN).

d) Las respuestas a los comentarios:

Las respuestas a los comentarios recibidos deben también ser publicadas en el Diario Oficial de la Federación cuando menos 15

días naturales antes de la publicación de la NOM definitiva en el propio órgano informativo, y las negativas deben fundarse y motivarse (artículo 47, fracción III LFMN).

3.4 Los cabos sueltos de la consulta pública

- a) Ni la LFMN ni su reglamento establecen el valor que tienen las observaciones que formulan los particulares a los proyectos de normas, es decir, si son o no vinculatorias para los Comités Consultivos Nacionales de Normalización, aunque en caso de tomarse en cuenta debe fundarse y motivarse esta situación.
- b) La LFMN no establece la obligación para las dependencias de conformar un expediente sobre cada NOM, que eventualmente pudiera ser materia de escrutinio por parte del Poder Judicial, ni mucho menos los puntos que un expediente de este tipo debiera necesariamente tener, como un índice, los estudios en los que se basó la dependencia para incluir una especificación determinada, los comentarios recibidos, los análisis realizados a dichos comentarios, etc.
- c) La LFMN debería permitir que los comentarios pudieran ser contestados en grupos o por categorías.
- d) La LFMN no señala si, pasado cierto tiempo, una norma de emergencia puede volver a ser adoptada y, como se verá más adelante, en el apartado 3.6, las NOM de emergencia son una excepción a la consulta pública obligatoria.
- e) La LFMN no establece un tiempo límite para completar una norma, vencido el cual todo el proceso debería de ser reiniciado.
- f) La LFMN, en el artículo 51, señala que cuando no subsistieran 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 Secretaría

o de los miembros del comité consultivo nacional de normalización correspondiente, podrán modificar o cancelar la norma de que se trata sin seguir el procedimiento para su elaboración.

3.5 La consulta pública en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo

Dos años después de expedida la LFMN, se expidió la *Ley Federal de Procedimiento Administrativo*, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de agosto de 1994, que señaló que los proyectos de reglamentos, decretos, acuerdos y demás actos administrativos de carácter general, cuando así lo establezcan las leyes y afecten el interés público, deberán ser publicados previamente en el Diario Oficial de la Federación para dar oportunidad a los interesados de formular observaciones sobre las medidas propuestas, dentro del plazo que las leyes señalen y, en su defecto, dentro del plazo de sesenta días siguientes a su publicación (artículo 4).

Se trataba de una disposición de una gran tibieza, ya que establecía la obligación de publicar en el Diario Oficial de la Federación los proyectos no de leyes, sino sólo de reglamentos, decretos, acuerdos y actos administrativos de carácter general y únicamente en el caso de que así lo establecieran las leyes, o bien, afectaran el interés público.

Esa situación cambió con la modificación que sufrió recientemente la Ley Federal de Procedimiento Administrativo

³²En efecto, ahora no sólo las dependencias sino también los organismos descentralizados de la administración pública federal deben presentar a la Comisión Federal de Mejora Regulatoria los anteproyectos también de leyes y decretos legislativos, así como de reglamentos, decretos, acuerdos, normas oficiales mexicanas, circulares, formatos, lineamientos, criterios, metodologías, instructivos, directivas, reglas, manuales, disposiciones, que tengan por objeto establecer obligaciones específicas cuando no existan condiciones de competencia y cualesquiera otra de naturaleza análoga a los actos anteriores.

La Comisión Federal de Mejora Regulatoria, por su parte, tiene la obligación de hacer públicos tanto los anteproyectos de los actos señalados, como la respectiva manifestación de impacto regulatorio, salvo en el caso que, a solicitud de la dependencia u organismo descentralizado responsable del anteproyecto, la Comisión determine que dicha publicidad pudiera comprometer los efectos que se pretenda lograr con la disposición (Ley Federal de Procedimiento Administrativo, artículos 4, 69-E, fracción II, 69-H y 69-K).

Es un acierto el hecho de que la Comisión Federal de Mejora Regulatoria tenga la obligación de hacer públicos dichos actos. Sin embargo, hay un punto delicado por lo que hace a NOM. En este caso en particular surge el peligro de que la consulta que efectúe dicha Comisión pudiera traslaparse con aquella que realizan las dependencias normalizadoras, respecto de las mismas NOM, en cumplimiento a la ley especial que es LFMN. Esto es importante señalarlo porque duplicar la consulta pública podría perjudicar la transparencia, ya que todos los sectores involucrados se supone que participaron tanto en el procedimiento de elaboración de una determinada NOM, como en el de su respectiva consulta pública. Por ello, en lugar de fortalecer el procedimiento de elaboración de NOM podría hacerlo todavía más largo y complejo.

³² Ver Decreto por el que se reforma la Ley Federal de Procedimiento Administrativo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de abril de 2000.

Todo ello se hizo, como lo señala la exposición de motivos de la iniciativa de reforma a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo:

PARA QUE LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES PREPAREN ANTEPROYECTOS DE DISPOSICIONES DEBIDAMENTE JUSTIFICADOS Y DE ALTA CALIDAD, Y PARA PROMOVER LA TRANSPARENCIA Y PARTICIPACIÓN DE LA CIUDADANÍA A TRAVÉS DE LA CONSULTA A LOS SECTORES INVOLUCRADOS Y AL PÚBLICO EN GENERAL, SE ESTABLECE COMO OBLIGACIÓN QUE LOS ANTEPROYECTOS Y LAS MANIFESTACIONES DE IMPACTO REGULATORIO RESPECTIVAS SEAN PÚBLICAS Y SE SOMETAN A REVISIÓN DE LA AUTORIDAD COMPETENTE³³ CON TREINTA DÍAS HÁBILES DE ANTICIPACIÓN. A SU VEZ, ESTO PERMITIRÁ QUE LAS DEMÁS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES, ASÍ COMO EL PODER LEGISLATIVO, CONOZCAN CON MAYOR FACILIDAD Y PRECISIÓN LOS ANTEPROYECTOS REGULATORIOS PROVENIENTES DE OTRA DEPENDENCIA O ENTIDAD DEL PODER EJECUTIVO, LO CUAL PROPICIARÁ LA CONGRUENCIA Y LA COMPATIBILIDAD DE ACCIONES GUBERNAMENTALES.

3.6 Una excepción a la consulta pública obligatoria: las NOM de emergencia

La LFMN contempla la posibilidad de que las dependencias normalizadoras expidan NOM de emergencia (artículo 48).

Cuando existe una emergencia, las dependencias pueden elaborar directamente la NOM y publicarla en el Diario Oficial de la Federación. Es decir, en estos casos no se requiere que la

³³ Se refiere a la Comisión Federal de Mejora Regulatoria.

dependencia elabore primero un anteproyecto y luego un proyecto que se somete a consulta pública, ni una manifestación de impacto regulatorio. Pero, formalmente, la NOM como tal sí debe ser idéntica a las demás en cuanto a que debe satisfacer los requisitos del artículo 41 de la LFMN: denominación, clave y código; identificación del producto o servicio a regular; especificaciones del producto o servicio; métodos de prueba, bibliografía, etc. (artículo 48, último párrafo).

Las NOM de emergencia sólo tienen una vigencia de seis meses, prorrogables por el mismo tiempo una sola vez. Pero para poder prorrogarla, la dependencia debe entonces elaborar la MIR (manifestación de impacto regulatorio) respectiva.

Si la dependencia decide hacer permanente dicha NOM, debe seguir todo el procedimiento normal de elaboración de una NOM. Esto implica que, paralelamente a expedir una NOM de emergencia, la propia dependencia debe abocarse a elaborar un anteproyecto, luego un proyecto y publicarlo en el Diario Oficial para consulta pública. Así, cuando la NOM de emergencia expire, la dependencia tendrá lista una NOM elaborada bajo el proceso común y estarán cubiertas sus necesidades regulatorias.

Uno de los problemas que presentan las NOM de emergencia es el definir qué es una emergencia. La LFMN, en el tercer párrafo del propio artículo 48, establece que se considerarán casos de emergencia los acontecimientos inesperados que afecten o amenacen de manera inminente las finalidades que para las NOM establece el artículo 40 de la propia Ley. Más adelante agrega que deben tener por objeto evitar daños irreparables o irreversibles.

Sin embargo, lo cierto es que esa noción de emergencia, en la práctica, es notoriamente insuficiente como para constituir una guía que puedan seguir las dependencias en sus tareas normalizadoras y también los particulares mismos respecto de sus demandas.

Es una gran tentación acudir a las NOM de emergencia para evitarse la necesidad de construir todos los consensos que implica

la elaboración de un anteproyecto, de un proyecto, de la Manifestación de Impacto Regulatorio y todos los riesgos que se asumen al lanzar el proyecto para consulta pública. Sobre todo, porque el sistema mexicano de normalización y evaluación de la conformidad es joven aún y no está suficientemente arraigada la práctica de la consulta pública de las regulaciones técnicas.

Hay un ejemplo reciente del abuso que puede hacerse de las normas de emergencia. El 19 de marzo de 1999, la SEMARNAP publica, en el Diario Oficial de la Federación, la norma oficial de emergencia NOM-EM-001-PESC-1999, que establece los requisitos y medidas para prevenir y controlar la introducción y dispersión de las enfermedades virales denominadas mancha blanca -"White Spot Baculo Virus" (WSBV)-, y cabeza amarilla -"Yellow Head Virus" (YHV)-. Posteriormente, el 24 de septiembre de 1999, la SEMARNAP prorrogó la citada norma. Después, el 22 de febrero de 2000, la SEMARNAP publicó en el Diario Oficial una modificación a la prórroga de la norma de emergencia, cancelando la publicación de fecha 24 de septiembre y sujetando la vigencia de esta publicación hasta el 24 de marzo del 2000, fecha en la que se vencía la vigencia de un año máximo para las normas de emergencia.

No obstante lo anterior, el 25 de abril de 2000, la SEMARNAP publicó una norma oficial de emergencia denominada NOM-EM-003-PESC-2000 cuyo contenido es esencialmente el mismo que el de la norma de emergencia cuya vigencia, como se explicó en el párrafo anterior, ya había vencido.

Y es un estira y afloja permanente, sobre todo para la Unidad de Desregulación Económica, hacer que las NOM de emergencia sean una verdadera excepción, como lo prevé la LFMN.

3.7 Una segunda excepción a la consulta pública: el procedimiento "rápido"

La regla general, establecida por la LFMN, consiste en que, para modificar una NOM, debe seguirse el mismo procedimiento que para su elaboración (artículo 51, primer párrafo).

No obstante, la propia ley permite la modificación de una NOM o su cancelación, *sin seguir el procedimiento para su elaboración*, cuando no subsistan las causas que motivaron a la expedición de dicha NOM. Esta modalidad fue introducida a la Ley en las reformas que sufrió dicho ordenamiento, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 1996.

Los límites a esta posibilidad de modificación o cancelación, sin seguir el mismo proceso que para la elaboración de una NOM, son (LFMN, artículo 51, tercer párrafo):

- o No crear nuevos requisitos o procedimientos.
- o No incorporar especificaciones más estrictas.
- o La iniciativa para el procedimiento rápido la tienen exclusivamente: la propia dependencia, el Comité Consultivo Nacional de Normalización, la Comisión Nacional de Normalización y la SECOFI. Es decir, no existe derecho de iniciativa para los particulares.

Pero debe de tenerse cuidado porque resulta peligroso sacar de una NOM cuestiones que fueron introducidas por consenso.

En el documento denominado *Revisión de la OCDE de la Política Regulatoria en México*, de agosto de 1999, se señala:

SE DEBE INCREMENTAR LA TRANSPARENCIA REGULATORIA A LO LARGO DE TODA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARA IMPULSAR LA INVERSIÓN, EL ACCESO A LOS MERCADOS Y LA INNOVACIÓN. LA TRANSPARENCIA HA MEJORADO DE MANERA SIGNIFICATIVA, PERO MÉXICO SIGUE POR DEBAJO DE LAS MEJORES PRÁCTICAS DE LA OCDE,

EN PARTICULAR EN EL USO DE LA CONSULTA PÚBLICA. LA ADOPCIÓN DE PROCEDIMIENTOS DE AVISO PREVIO PARA COMENTARIOS A NIVEL FEDERAL ES UN IMPORTANTE PASO, PERO DEBERÍA EXISTIR UNA DISPOSICIÓN LEGAL DE APLICACIÓN GENERAL SOBRE CONSULTA PÚBLICA QUE GLOBAL [SIC] Y HOMOGENEICE LOS PROCEDIMIENTOS EN ESTA MATERIA³⁴.

La propia *Revisión de la OCDE* también concluye:

UNA DE LAS MEJORAS PRINCIPALES SE REFIERE A LA TRASPARENCIA. LA TRASPARENCIA DEL SISTEMA REGULATORIO ES ESENCIAL PARA ESTABLECER UN AMBIENTE ESTABLE Y ACCESIBLE QUE PROMUEVA LA COMPETENCIA, EL COMERCIO Y LA INVERSIÓN, Y AYUDE A ASEGURAR QUE NO HAYA UNA INFLUENCIA INDEBIDA DE INTERESES ESPECIALES. EL GOBIERNO MEXICANO HA INYECTADO TRASPARENCIA AL PROCESO REGULATORIO DE MANERA RÁPIDA Y SISTEMÁTICA. LA LEY DE NORMALIZACIÓN FUE UN PRIMER PASO. SU REQUERIMIENTO DE AVISO PREVIO PARA COMENTARIOS FUE UN CAMBIO RADICAL CON RESPECTO AL MÉTODO TRADICIONAL DE ELABORACIÓN DE LAS REGLAS TRAS BAMBALINAS³⁵. UNA SEGUNDA ETAPA FUE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE 1994, QUE CLARIFICA LOS REQUISITOS PARA PUBLICACIÓN EN EL DIARIO OFICIAL Y ESTABLECE LOS LINEAMIENTOS BÁSICOS PARA LA CONSULTA PÚBLICA. LAS REFORMAS ADICIONALES A LA LEY, DE 1996, EXIGEN UNA MANIFESTACIÓN DE IMPACTO REGULATORIO DE LAS PROPUESTAS LEGISLATIVAS Y ADMINISTRATIVAS POR

³⁴ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), *Revisión de la OCDE de la Reforma Regulatoria en México*, Edición Preliminar, agosto de 1999, p. 9.

³⁵ Cabe señalar que el subrayado es de la autora de la presente investigación.

PARTE DEL PODER EJECUTIVO, QUE PUEDE SER DADA A CONOCER PÚBLICAMENTE SI LA UDE³⁶ LO CONSIDERA CONVENIENTE. EL ADAE³⁷ CREÓ TAMBIÉN EL REGISTRO FEDERAL DE TRÁMITES EMPRESARIALES PARA QUE EL PÚBLICO DISPUSIERA DE UN CONJUNTO COMPLETO DE TODOS LOS TRÁMITES FEDERALES A CUMPLIR. GLOBALMENTE, LA TRANSPARENCIA ES MUCHO MEJOR AHORA QUE LO QUE ERA HACE ALGUNOS AÑOS. SIN EMBARGO, CON EXCEPCIÓN DE LA LEY SOBRE NORMAS TÉCNICAS³⁸, MUCHAS DE LAS DISPOSICIONES QUE PROMUEVEN LA TRANSPARENCIA SON VOLUNTARIAS O LIMITADAS A LEYES ESPECÍFICAMENTE SECTORIALES.— MUCHOS ELEMENTOS DEL PROCESO DE REFORMA HAN TENIDO COMO OBJETIVO PROMOVER LA CONSULTA Y LA PARTICIPACIÓN ANTES DE PROMULGAR LAS REGULACIONES. LA LEY SOBRE NORMAS TÉCNICAS³⁹, QUE REQUIERE DEL ESTABLECIMIENTO DE CONSULTAS PÚBLICAS, FUE SEGUIDA POR EL ADAE Y EL ESTABLECIMIENTO DEL CONSEJO PARA LA DESREGULACIÓN ECONÓMICA, QUE HA ABIERTO LAS PUERTAS Y MEJORADO LA COOPERACIÓN. DESDE 1997, EL CONSEJO HA EXAMINADO LAS MANIFESTACIONES DE IMPACTO REGULATORIO DE LAS PROPUESTAS DE REGULACIÓN, INCLUYENDO LAS PROPUESTAS LEGISLATIVAS PREPARADAS POR EL PODER EJECUTIVO. PERO LOS REQUERIMIENTOS FORMALES DE AVISO PREVIO PARA COMENTARIOS SON LA EXCEPCIÓN, NO LA REGLA⁴⁰.

³⁶ Unidad de Desregulación Económica, hoy Comisión Federal de Mejora Regulatoria.

³⁷ *Acuerdo para la Desregulación de la Actividad Empresarial*, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 24 de noviembre de 1995.

³⁸ Se refiere a la *Ley Federal sobre Metrología y Normalización*.

³⁹ *Ibidem*.

⁴⁰ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), *Revisión de OCDE de la Reforma Regulatoria...*, Op. cit., pp. 53 y 54.

4.1 Homologación de los instrumentos jurídicos que expiden las dependencias de la administración pública federal

Antes de la LFMN de 1992, las dependencias de la administración pública federal expedían todo tipo de instrumentos jurídicos: reglas, circulares, lineamientos, etc. Esto causaba por lo menos tres grandes problemas:

El primero, en materia de seguridad jurídica de los particulares. En efecto, las dependencias, sin limitación alguna, podían imponer y cambiar las reglas del juego a diestra y siniestra, sin prevenir a los particulares y utilizando para ello cualquier tipo de instrumento jurídico. La discrecionalidad de la autoridad en este sentido era absoluta.

El segundo problema, ligado con el anterior, consistía en la dificultad de identificar esa multiplicidad de instrumentos jurídicos, ya que los mismos, además de adoptar diversas formas, no necesariamente se publicaban en el Diario Oficial de la Federación, ni su codificación era obligatoria. Los particulares tampoco eran advertidos de los nuevos instrumentos jurídicos que serían adoptados en un futuro próximo o de los posibles cambios que sufrirían los ya vigentes.

El tercer problema consistía en que los particulares no tenían participación en la elaboración de esos instrumentos jurídicos y, si acaso llegaban a tenerla, esa participación era esporádica, informal y, sobre todo, graciosa por parte de la autoridad, ya que ésta no se encontraba obligada a permitir la participación de los particulares.

La LFMN rompe de tajo con ese esquema y establece 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 marca la propia Ley, sólo podrán expedirse como normas oficiales mexicanas (artículo 40, último párrafo), lo cual implica seguir un procedimiento estricto que

comprende, de manera preponderante, la consulta pública obligatoria, tema al cual está dedicado el capítulo tercero de la presente investigación.

Cabe señalar que, para acabar con el desorden que habían generado la multiplicidad de ordenamientos jurídicos y la forma como habían sido elaborados —sin participación de los particulares—, el legislador dio un paso drástico pero positivo y derogó todas las NOM adoptadas hasta la fecha de expedición de la LFMN en 1992. En efecto, el Artículo Tercero Transitorio del Decreto de reformas a la LFMN expedida en 1992 señaló expresamente:

LA VIGENCIA DE LAS NORMAS, ESPECIFICACIONES TÉCNICAS, CRITERIOS, REGLAS, INSTRUCTIVOS, CIRCULARES, LINEAMIENTOS Y DEMÁS DISPOSICIONES DE NATURALEZA ANÁLOGA DE CARÁCTER OBLIGATORIO, EN LAS MATERIAS A QUE SE REFIERE ESTA LEY, QUE HAYAN SIDO EXPEDIDAS POR LAS DEPENDENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL CON ANTERIORIDAD A LA ENTRADA EN VIGOR DE LA MISMA, NO PODRÁN EXCEDER DE 15 MESES A PARTIR DE LA ENTRADA EN VIGOR DE ESTA LEY.

Con ello, el legislador buscó poner un poco de orden y obligar a las dependencias a efectuar un ejercicio de revisión de sus instrumentos jurídicos y a prepararse para expedir, ahora en forma de normas oficiales mexicanas, aquellas regulaciones técnicas que estimasen necesarias.

Además, en la LFMN se establece la obligación de conformar y publicar anualmente el Programa Nacional de Normalización, que es el instrumento a través del cual se anuncia, al público en general, cuáles son los temas que serán objeto de normalización durante el año (artículo 61 A). Por su relevancia, más adelante, en un apartado especial de este capítulo, se analiza este programa.

Y, por supuesto, el cambio más importante que introduce la LFMN es la obligación de consultar públicamente los proyectos de regulaciones técnicas o NOM de las dependencias, antes de ser adoptadas.

Recientemente se modificó la Ley Federal de Procedimiento Administrativo⁴¹, la cual, en mi opinión le da un duro revés a la LFMN, que

Había ayudado a ordenar la manera de actuar de las dependencias mediante la utilización de un solo instrumento jurídico para que las mismas elaborasen sus regulaciones –NOM–, mediante el establecimiento de un procedimiento uniforme para la elaboración de las mismas.

En efecto, el artículo cuarto de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo señala de manera general y sin hacer acotación alguna lo siguiente:

LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DE CARÁCTER GENERAL, TALES COMO REGLAMENTOS, DECRETOS, ACUERDOS, NORMAS OFICIALES MEXICANAS, CIRCULARES Y FORMATOS, ASÍ COMO LOS LINEAMIENTOS, CRITERIOS, METODOLOGÍAS, INSTRUCTIVOS, DIRECTIVAS, REGLAS, MANUALES, DISPOSICIONES QUE TENGAN POR OBJETO ESTABLECER OBLIGACIONES ESPECÍFICAS CUANDO NO EXISTAN CONDICIONES DE COMPETENCIA Y CUALESQUIERA DE NATURALEZA ANÁLOGA A LOS ACTOS ANTERIORES, QUE EXPIDAN LAS DEPENDENCIAS Y ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, DEBERÁN PUBLICARSE EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN PARA QUE PRODUZCAN EFECTOS JURÍDICOS.

⁴¹ Decreto por el que se reforma la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de abril de 2000.

Esta disposición va a crear gran confusión y puede dar pie para que vuelva el desorden en el actuar de las dependencias, pues de alguna manera contradice el último párrafo del artículo 40 de la LFMN que, como ya se comentó, señala que los criterios, reglas, instructivos, manuales, circulares, lineamientos, procedimientos u otras disposiciones de carácter obligatorio que requieran establecer las dependencias y que tengan por objeto las materias que se señalan en el propio artículo 40 de la LFMN, sólo podrán expedirse como NOM.

A algunas dependencias, seguramente, les va a convenir interpretar que el artículo 40, último párrafo, de la LFMN quedó derogado con las reformas a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, puesto que ley posterior deroga la anterior, y, consecuentemente, es posible que el desorden y discrecionalidad que se eliminaron a partir de 1992, vuelva a ser la regla y no la excepción.

Ojalá que el reglamento de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo aclare que no existe tal derogación y que las dependencias normalizadoras continúan obligadas a expedir sus regulaciones técnicas en forma de NOM y bajo el estricto procedimiento a que su elaboración está sujeta.

4.2 Las dependencias normalizadoras

Antes de la expedición de la LFMN en 1992, la SECOFI elaboraba todas las normas. Al respecto, la iniciativa presidencial de la citada Ley señala:

EN EL TÍTULO PRIMERO DEL PROYECTO SE ESTABLECE, A DIFERENCIA DE LA LEY VIGENTE, QUE SU APLICACIÓN Y VIGILANCIA CORRESPONDE AL EJECUTIVO FEDERAL POR CONDUCTO DE LAS DEPENDENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL CON COMPETENCIA EN LAS MATERIAS REGULADAS EN LA PROPIA LEY. DE ESTA

MANERA, SE DESCENTRALIZA LA FUNCIÓN DE NORMALIZACIÓN, PASANDO DE SER UNA ACTIVIDAD EXCLUSIVA DE LA SECRETARÍA DE COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL, A UNA RESPONSABILIDAD COMPARTIDA ENTRE LAS DIVERSAS DEPENDENCIAS COMPETENTES.

Antes que nada, es importante aclarar que la LFMN no utiliza el término de dependencias normalizadoras. Sin embargo, así se les llama coloquialmente y se desprende de algunos preceptos de la Ley.

En efecto, en primer lugar, al hablar de la integración de la Comisión Nacional de Normalización (CNN), la fracción I del artículo 59 de la LFMN enuncia a los subsecretarios provenientes *solamente* de nueve dependencias, a las que justamente se conoce como normalizadoras. Con ello, tácitamente la propia Ley los agrupa separadamente de las demás dependencias que integran la CNN (SEP, SECODAM y SHCP).

En segundo lugar, el penúltimo párrafo de dicho precepto señala que la Comisión Nacional de Normalización será presidida rotativamente por un año, por los subsecretarios que pertenecen exactamente a esas nueve dependencias.

Las dependencias que se conocen como normalizadoras son las nueve siguientes:

SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social.
SEMARNAP	Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.
SE	Secretaría de Energía.
SECOFI	Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.
SAGAR	Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural.
SCT	Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
SSA	Secretaría de Salud.
STPS	Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
ST	Secretaría de Turismo.

Es decir, la propia LFMN coloca a las Secretarías de Hacienda y Crédito Público (SHCP), de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) y de Educación Pública (SEP), en otro grupo integrante de la Comisión Nacional de Normalización (artículo 59, fracción III y penúltimo párrafo), distinto al de las dependencias normalizadoras y, además, no les otorga atribuciones para presidir. Este tratamiento distintivo que hace la propia Ley ha dado lugar a que se interprete que solamente hay nueve dependencias normalizadoras y que estas últimas tres no pertenecen a esa categoría y, por ende, sus regulaciones técnicas no tienen que adoptar la forma de NOM ni ser desarrolladas bajo el estricto procedimiento que para tales efectos prevé la Ley.

En mi opinión, esa distinción que hace el legislador sin explicar su razón, no es suficiente para colegir que la SHCP, la SEP y la SECODAM no son dependencias normalizadoras y, por añadidura, excluirlas del procedimiento que fija la propia Ley para el resto de las dependencias. Sobre todo porque se trata de tres dependencias que hacen regulaciones técnicas que inciden fuertemente en la esfera jurídica de los particulares y no hay razón para que no se ajusten a los preceptos de la LFMN, especialmente por lo que toca a la consulta pública obligatoria de los proyectos de regulaciones que piensan adoptar, claro que sólo en el caso de que se tenga por finalidad alguna de las establecidas en el artículo 40 de la LFMN.

Obviamente, cada dependencia participa en la elaboración de las NOM que tiene que ver con su competencia (artículo 43 de la LFMN). Para conocer los alcances de la competencia de cada dependencia es necesario analizar la Ley Federal de la administración pública federal.

Cabe destacar que recientemente surge una nueva dependencia normalizadora. Se trata, nada menos, que de la Secretaría de Gobernación. En efecto, la nueva Ley General de Protección Civil, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de mayo de 2000, señala que la coordinación ejecutiva del

Sistema Nacional de Protección Civil recaerá en la Secretaría de Gobernación, la cual tiene entre sus atribuciones en materia de protección civil la de emitir normas oficiales mexicanas (aa 12, fracción XV). Esta nueva disposición del legislador es una confirmación de lo que apunté en este mismo apartado: las Secretarías de Estado que elaboran regulaciones técnicas y que hoy en día no son consideradas dependencias normalizadoras deberían de ser obligadas a expedir dichas regulaciones en los términos de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, tanto para legitimar su actuación como para permitir que los particulares participen en las diversas etapas de elaboración de las mismas.

4.3 Las materias que son objeto de las normas oficiales mexicanas

La atribución de las dependencias normalizadoras de elaborar NOM es limitada, puesto que se circunscribe a las materias que, específicamente, señala la LFMN en el artículo 40, las cuales, en términos generales, son las siguientes:

- Cuidar de la seguridad de las personas (fracciones I, III, V, VII, XIII y XVI).
- Evitar dañar la salud humana, animal y vegetal (fracciones I, V y XI).
- Procurar el mejoramiento del medio ambiente y de los ecosistemas, así como la preservación de los recursos naturales (fracción I, V, X y XVII).
- Establecer las condiciones de salud e higiene que deben tener los centros de trabajo y otros centros públicos de reunión (fracciones II y VII).
- Propiciar la protección al consumidor y proporcionarle adecuada información comercial: etiquetas, envases,

embalajes y la publicidad de los productos y servicios de información (fracciones III y XII).

- Establecer un lenguaje técnico industrial, comercial, de servicios o de comunicación (fracción VIII).
- Establecer las características de los instrumentos de medición y patrones de medida (fracción IV).
- Apoyar las denominaciones de origen (fracción XV).
- Describir emblemas, símbolos y contraseñas (fracción IX).
- Proteger las vías generales de comunicación (fracción XVI).

El problema de este artículo es que es demasiado general, porque prácticamente todo cabe en dicho precepto. Y, además, en la última fracción se abre la posibilidad de normalizar otros productos, métodos, procesos, sistemas o prácticas industriales, comerciales o de servicio. Todo esto puede llegar a ser peligroso, ya que las NOM afectan la esfera jurídica de los particulares. Estimo que, con la experiencia que las dependencias normalizadoras han desarrollado a partir de 1992 debería hacerse un esfuerzo por acotar este precepto.

4.4 ¿Quién tiene “derecho de iniciativa” de una norma oficial mexicana?

Corresponde a las dependencias elaborar los anteproyectos de NOM (artículo 44, primer párrafo LFVN) y someterlos a los respectivos comités consultivos nacionales de normalización (CCNN) que son los que elaboran los proyectos.

Podemos afirmar que el derecho de iniciativa de NOM lo tienen:

- Las dependencias (artículo 44, primer párrafo LFVN).
- Los organismos nacionales de normalización, los cuales pueden presentar sus respectivas normas mexicanas (NMX) como anteproyectos de NOM a la consideración de los

Comités consultivos nacionales de normalización (artículo 44, segundo párrafo LFMN).

- o Las personas interesadas, quienes pueden presentar a las dependencias propuestas de NOM (artículo 44, último párrafo LFMN). Pero, ¿se trata de una verdadera iniciativa? La LFMN señala que existe la obligación de las dependencias de evaluar las propuestas que presentan las personas interesadas (artículo 44, último párrafo).

Sin embargo, las dependencias tienen la facultad de considerar como no viable la propuesta del particular y, por lo tanto, de no enviarla al Comité Consultivo Nacional de Normalización correspondiente.

Cabe señalar que la LFMN no califica el tipo de interés que debe tener una persona para presentar una propuesta de NOM.

4.5 Los Comités Consultivos Nacionales de Normalización (CCNN)

La LFMN define a los CCNN como órganos para la elaboración de NOM y la promoción de su cumplimiento (artículo 62).

La propia Ley da algunos lineamientos generales sobre la posible integración de los CCNN, en donde incluye a 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 (artículo 62, segundo párrafo).

Con base en dichos lineamientos, las dependencias, junto con el Secretario Técnico de la Comisión Nacional de Normalización, que es la Dirección General de Normas de la

ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA

Secretaría de Comercio y Fomento Industrial⁴², deben determinar cómo se conforma en concreto cada CCNN.

Según la LFMN, las dependencias deben constituir y presidir los CCNN (artículo 38, fracción IV).

La LFMN señala que a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI) corresponde fungir como secretario técnico de los CCNN, salvo que los propios comités decidan nombrarlo (artículo 39, fracción III). Cabe señalar que, en la actualidad, todos los CCNN tienen secretariados técnicos que no recaen en la SECOFI. Lo positivo de ello ha sido que más personas ajenas a esa Secretaría se han involucrado en las actividades de normalización.

Además, el hecho de que la SECOFI no lleve los secretariados técnicos de todos los CCNN, no ha afectado el control que la misma debe tener sobre el sistema de normalización ya que, por otro lado, tiene la atribución de participar con voz y voto en los CCNN en los que se afecten las actividades industriales o comerciales (LFMN artículo 39, fracción VIII).

En principio, la LFMN señala que, salvo casos debidamente justificados ante la Comisión Nacional de Normalización, no podrá existir más de un CCNN por dependencia (artículo 63, segundo párrafo).

Cabe destacar que, además, la Comisión Nacional de Normalización, en su sesión celebrada el 27 de noviembre de 1998, aprobó los Lineamientos para la Organización de los CCNN. Tales lineamientos señalan: cuáles son los CCNN que se reconocen en la actualidad; cómo se forma la nomenclatura de las NCM; el procedimiento para solicitar a la CNN la formación de nuevos CCNN y la organización y funciones de los CCNN.

⁴² Ver artículo 23, fracción III del *Reglamento Interior de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 agosto de 2000.

Los CCNN que funcionan en la actualidad son:

SEDESOL

1. Comité Consultivo Nacional de Normalización de Seguridad y Servicios en la Edificación.

SEMARNAP

1. Comité Consultivo Nacional de Normalización de Pesca Responsable.
2. Comité Consultivo Nacional de Normalización para la Conservación, Protección, Restauración y Aprovechamiento de los Recursos Forestales, y de Suelos y Coscas.
3. Comité Consultivo Nacional de Normalización para la Protección Ambiental.
4. Comité Consultivo Nacional de Normalización del Sector Agua.

SE

1. Comité Consultivo Nacional de Normalización para la Preservación y Uso Racional de los Recursos Energéticos.
2. Comité Consultivo Nacional de Normalización de Gas Licuado de Petróleo.
3. Comité Consultivo Nacional de Normalización de Gas Natural y Gas L.P. por medio de Ductos.
4. Comité Consultivo Nacional de Normalización de Seguridad Nuclear y Salvaguardias.
5. Comité Consultivo Nacional de Normalización de Instalaciones Eléctricas.

SECOFI

1. Comité Consultivo Nacional de Normalización de Seguridad al Usuario, Información Comercial y Prácticas de Comercio.

SAGAR

1. Comité Consultivo Nacional de Normalización de Protección Zoonitaria.
2. Comité Consultivo Nacional de Normalización de Protección Fitosanitaria.

SCT

1. Comité Consultivo Nacional de Normalización de Transporte Terrestre.
2. Comité Consultivo Nacional de Normalización de Transporte Aéreo.
3. Comité Consultivo Nacional de Normalización de Transporte Marítimo y Puertos.
4. Comité Consultivo Nacional de Normalización de Telecomunicaciones.
5. Comité Consultivo Nacional de Normalización de Radiodifusión, Telegrafía y Servicio Postal.

SSA

1. Comité Consultivo Nacional de Normalización de Regulación y Fomento Sanitario.
2. Comité Consultivo Nacional de Normalización de Prevención y Control de Enfermedades.

STyPS

1. Comité Consultivo Nacional de Normalización de Seguridad, Higiene y Medio Ambiente Laboral.

ST

1. Comité Consultivo Nacional de Normalización Turística.

4.6 La atribución de las dependencias de solicitar a los particulares la información necesaria para la elaboración de las normas oficiales mexicanas

La LFMN señala que las dependencias podrán requerir de fabricantes, importadores, prestadores de servicios, consumidores o centros de investigación la información que sea necesaria para elaborar los anteproyectos de NOM (artículo 50).

Asimismo, las dependencias tienen la posibilidad de, con el mismo fin, recabar las muestras que les sean estrictamente necesarias, las cuales deberán devolver una vez concluido el estudio, a menos que su destrucción haya sido necesaria (artículo 50, segundo párrafo, LFMN).

Las dependencias tienen la obligación de utilizar esa información exclusivamente para la elaboración de los anteproyectos de NOM (artículo 50, último párrafo, LFMN).

En cuanto a la confidencialidad de la información, la LFMN señala que la autoridad le dará ese tratamiento cuando la información de que se trate goce de esa protección conforme a derecho (artículo 50, último párrafo, LFMN).

Independientemente de lo anterior, la LFMN le da al particular que proporciona la información la posibilidad de solicitar a la autoridad que le de tratamiento de confidencial a la información que proporcionó y, en ese caso, dicha información gozará de la protección equivalente a la establecida en materia de propiedad intelectual (artículo 50, último párrafo).

4.7 Los estándares voluntarios o normas mexicanas

4.7.1 Naturaleza

Como ya quedó señalado en el capítulo primero de esta investigación, las NMX son estándares voluntarios elaborados, por regla general, por el sector privado, a través de los organismos

nacionales de normalización que han obtenido el registro correspondiente ante la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

En el capítulo de definiciones, la LFMN define a la Norma mexicana como:

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, OPERACIÓN, ASÍ COMO AQUELLAS RELATIVAS A TERMINOLOGÍA, SIMBOLOGÍA, EMBALAJE, MARCADO O ETIQUETADO.

En el capítulo relativo a la observancia de las normas, la LFMN señala que las normas mexicanas constituirán referencia para determinar la calidad de los productos y servicios de que se trate, particularmente para la protección y orientación de los consumidores (artículo 54 LFMN).

El proceso de elaboración de las NOM está también sujeto a los principios de representatividad, consenso, consulta pública y revisión (artículo 51-A LFMN).

Por su naturaleza, las NOM son de aplicación voluntaria. Esta regla tiene tres excepciones:

- a) Cuando el productor o fabricante declara que su producto o servicio se ajusta a una NOM. En este caso, queda obligado a sostener su palabra, es decir, a que efectivamente su producto o servicio cumpla con esa norma (artículo 51-A LFMN).
- b) Cuando las dependencias, en una NOM, requieran la observancia de una NOM para fines determinados. Un ejemplo de esto es la NOM-128-SCFI-1998, Información

comercial— Etiquetado de productos agrícolas — Aguacate, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de agosto de 1998, que prevé que el grado de clasificación del aguacate debe expresarse conforme a lo establecido en una norma voluntaria, la NMX-FF016 y añade que los productos que no cumplan con los grados de clasificación establecidos en dicha norma deberán mencionarlo expresamente en la etiqueta para ser comercializados⁴³.

Otro ejemplo es el caso de la leche. El 20 de diciembre de 1999, la SECOFI publicó en el Diario Oficial de la Federación la resolución por la que se establece la obligación de los fabricantes, envasadores, importadores o comercializadores de someter a verificación la veracidad de la información que ostentan las etiquetas de leche. Una de las normas que se señala para efectuar dicha verificación es la NMX-F-026-1997-SCFI: Leche — denominación, especificaciones comerciales y métodos de prueba.

- c) Los bienes o servicios que adquieran, arrienden o contraten las dependencias y entidades de la administración pública federal, deben cumplir con las normas oficiales mexicanas y, en su caso, con las normas mexicanas y, a falta de éstas, con las normas internacionales (artículo 55, segundo párrafo, LFMN).

Hay otro caso que podría considerarse como una cuarta excepción pero que no está en la Ley. Se presenta cuando el mercado vuelve obligatoria una NMX, que debe, en principio, ser de aplicación voluntaria. Por ejemplo, puede suceder que una cadena comercial solicite a sus proveedores que se ajusten a la calidad determinada en una NMX. Entonces, si esos proveedores quieren vender a esa cadena, la NMX para ellos es de cumplimiento obligatorio.

⁴³ Ver punto 5.1.1.6 de la NMX-FF-016, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de junio de 1995.

Surge la interrogante de si la elaboración de la Manifestación de Impacto Regulatorio debería exigirse cuando una autoridad vuelve obligatoria una norma voluntaria, ya sea por referenciarla en una NOM o por tomarla como base para establecer programas obligatorios de evaluación de la conformidad. Esta situación no está prevista en un nivel de marco normativo. En mi opinión, sí debería exigirse una manifestación de impacto regulatorio, con el fin de obligar a la autoridad a analizar las posibles consecuencias de la decisión que va a tomar.

Por otra parte, la LFMN prevé que en las controversias de carácter civil, mercantil o administrativo, cuando no se especificuen las características de los bienes o servicios, las autoridades judiciales o administrativas competentes deberán tomar como referencia las NOM y, en su defecto, la NMX (LFMN artículo 55).

Las NMX, en ningún caso, pueden contener especificaciones inferiores a las establecidas en las NOM (artículo 54 LFMN). Esto es lógico, ya que las NOM establecen requisitos mínimos para la seguridad de las personas, así como para cuidar la salud de las personas, los animales y las plantas y para proteger el medio ambiente⁴⁴.

4.7.2 La atomización de la normalización voluntaria en México. Una crítica

En la mayoría de los países del mundo existe un solo organismo nacional de normalización, que es de naturaleza privada aunque desempeña una función de interés público.

En México, por lo que desde mi punto de vista fue una interpretación errónea de lo que puede constituir una práctica

⁴⁴ Ver artículo 40 de la LFMN que establece las materias que pueden ser objeto de una NOM

monopólica, se optó por establecer en la LFMN la posibilidad de que existieran varios organismos en el país.

Hacer normas es una actividad sumamente costosa porque se requiere distintos expertos que se reúnen durante horas y horas a definir las características de un producto o de un servicio.

A México le ha salido muy caro haber optado por atomizar la normalización. Tener muchos organismos dedicados a hacer normas voluntarias es muy ineficiente. Sobre todo si se toma en consideración que elaborar normas, de cualquier materia, es una misma técnica.

La mayoría de estos organismos nacionales de normalización son, a la vez, organismos de certificación. Y es la certificación la que les da recursos a los organismos y les permite financiar las actividades de normalización.

Cabe señalar que, además, el hecho de que un mismo organismo tenga tanto el carácter de normalizador como el de certificador no es muy ortodoxo e, incluso, se considera indebido, en virtud de que hay más⁴⁵ transparencia cuando es un ente el que define en una norma las características de un bien o servicio y otro ente distinto es el que se asegura, mediante diversos procedimientos, de que dichos bienes y servicios cumplen con las normas.

La mayoría de los países han optado por tener un solo organismo nacional de normalización. La excepción es Estados Unidos de América. Así, en dicho país existe una multitud de normalizadores. La Dra. Belinda Collins⁴⁶ explica este fenómeno. Dice que hay razones de tipo histórico y económico para ello. En efecto, el sistema de normalización americano es muy descentralizado, dividido en sectores industriales y sostenido por numerosos organismos de normalización, independientes y privados. Existen aproximadamente 450 organismos de este tipo, a

⁴⁵ Ver introducción y capítulo primero de la presente investigación.

⁴⁶ COLLINS, Bellinda L., "Une infrastructure normative pour l'avenir", *Enjeux* No. 200, Janvier 2000, AFNOR (Association Française de la Normalisation), Paris, France, ISSN 0223-4866, p. 63.

los que deben agregarse un promedio de 150 consorcios. El sistema americano ha evolucionado en función de las necesidades y las normas han sido desarrolladas como una respuesta a preocupaciones específicas, así como a cuestiones que emanan tanto de la industria como del sector público. Hasta una época reciente, el mercado americano permaneció como un mercado nacional. La normalización se desarrolló hace poco más de cien años a iniciativa del sector privado. Un buen número de actividades de normalización voluntaria se llevaron a cabo en Estados Unidos de América durante más de un siglo, sin ningún centralismo o intervención del Estado.

Si bien las decisiones estadounidenses en materia de normas no fueron tomadas con miras a apoyar a los productos norteamericanos en los mercados internacionales, las normas contribuyeron a reforzar los objetivos nacionales en materia de salud, de protección al ambiente y, sobre todo para contar con especificaciones de productos, de procesos y de sistemas. Así, la Asociación Nacional de Protección de Incendios (NFPA) elaboró un código de seguridad que, posteriormente, fue integrado a los códigos locales de construcción. Por su parte, la Asociación Nacional de Fabricantes de Productos Eléctricos (NEMA) elaboró un código eléctrico y se utiliza para las instalaciones eléctricas en todo el territorio estadounidense. La Asociación Americana de Ingenieros Mecánicos concibió un código de elevadores y es utilizado prácticamente en todo el país, lo mismo que su código de calderas y aparatos de presión. La Asociación de Ingenieros en Mecánica Automotriz es el origen de las normas que se utilizan no sólo en Estados Unidos sino en el mundo entero, relativas a carburantes de automóviles. El Instituto del Petróleo ha desarrollado normas para los equipos petroleros, como refineries y gasoductos.

Este sistema descentralizado responde a las necesidades del mercado nacional y motiva a los fabricantes a desarrollar productos de alta calidad, tanto respecto a la tecnología como a la seguridad. Entonces, concluye la Dra. Collins, el gobierno no ha

juzgado útil implantar un sistema centralizado de normalización. Lo que se creó fue una federación de normalizadores reunidos en el Instituto Nacional Americano de Normalización (ANSI), que pertenece al sector privado y que se encarga de coordinar esa entidad compleja.

No se ha determinado la medida en que la competencia entre organismos nacionales de normalización estadounidenses contribuye u obstaculiza la utilización y el crecimiento de tecnología de dicho país. Pero esta competencia, concluye la Dra. Collins, disminuye manifiestamente la capacidad de promover las normas de los Estados Unidos de América como normas internacionales. Y, además, frena los esfuerzos por imponer cambios en el seno de la ISO y de la IEC. Por otra parte, las industrias y los gobiernos, en el mundo entero han afirmado que necesitan de menos puntos de contacto en los Estados Unidos de América.

4.7.3 Los organismos nacionales de normalización (ONN)

Como ya quedó señalado, antes de la expedición de la LFMN en julio de 1992, el gobierno federal tenía monopolizada la actividad de elaborar normas y estándares. Con la LFMN, se da un giro de ciento ochenta grados para incluir, de manera preponderante, a los particulares en prácticamente todas las actividades que comprende el sistema de normalización y evaluación de la conformidad⁴⁷, menos, en ese entonces, la acreditación.

Esa apertura al sector privado trae consigo la creación de organismos nacionales de normalización. Así, en diciembre de

⁴⁷ Elaboración de normas oficiales mexicanas, elaboración de normas mexicanas, certificación de la conformidad de los productos con las normas y verificación.

1993, NORMEX es el primer organismo en obtener su registro. En la actualidad hay seis que son:

- Sociedad Mexicana de Normalización y Certificación, S.C. (NORMEX).
- Instituto Mexicano de Normalización y Certificación, A.C. (IMNC).
- Asociación Nacional de Normalización y Certificación del Sector Eléctrico, A.C. (ANCE).
- Instituto Nacional de Normalización Textil, A. C. (INTEX).
- Organismo Nacional de Normalización y Certificación de la Construcción y Edificación, S.C. (ONNCCE).
- Normalización y Certificación Electrónica, A.C. (NYCE).

La LFMN señala que, para operar como ONN se requiere, además de presentar una solicitud ante SECOFI, acompañar los estatutos correspondientes para la aprobación de esa dependencia. En ellos deberá constar que su objeto social es el de normalizar, que sus actividades de normalización se llevarán a cabo mediante comités que tendrán una representación equilibrada de los distintos sectores (productores, distribuidores, comercializadores, prestadores de servicios, consumidores, instituciones de educación superior y científica, colegios de profesionales) y sin exclusión de cualquier sector de la sociedad que pueda tener interés en la norma de que se trate, y que tengan cobertura nacional. Asimismo, deberán demostrar que tienen capacidad para participar en actividades de normalización internacional (artículo 65 de la LFMN).

Como ya vimos en el apartado 4.7 de este capítulo, los principios de representatividad, consenso, consulta pública y revisión son aplicables al proceso de elaboración de las NMX y, además, uno de los requisitos con el que deben cumplir los ONN para operar como tales es haber hecho suyo el código para la

elaboración, adopción y aplicación de normas, internacionalmente aceptado⁴⁸ (artículo 65, fracción III LFMN).

4.7.4 Tapando huecos: la elaboración de estándares voluntarios por parte del Gobierno federal

En la mayoría de los países, la elaboración de estándares voluntarios está cien por ciento en manos del sector privado.

Estos estándares son de tal importancia que a gran parte de ellos es el mercado quien los vuelve obligatorios.

Como en México la actividad de la normalización estuvo tanto tiempo monopolizada por el Gobierno federal, la incitativa privada tiene todavía que involucrarse más en esta actividad y tomar el control total de su elaboración. Por lo pronto, la LFMN prevé que, cuando no exista una organismo nacional de normalización que elabore una norma mexicana, la SECOFI, por sí o a solicitud de alguna otra dependencia expedirá la norma mexicana (artículo 51 B). Para llevar a cabo lo anterior, la SECOFI constituye Comités Técnicos de Normalización Nacional, los cuales siguen las mismas reglas de funcionamiento de los CCNN (artículo 47 del Reglamento de la LFMN).

Vale la pena puntualizar que la LFMN permite que la SECOFI elabore NMX aun cuando exista un organismo nacional de normalización registrado, si se demuestra ante la CNN que las normas expedidas por el organismo no reflejan los intereses de los sectores involucrados. En este caso, debe seguirse el procedimiento normal de elaboración de una NMX (artículo 51-B).

⁴⁸ Código de Buena Conducta para la elaboración, adopción y aplicación de normas, que forma parte del Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (TBT).

4.8 La revisión quinquenal de las NOM

En las directivas de la ISO, en la parte relativa a los procedimientos para el trabajo técnico, en el punto 2, que se refiere al desarrollo de estándares internacionales, se establece la obligación de efectuar una revisión sistemática de dichos estándares o normas. En efecto, el punto 2.9.1 señala que cada norma deberá ser revisada, al menos, cada cinco años, por parte del comité o del subcomité técnico responsable de la misma, con el fin de que sus miembros decidan si la norma debe de ser confirmada, revisada o cancelada. Esta revisión debe comprender un análisis sobre el grado de adopción que la norma de que se trata ha tenido a nivel nacional en los países de los miembros y qué tanto se aplica en la práctica⁴⁹.

La realidad es que los comités y subcomités de la ISO no tienen la capacidad de revisar las normas cada cinco años.

Una de las reformas efectuadas a la LFMN, en 1997⁵⁰, introdujo la obligación de revisar las NOM cada cinco años, a partir de su entrada en vigor. La Ley establece que los resultados de dicha revisión deben ser notificados al Secretario Técnico de la Comisión Nacional de Normalización, dentro de los sesenta días naturales posteriores a la terminación del periodo quinquenal correspondiente. Y, lo más drástico, se determina que, en caso de no hacerse dicha notificación, las normas perderán su vigencia. Las dependencias que la hubieran expedido publicarán su cancelación en el Diario Oficial de la Federación (artículo 51, cuarto párrafo LFMN).

⁴⁹ International Organization for Standardization (ISO)/International Electrotechnical Commission (IEC), *Directives, Part 1, "Procedures for the technical work"*, Third edition, 1995, , Switzerland, ISBN 92-67-10218-4.

⁵⁰ *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización*, publicado en el Diario Oficial el 20 de mayo de 1997.

Cabe señalar que el artículo segundo transitorio del Decreto por el que se reforma la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de abril de 2000, señala que la facultad otorgada a SECOFI —a través del Secretario Técnico de la Comisión Nacional de Normalización— en el artículo 51 de la LFMN, se entenderá otorgada a la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, órgano desconcentrado creado por virtud de las reformas a la Ley de Procedimiento Administrativo contenidas en el citado Decreto.

Las NMX también deben ser revisadas o actualizadas dentro de los cinco años siguientes a la publicación de la declaratoria de vigencia. Los resultados de dicha revisión deben ser notificados al Secretario Técnico y, de no hacerse tal notificación, el Secretario Técnico ordenará su cancelación (artículo 51 A, último párrafo).

Estos preceptos, en cuanto surgieron, causaron un gran revuelo entre las dependencias, que reciben presiones, en materia de normalización, bastante fuertes y para lo cual cuentan con recursos humanos y presupuestales realmente limitados. Además, existía una duda en cuanto a la interpretación al Artículo Octavo Transitorio del Decreto de reforma que a la letra dice:

LOS PLAZOS DE REVISIÓN Y ACTUALIZACIÓN DE LAS NORMAS OFICIALES MEXICANAS Y LAS NORMAS MEXICANAS A QUE SE REFIEREN LOS ARTÍCULOS 51 Y 51-A DE LA LEY, EMPEZARÁN A PARTIR DE LA ENTRADA EN VIGOR DEL PRESENTE DECRETO.

Entonces, el asunto se llevó al seno de la Comisión Nacional de Normalización y ésta, además de determinar la forma en que se deberá llevar a cabo la revisión de las normas, estableció que las dependencias de la administración pública federal y los organismos nacionales de normalización deberán comenzar a efectuar dicha revisión en el año 2001, para incluir cualquier propuesta de modificación de las normas en el

Programa Nacional de Normalización del año 2002, esto es, cuando se cumplan los cinco años de reformada la Ley en ese punto⁵¹.

4.9 Las normas de referencia

La LFMN señala que, cuando las normas mexicanas (NOM o NMX), o internacionales, no cubran los requerimientos que tienen las entidades de la administración pública federal para adquirir, arrendar o contratar bienes y servicios, dichas entidades podrán elaborar normas de referencia, para cuyo efecto deben constituir comités de normalización (artículo 67 de la LFMN).

Este precepto es fundamental, sobre todo por lo que respecta al tema de compras de gobierno, ya que los grandes compradores son justamente entidades de la administración pública federal, como por ejemplo PEMEX, la Comisión Federal de Electricidad (CFE), el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y las especificaciones que establecen para los bienes y servicios son claves para la decisión de adjudicación en las licitaciones públicas correspondientes.

Recapitulando, las normas de referencia sólo pueden ser elaboradas por entidades de la administración pública federal; su elaboración está sujeta a los principios de representatividad, consenso, consulta pública y revisión. Y, finalmente, es importante insistir en que en las licitaciones públicas, a falta de NOM o NMX aplicable, se aplican las normas internacionales, que no son lo mismo que las normas extranjeras, como se analiza con más detalle en el capítulo séptimo de la presente investigación.

⁵¹ Minuta de la sesión de la Comisión Nacional de Normalización celebrada el 25 de noviembre de 1999, disponible para consulta en: www.secofi.gob.mx/dgn1.htm.

3.1 ¿Regular o no regular? Ése es el dilema. La Manifestación de Impacto Regulatorio (MIR) como solución

Como sabemos, a principios de la década de los ochenta se empieza a manifestar, a nivel mundial, una fuerte reacción en contra de la excesiva regulación. Concretamente, en los Estados Unidos de América, los partidos políticos mayoritarios abanderan una política de desregulación de aerolíneas, ferrocarriles, radio y televisión, el mercado de valores, etc. En cuanto el Presidente Reagan asumió la Presidencia, congeló varias iniciativas de regulaciones técnicas y obligó a las agencias gubernamentales a preparar un análisis detallado de costo-beneficio respecto de las regulaciones técnicas que pretendían elaborar. Asimismo encargó a la Oficina de Presupuesto el monitoreo y escrutinio de las regulaciones antes y después de ser sometidas a comentario público⁵².

En México, la LFMN de 1992 introdujo la obligación de las dependencias de elaborar un análisis costo-beneficio que incluyera la razón científica, técnica o de protección al consumidor que apoyara la expedición de la NCM; la descripción de los beneficios potenciales; la descripción de las personas o grupos sociales que serían beneficiados con la regulación; la descripción de los costos potenciales de una norma así como la identificación de las personas o grupos sociales que tendrían que cargar con los costos⁵³.

Por otra parte, como una medida para poner orden y tener un control sobre el universo de las NCM emitidas hasta el

⁵² ASIMOW, Michael. "Delegated legislation", *op. cit.*, p. 259.

⁵³ Ver artículo 45 de la LFMN, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1º de julio de 1992, modificado por las reformas que sufrió dicha Ley, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 20 de mayo de 1997.

LA VIGENCIA DE LAS NORMAS O ESPECIFICACIONES TÉCNICAS, CRITERIOS, REGLAS, INSTRUCTIVOS, CIRCULARES, LINEAMIENTOS Y DEMÁS DISPOSICIONES DE NATURALEZA ANÁLOGA DE CARÁCTER OBLIGATORIO, EN LAS MATERIAS A QUE SE REFIERE ESTA LEY, QUE HAYAN SIDO EXPEDIDAS POR LAS DEPENDENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL CON ANTERIORIDAD A LA ENTRADA EN VIGOR DE LA MISMA, NO PODRÁ EXCEDER DE 15 MESES A PARTIR DE LA ENTRADA EN VIGOR DE ESTA LEY.

Lo anterior lo hizo el legislador con el fin de obligar a las dependencias de la administración pública federal a revisar sus regulaciones existentes, cualquiera que fuera la forma que hubiesen adoptado, y que, en caso de que las consideraran útiles, tuvieran que volver a expedirlas, pero ahora ajustándose a los procedimientos de la LFMN.

Las reformas efectuadas a la LFMN en mayo de 1997 eliminaron el análisis costo-beneficio y, en su lugar, introdujeron la figura de la MIR que, a su vez, fue introducida a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo según decreto de reformas publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 1996.

La MIR es otra herramienta para acotar el frenesí regulador de las dependencias. Otras herramientas que ya se han comentado a lo largo de esta investigación son el hecho de que las dependencias, al regular, tienen que constreñirse a la figura jurídica de una NOM, pasar por un Comité Consultivo Nacional de Normalización que apruebe un proyecto, lanzar para consulta públicamente dicho proyecto, así como analizar y dar respuesta a los comentarios que origine dicha consulta pública.

La idea de hacer una MIR por cada regulación es muy buena, sin embargo, el problema es que las dependencias, por regla general, no tienen los medios para hacer una buena MIR. En efecto, para elaborar este documento se necesita personal

especializado, con el que difícilmente se cuenta debido al tipo de personal que durante mucho tiempo recitó el gobierno federal, así como a la falta de una política consistente de recursos humanos. A ello hay que sumar los recortes presupuestales, que dificultan la contratación de terceros expertos.

La propia OCDE reconoce esto cuando dice en su revisión⁵⁴:

[...] EL SISTEMA MIR PODRÍA SER MEJORADO AÚN MEDIANTE UNA MAYOR CAPACITACIÓN DE LOS REGULADORES QUE DEBEN RESPONDER AL CUESTIONARIO BASTANTE COMPLEJO, UN USO MÁS EXTENSIVO DE LA INFORMACIÓN CUANTITATIVA SOBRE COSTOS Y BENEFICIOS, MEJORES ESQUEMAS PARA AUMENTAR EL CUMPLIMIENTO, Y LA PUBLICACIÓN SISTEMÁTICA DE LAS PROPIAS MIR.

Asimismo la OCDE recomienda:

TOMAR MEDIDAS PARA ASEGURAR LA UNIFORMIDAD EN LA PREPARACIÓN DE LAS MANIFESTACIONES DE IMPACTO REGULATORIO (MIR) Y EN LA INSTRUMENTACIÓN DE LOS REQUISITOS REGULATORIOS POR PARTE DE TODAS LAS AGENCIAS FEDERALES Y REGULATORIAS. ES TODAVÍA MUY RECIENTE EL REQUISITO DE PREPARAR UNA MANIFESTACIÓN DEL IMPACTO REGULATORIO DE LAS PROPUESTAS DE REGULACIÓN CON UN IMPACTO POTENCIAL EN LAS ACTIVIDADES EMPRESARIALES. TODAS LAS SECRETARÍAS Y AGENCIAS REGULATORIAS FEDERALES DEBERÍAN INSTRUMENTAR ESTE REQUISITO REGULATORIO DE MANERA MÁS AMPLIA Y UNIFORME. PODRÍAN NECESITARSE RECURSOS ADICIONALES PARA LA REVISIÓN DE LAS MIR ASÍ

⁵⁴ Organización de Cooperación y Desarrollo Económico(OCDE), *Revisión de la OCDE de la Reforma Regulatoria . . . op. cit.*, p. 54.

COMO ASISTENCIA TÉCNICA SI SE DESEA QUE MÉXICO ASUMA SUS OBLIGACIONES LEGISLATIVAS SERIAMENTE. LA MAYOR CALIDAD DE LAS MIR PODRÍA ALCANZARSE, EN PARTE, MEDIANTE EL REQUISITO DE QUE TODOS LOS PROYECTOS REGULATORIOS Y LAS MIR SEAN PUBLICADOS SISTEMÁTICAMENTE Y SEAN [SIC] DISPONIBLES AL PÚBLICO DE UNA MANERA AMPLIA⁵⁵.

Según el artículo 45 de la LFMN, las MIR para las normas oficiales mexicanas deben contener:

- Una explicación sucinta de la finalidad de norma.
- Las medidas propuestas.
- Las alternativas consideradas y las razones por las que fueron desechadas.
- Una comparación de dichas medidas con los antecedentes regulatorios.
- Una descripción general de las ventajas y desventajas.
- La factibilidad técnica de la comprobación del cumplimiento con la norma.
- 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. Este último requisito sólo es aplicable cuando la norma pueda tener un amplio impacto en la economía o un efecto sustancial sobre un sector específico.

Por otra parte, hay un *Manual de Elaboración de la Manifestación de Impacto Regulatorio*, elaborado por la Unidad de Desregulación Económica de SECOFI. Dicho manual señala que toda MIR debe tener una estructura que comprende seis secciones:

1. El propósito de la regulación propuesta.
2. Alternativas consideradas y solución propuesta.

⁵⁵ *Idem*, p. 98.

3. Instrumentación y aplicación.
4. Consulta.
5. Costos y beneficios anticipados.
6. Identificación y descripción de trámites.

Existe una sola excepción respecto de la obligación de presentar una MIR cuando se hace una NOM. Se trata de las normas de emergencia que tampoco son sometidas al procedimiento de consulta pública. Cabe señalar que las normas de emergencia tienen una vigencia máxima de seis meses, prorrogables por otros seis. Pero la LFMN exige que previo a la segunda expedición, es decir, antes de la prórroga correspondiente, es necesario presentar una MIR (artículo 48)⁵⁶.

En realidad, hay que reconocer que, efectivamente, es muy difícil guardar el equilibrio respecto de qué debe regularse y qué no. Es necesario reconocer que la ausencia de regulación también puede crear un caos. En efecto, los vacíos también pueden ser peligrosos. Un ejemplo reciente de la falta de regulación que parece necesaria es el caso de la pólvora y juegos pirotécnicos. Todos estaban muy a gusto sin norma, pero tiene lugar una explosión que provoca un incendio en un mercado de la Ciudad de Celaya, Guanajuato, en 1998, y es cuando todo mundo constata la urgencia de contar con las regulaciones adecuadas en la materia, que pudieran definir a detalle cuestiones como forma y cantidad de almacenamiento, tiempos, precauciones en la transportación, etc.

Como señala la reciente iniciativa presidencial de reformas a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo⁵⁷:

LA MEJORA REGULATORIA ES UN PROCESO QUE
EVALÚA LAS VENTAJAS Y DESVENTAJAS DEL MARCO
NORMATIVO, Y QUE SUJETA LAS REGULACIONES

⁵⁶ Ver capítulo tercero de la presente investigación, en donde se analizan más a fondo las normas de emergencia.

⁵⁷ Las reformas a *Ley Federal de Procedimiento Administrativo* fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 19 de abril de 2000.

PROPUESTAS Y VIGENTES AL ESCRUTINIO PÚBLICO, CON EL FIN DE PROTEGER LA VIDA, EL MEDIO AMBIENTE, LOS INTERESES DE LOS CONSUMIDORES AL MENOR COSTO POSIBLE Y CON EL MÁXIMO BENEFICIO PARA LA SOCIEDAD. EL OBJETIVO NO ES ELIMINAR LA NORMATIVIDAD, SINO SIMPLIFICARLA Y MEJORARLA Y, CUANDO SEA NECESARIO, PROPONER NUEVAS DISPOSICIONES QUE SUBSANEN LOS VACÍOS JURÍDICOS OCASIONADOS POR REGULACIONES INADECUADAS O INEXISTENTES, Y POR CAMBIOS SOCIALES O TECNOLÓGICOS.

Cabe señalar, que además de la MIR, para profundizar en la desregulación, el Presidente de la República expidió el *Acuerdo para la Desregulación de la Actividad Empresarial*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de noviembre de 1995, cuyo objeto, según lo manifiesta el propio Acuerdo, es establecer las bases para llevar a cabo la desregulación de requisitos y plazos relacionados con el establecimiento y operación de empresas, para lo cual se revisarán y ajustarán, en su caso, las disposiciones administrativas de carácter federal y del Distrito Federal, cuya aplicación compete a las dependencias y entidades paraestatales señaladas en el artículo 2º de la Ley Orgánica de la administración pública federal, y con la misma finalidad, se elaborarán propuestas de reformas a las disposiciones legislativas federales y del Distrito Federal, así como a las disposiciones expedidas por las entidades previstas en el artículo 3º de la citada Ley.

Dicho Acuerdo Presidencial creó el Consejo para la Desregulación Económica y el Registro Federal de Trámites Empresariales.

En cuanto a la MIR, los principales cambios son:

- o La Unidad de Desregulación Económica (unidad administrativa de SECOFI) se convierte en Comisión Federal de Mejora Regulatoria, con naturaleza jurídica de

órgano desconcentrado⁵⁸ de la propia SECOFI, lo cual teóricamente debe darle mayor autonomía técnica y operativa. Sus funciones principales consisten en: revisar la regulación; diagnosticar su aplicación y hacer propuestas de mejora al Ejecutivo Federal; llevar el Registro Federal de Trámites y de Servicios; y promover la congruencia entre los marcos regulatorios federal, estatales y municipales.

- Se establece, como obligación de las dependencias y organismos descentralizados, someter a la Comisión Federal de Mejora Regulatoria los anteproyectos legislativos y administrativos con sus MIR correspondientes, con treinta días de anticipación a la fecha en que se pretendan expedir o someter a la consideración del Ejecutivo Federal (artículo 69-H).
- Los tratados no requieren MIR (artículo 69-H).
- La Comisión Federal de Mejora Regulatoria está facultada para solicitar a las dependencias y organismos descentralizados que modifiquen las MIR. Cuando, a criterio de la Comisión, la MIR siga siendo defectuosa y el anteproyecto de que se trate pueda tener un amplio impacto en la economía o un efecto sustancial sobre un sector específico, podrá solicitar a la dependencia u organismo descentralizado que, con cargo a su presupuesto, efectúe la designación de un experto —aprobado por la Comisión— para que revise la MIR y entregue comentarios tanto a la Comisión como a la dependencia u organismo descentralizado involucrado (artículo 69 I). Cabe destacar

⁵⁸ La Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos había recomendado que la Unidad de Desregulación Económica dependiera directamente del Presidente de la República, con el fin de darle mayor autoridad y jerarquía y facilitar su trabajo con respecto a las dependencias de la administración pública federal que no dejan de sentir cierto recelo por el hecho de que otra dependencia (SECOFI) los coordine en materia de mejora regulatoria. Ver *Revisión de la OCDE de la Reforma Regulatoria...*, *op. cit.*, p. 8.

que esta disposición, según lo afirma la propia Iniciativa Presidencial de reformas a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, está inspirada en el artículo 45, último párrafo, de la Ley Federal de Metrología y Normalización, lo cual permite apreciar una vez más la enorme influencia que esta última Ley ha tenido para la modernización del Derecho Mexicano.

- El Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal, para someter los anteproyectos a la consideración del Ejecutivo, deberá recabar y tomar en cuenta la MIR, así como el dictamen de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (artículo 69-J, último párrafo).
- La Comisión Federal de Mejora Regulatoria hará públicos los anteproyectos, las MIR y los dictámenes que emita. Esto salvo que, a solicitud de la dependencia u organismo descentralizado, la propia Comisión, o la Consejería Jurídica—previa opinión de la propia Comisión— determinen que dicha publicidad pudiera comprometer los efectos que se pretenden lograr con la disposición. En ese caso, la información de que se trata se hará pública hasta que la disposición concerniente sea publicada en el Diario Oficial (artículo 69-K).
- La Secretaría de Gobernación publicará mensualmente en el Diario Oficial de la Federación los títulos de los anteproyectos, las MIR y los dictámenes de la nueva Comisión Federal de Mejora Regulatoria (artículo 69-L).
- La Secretaría de Gobernación no publicará en el Diario Oficial de la Federación los actos que expidan las dependencias u organismos descentralizados de la administración público federal hasta que éstas acrediten que cuentan con un dictamen final de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (artículo 69-L).
- Se establecen sanciones específicas para los servidores públicos que no entreguen, cuando estén obligados a

hacerlo, la MIR, o no apliquen los trámites inscritos en el registro.

5.2 La Comisión Nacional de Normalización (CNN)

La CNN es un órgano colegiado que reúne a los normalizadores del país, tanto del sector público como del sector privado. En efecto, en él participan las nueve dependencias normalizadoras y los organismos nacionales de normalización, al igual que otras entidades u organizaciones cuyas funciones están relacionadas con el ámbito de acción de la CNN. Su reglamento interior fue aprobado por la propia CNN en su sesión del 27 de noviembre de 1998.

La representación de las citadas dependencias, por ley, debe ser de nivel subsecretario y la presidencia se rota anualmente entre los propios subsecretarios, en el orden que señala la propia LFMN (artículo 59, fracción I y penúltimo párrafo).

Los representantes suplentes deben tener un nivel jerárquico inmediato inferior al del representante propietario (artículo 53 del Reglamento de la LFMN).

Existe un segundo grupo de miembros integrantes de la CNN, que expresamente están designados en la LFMN, que son la SHCP, la SECODAM, la SEP, el Centro Nacional de Metrología (CENAM), la PROFECO, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), el Instituto Nacional de Ecología (INE), el Instituto Mexicano del Transporte y el Instituto de Pesca.

Adicionalmente, la LFMN establece una tercera categoría de miembros, que son los señalados solo de manera genérica como cámaras, asociaciones de industriales, organismos del sector social y productivo, institutos de investigación o entidades relacionadas con las materias. En la actualidad, estos espacios los ocupan la Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos

Mexicanos (CONCAMIN), la Cámara Nacional de Comercio de la Ciudad de México (CANACO), el Consejo de Normalización y Certificación de Competencia Laboral (CONOCER), la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio, Servicios y Turismo (CONCANACO), la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (CANACINTRA), el Consejo Nacional Agropecuario (CNA), la Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFETEL), la Comisión Federal de Competencia (CFC), el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (IMTA), el Consejo Mexicano de Normalización y Certificación (COMENOR), la Entidad Mexicana de Acreditación, A.C. (EMA) y la Asociación Nacional de Tiendas de Autoservicio, A. C. (ANTAD).

Las funciones de la Comisión son muy importantes, especialmente cuatro de ellas: la primera consiste en aprobar anualmente el Programa Nacional de Normalización y vigilar su cumplimiento, programa que, como se analiza más adelante en este mismo capítulo, es una herramienta esencial de la normalización.

La segunda consiste en recomendar a las dependencias la elaboración, expedición conjunta, modificación o cancelación de normas oficiales mexicanas. Ésta es una de las atribuciones que más fuerza le da a la CNN. Recientemente, fue utilizada por vez primera en un caso en que la Secretaría del Trabajo y Previsión Social modificó una NOM, utilizando el procedimiento conocido como "rápido", que es uno de los casos de excepción a la consulta pública. Pero un particular alegó que dicha modificación no había tenido por objeto hacer más flexible la norma — que es el presupuesto para que opere esa excepción —, sino que, por el contrario, había establecido mayores cargas a la industria. Después de un análisis exhaustivo por parte del Consejo Técnico y de la propia CNN, ésta llegó al acuerdo de recomendar a la STPS que cancelara la reforma que hizo a la NOM e iniciara, en su caso, un nuevo procedimiento de modificación, ajustándose para ello al procedimiento que marca la LFMN, que comprende, como regla esencial, el agotamiento de la consulta pública.

La tercera función de la CNN, de gran impacto, es la de resolver las discrepancias que puedan presentarse en los trabajos de los Comités Consultivos Nacionales de Normalización (artículo 60, fracción IV, de la LFMN).

La cuarta función esencial de la CNN es la de dictar los lineamientos para la integración de los Comités Consultivos Nacionales de Normalización (artículo 60, fracción VIII de la LFMN)⁵⁹.

Hay otro grupo de funciones de la CNN que son de menor impacto, consistentes en: establecer reglas de coordinación entre dependencias y entidades de la administración pública federal y organizaciones privadas para la elaboración, cumplimiento y difusión de las normas; opinar, cuando se requiera, sobre el registro de organismos nacionales de normalización; proponer la integración de grupos de trabajo para el estudio de materias específicas y proponer medidas para el fomento de la normalización (artículo 60, fracciones II, V, VII, LFMN).

La CNN tiene tres órganos de apoyo y operación: la Presidencia, el Secretario Técnico y el Consejo Técnico.

Como ya quedó establecido, la Presidencia de la CNN corresponde, anualmente y en forma rotativa, a los subsecretarios de las dependencias normalizadoras (artículo 59, penúltimo párrafo, de la LFMN).

El secretariado técnico de la CNN está a cargo de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, por conducto de la Dirección General de Normas (artículo 59, último párrafo, LFMN y 24, fracción II, del Reglamento Interior de SECOFI)⁶⁰ y sus principales funciones son: vigilar la aplicación de la LFMN y su Reglamento; convocar a las sesiones de la CNN, a petición del Presidente o de cualquiera de los integrantes (artículo 61 LFMN);

⁵⁹ Los *Lineamientos para la Organización de los Comités Consultivos Nacionales de Normalización* fueron aprobados por la CNN el 27 de noviembre de 1998.

⁶⁰ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de agosto de 2000 y abroga al diverso publicado en el mismo órgano informativo el 2 de octubre de 1995.

dar seguimiento a los acuerdos de la CNN; así como desahogar los asuntos que le encargue el Presidente de dicha comisión.

Otro órgano auxiliar muy importante de la CNN es el Consejo Técnico. Su existencia está prevista en la propia Ley, desde la reforma que sufrió en 1997⁶¹ (artículo 59, último párrafo, LFMN). En realidad, este órgano no empezó a operar sino hasta que se publicó el Reglamento de la Ley el 14 de enero de 1999. Su función principal es revisar la integración del Programa Nacional de Normalización y llevar a cabo su seguimiento y evaluación. Además de esa función específica, el Consejo tiene a su cargo analizar, elaborar y proponer soluciones a los asuntos que le sean encomendados por su Presidente.

La coordinación general del Consejo Técnico está a cargo del subsecretario de la dependencia a la cual corresponderá, en el próximo año, asumir la presidencia de la CNN. Éste es un mecanismo muy adecuado que encontró el Reglamento de la LFMN para forzar a quien presidirá la CNN a estar totalmente empapado de los asuntos que se vienen ventilando en ese órgano colegiado (artículo 52, fracción III del Reglamento de la LFMN).

Además, el Consejo Técnico está integrado por un titular y un suplente de cada una de las dependencias normalizadoras, así como por las instituciones que determine la propia CNN. El Reglamento de la LFMN exige que los representantes ante el Consejo, ya sean del sector público o privado, sean personas cuyas actividades se encuentren directamente relacionadas con la normalización.

En la práctica, el Consejo Técnico es un órgano muy dinámico, cuyos trabajos han repercutido en un fuerte avance respecto a la normalización. En primer lugar, porque por su naturaleza, tiene más tiempo para analizar a fondo los problemas que le son planteados, entre otras razones porque no está prevista una periodicidad de sus sesiones y su integración no es tan formal

⁶¹ Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de mayo de 1997.

como la de CNN. Y, en segundo lugar, porque los representantes ante el Consejo Técnico son las personas que directamente operan la normalización en el país, lo cual eleva el nivel del debate y enriquece sus tareas.

Una de las grandes contribuciones del Consejo técnico ha sido integrar detalladamente el Programa Nacional de Normalización del 2000 y el efectuar un análisis de fondo del Programa Nacional de Normalización de 1999, lo cual ha ido permitiendo desarrollar una metodología de evaluación del progreso. En efecto, durante mucho tiempo no se evaluaba el programa. Después, se pasó a hacer un conteo de tipo meramente aritmético que presentaba una comparación entre el número de normas que se había propuesto desarrollar y el número que efectivamente se había logrado desarrollar. El Consejo Técnico fue más allá y empezó a analizar cómo había sido el avance en el desarrollo de cada norma. Porque, en muchos casos, si bien no se había logrado contar con una norma definitiva, se habían dado pasos firmes en cuanto a contar con un proyecto aprobado por el Comité Consultivo Nacional de Normalización, que había sido publicado para consulta pública en el Diario Oficial de la Federación e incluso se habían ya recibido y analizado los comentarios resultado de la propia consulta. Con esto, se empezó, entonces, a establecer criterios de evaluación más precisos.

5.3 Programa Nacional de Normalización (PNN)

El PNN consiste en un listado de temas que, durante el año correspondiente, serán materia de normalización, ya sea como NCM, NMX y normas de referencia, así como en el calendario de trabajo (LFMN artículo 61-A)⁶².

⁶² El Programa Nacional de Normalización de 2000 y su primer suplemento fueron publicados en el Diario Oficial de la Federación el 31 de marzo de 2000; y el segundo suplemento el 26 de septiembre de 2000.

El Reglamento define al PNN como un instrumento de planeación, coordinación e información de las actividades de normalización a nivel nacional, tanto del sector público como del sector privado (artículo 55 del Reglamento de la LFMN).

En efecto, el PNN es un instrumento de gran importancia porque a través de él, el público en general, y la industria y el comercio en particular, conocen los temas que van a ser objeto de alguna regulación o de algún estándar y pueden desde incorporarse a los trabajos de normalización hasta hacer planeación estratégica con base en dicha información.

La Ley señala que para que una NOM o NMX pueda ser expedida, la misma debe estar contenida en dicho programa, excepto cuando se trate de una norma de emergencia o del procedimiento rápido (LFMN artículo 61-A, último párrafo).

Este mecanismo de control de los temas a normalizar ha resultado también muy útil para el efectivo cumplimiento de las obligaciones que nos imponen diversos tratados internacionales, como el Acuerdo de Obstáculos Técnicos al Comercio, de notificar los proyectos de regulaciones técnicas a otros países, de tal forma que puedan opinar y, en su caso, oponerse a la expedición de las mismas.

El problema que ha originado este precepto es que todas las dependencias, para cubrirse, sucumben al miedo y programan una cantidad excesiva de temas. Al final del año, resulta que muchos de los temas no han sido trabajados. Con ello, se envía una falsa señal que puede provocar que los inversionistas esperen o de plano se abstengan de efectuar sus inversiones hasta que conozcan los términos de la regulación que puede afectar su respectiva inversión⁶³.

⁶³ Un reporte de la OCDE señala que uno de los problemas respecto de la complejidad del proceso de elaboración de estándares o normas es que los programas definidos no son respetados, y pone el ejemplo de un organismo de normalización que introdujo un nuevo y muy riguroso método para establecer prioridades en el programa de trabajo. Al cabo de dos años, cuando se hizo una evaluación resultó que las prioridades

Quizás lo que hace falta en la Ley es otro instrumento que no sea anual sino de más largo plazo, en el cual las dependencias pudieran incluir sus planes de normalización a mediano y largo plazos.

La integración del PNN está a cargo de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (LFMN, artículo 39, fracción I), en su carácter de Secretario Técnico de la CNN.

Las dependencias están obligadas a contribuir en la integración del PNN con propuestas de NOM, así como a ejecutarlo en sus respectivas áreas de competencia (LFMN artículo 38, fracciones I y III). Para ello, deben remitir sus propuestas al secretariado técnico de la Comisión Nacional de Normalización, es decir, a la Dirección General de Normas de la SECOFI, a más tardar el último día del mes de noviembre (artículo 56 del Reglamento de la LFMN).

Según la LFMN, la Comisión Nacional debe establecer las bases para la integración del PNN. El Secretariado Técnico preparó un anteproyecto de bases que se encuentra circulando para opinión de los miembros de la CNN.

Por su parte, el reglamento señala que el programa se integrará con los siguientes apartados:

- Lista de temas a desarrollarse, modificarse o cancelarse.
- Determinación del objetivo y justificación de cada tema.
- Fundamento legal para expedir la norma de que se trate (NOM, NMX o norma de referencia).
- El calendario de trabajo para cada tema, incluyendo fecha estimada de inicio y de terminación.
- Indicación de si el tema es nuevo o reprogramado.

Una vez integrado el proyecto de PNN por la Dirección General de Normas, se revisa por el Consejo Técnico y, finalmente, es sometido a la aprobación del pleno de la Comisión

establecidas no estaban siendo respetadas. Ver OECD, *Regulatory Reform and International Standardization*, TD/TCWP(98)36/FINAL, 28 January 1999, p. 22.

Nacional de Normalización, para cuyo efecto la fecha límite es el último día de febrero del año corriente (artículos 60, fracción I, de la LFMN y 55 y 57 de su Reglamento).

Tanto la LFMN como su reglamento prevén la posibilidad de que haya un suplemento del PNN y su elaboración está sujeta exactamente a las mismas reglas que el PNN (artículos 61-A, primer párrafo, de la LFMN y 58 de su reglamento).

5.4 El sistema de información en materia de metrología, normalización y evaluación de la conformidad

La LFMN señala que la SECOFI está obligada a operar un sistema de información relativo a la metrología, normalización y evaluación de la conformidad (artículo 39, fracciones II, IV, y XI) que contendrá:

- El Catálogo de Normas.
- El listado de los Comités Consultivos Nacionales de Normalización.
- Los Comités Técnicos de Normalización Nacional.
- Los Comités Mexicanos de Normas Internacionales.
- Las entidades de acreditación.
- Las personas acreditadas (laboratorios de prueba y de calibración, organismos de certificación y unidades de verificación).
- Personas aprobadas por las dependencias.
- Organismos Nacionales de Normalización.

La SECOFI ha dado cumplimiento a esta obligación mediante la publicación de la página de Internet de su Dirección General de Normas, en donde aparece toda la información antes enlistada, y cuya dirección es: <http://www.secofi.gob.mx/dgn1.html>.

3.5 El Catálogo de Normas⁶⁴

El catálogo mexicano de normas en Internet está conformado por 682 normas oficiales mexicanas o NOM, 254 proyectos y 8 normas oficiales mexicanas de emergencia; así como por 5553 normas mexicanas o NMX.

Se trata de un instrumento de gran importancia. En efecto, son todavía contadísimos los países que tienen la totalidad de sus regulaciones técnicas y de sus estándares disponibles de manera consolidada – en un solo catálogo – y en medios electrónicos.

En primer lugar, el catálogo contiene la totalidad de las NOM vigentes en nuestro país, es decir, todas las regulaciones técnicas expedidas por las nueve dependencias federales llamadas normalizadoras, a saber: Secretaría de Salud (SSA), Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (SAGAR), Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), Secretaría de Energía (SE), Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP), Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), Secretaría de Turismo (ST) y Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI).

En esta sección, el catálogo proporciona el índice y texto completo de cada NOM vigente en nuestro país, así como información complementaria de cada una de ellas. Así, podemos encontrar la fecha de publicación y de entrada en vigor de cada NOM, los datos correspondientes a la dependencia y comité consultivo nacional de normalización que la elaboraron, la concordancia de la NOM con las normas internacionales aplicables, el producto y rama de actividad económica a la que aplica la misma y, en su caso, los datos del organismo acreditado y

⁶⁴ El texto que conforma este apartado es parte de un artículo publicado por Carmen Quintanilla Madero en la revista *Con Mantenimiento Productivo*, Año 1, No. 1, febrero/marzo 2000, con el título “A solo un click de ti tocó el catálogo de normas y muchas cosas más”.

aprobado para realizar la evaluación de la conformidad que demuestre el cumplimiento con cada NOM.

Asimismo, en esta sección, el Catálogo proporciona el índice, texto e información adicional sobre todas las normas oficiales mexicanas expedidas con carácter de emergencia, así como respecto de los proyectos de NOM publicados para consulta pública.

Es en relación con los proyectos de NOM que el catálogo cumple una de sus funciones principales. En efecto, como se recordará, la gran novedad y, sin duda, la contribución más importante de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización fue introducir la consulta pública obligatoria de la totalidad de las NOM.

Como ya quedó señalado en el capítulo tercero, esto significa que, para que una dependencia normalizadora pueda expedir una NOM, antes debe agotar un procedimiento de consulta pública obligatoria respecto de la misma. Así, los proyectos de NOM son publicados en el Diario Oficial de la Federación y, con su publicación, se abre un plazo de 60 días naturales para que cualquier interesado pueda formular comentarios respecto de cualquier aspecto de fondo o forma contenido en la misma.

La consulta pública es una herramienta fundamental para las empresas, por dos razones. La primera es que les permite *participar* en la elaboración de las normas o, dicho de otra manera, en la definición de las reglas del juego; la segunda es que permite a las empresas *alistarse*, con la debida anticipación, para poder cumplir con la norma en el caso de su eventual publicación y posterior entrada en vigor. Así, el catálogo contribuye de forma importante a facilitar el acceso de la industria y el comercio a las diferentes propuestas de regulaciones técnicas que formulan las diversas dependencias del Gobierno federal, con la principal ventaja de fondo: lograr que las normas representen al máximo los intereses de los diversos sectores involucrados y que, de esa manera, sean regulaciones consensadas, vigentes y vivientes.

En segundo lugar, el catálogo comprende las NMX. Cuenta con el índice de la totalidad de las NMX vigentes y, al igual que en el caso de las NOM, proporciona información adicional sobre cada NMX, como, por ejemplo, datos del comité técnico nacional de normalización u organismo que la elaboró, producto al que aplica, rama de actividad económica, etc.

En relación con el texto de las NMX, es necesario formular una precisión que se deriva de la estructura jurídica que, en materia de normalización, prevé la Ley Federal sobre Metrología y Normalización. El texto de las NMX aparece completo y es posible consultarlo y bajarlo, cuando se trata de NMX elaboradas por la SECOFI, a través de los diversos comités técnicos de normalización nacional. Esto ocurre cuando no existen organismos nacionales de normalización registrados que elaboren dichas normas (actualmente existen 6).

En cuanto a las NMX elaboradas no por SECOFI sino por organismos nacionales de normalización, el catálogo contiene tanto el índice como un extracto de tales normas, así como la referencia de dónde pueden ser adquiridas. En este caso, el texto completo solamente puede ser proporcionado por el organismo nacional de normalización que expidió la NMX correspondiente, por ser el titular de los derechos de autor sobre las normas que elabora.

Finalmente, el catálogo también contiene el texto de los proyectos de NMX que, para consulta pública, expide la SECOFI y, en el caso de las normas elaboradas por los organismos nacionales de normalización, un extracto de los mismos.

El catálogo tiene un acceso inicial de acuerdo a la información que se desee encontrar: normas oficiales mexicanas o normas mexicanas.

Si el *navegante* ingresa a la sección de NOM, encontrará cinco códigos de acceso: por clave, tipo (emergencia, proyecto o definitiva), dependencia, fecha y rama de actividad económica. Esta clasificación permite, a quien lo consulta, distintas rutas de búsqueda que lo conducirán a la información deseada. Asimismo,

tanto la sección de NOM como la de NMX permiten la búsqueda por producto o por palabra clave, así como por fracción arancelaria, en caso que se busque información sobre normas exigibles en las aduanas del país.

Por su parte, la sección de NMX permite la búsqueda por clave, fecha, tipo (definitiva o proyecto), rama de actividad económica y por producto o palabra clave.

5.5.1 Validez del Catálogo de Normas

Por último, hago una reflexión que me parece muy importante. Estimo que es tiempo de que el Estado dé validez oficial a varias de las publicaciones que hace directamente o que autoriza a los particulares a hacer. El Catálogo de Normas es un ejemplo de lo anterior. Un particular que, a través de Internet, *baja* una norma de ese catálogo, no puede citarla oficialmente, sino que necesariamente deberá conseguir el ejemplar del Diario Oficial de la Federación en que fue publicada.

5.6 La acreditación: una herramienta esencial para el control⁶⁵

La LFMN define a la acreditación como el acto por el cual una entidad de acreditación reconoce la competencia técnica y confiabilidad de los organismos de certificación, laboratorios de prueba y de calibración y las unidades de verificación para la evaluación de la conformidad, es decir, para la determinación del

⁶⁵ El contenido de este apartado fue elaborado por la autora de la presente investigación y, posteriormente, incorporado a diversos documentos oficiales.

grado de cumplimiento con las NOM (artículo 3, fracciones I y IV-A).

En otras palabras, digamos que es el acto base que irradia confianza y calidad a todo el sistema de evaluación de la conformidad.

En México, durante muchos años, el gobierno federal "monopolizó" esta función que realizaba la SECOFI, por conducto de la Dirección General de Normas. En 1997, se modifica la LFMN⁶⁶ para, entre otras cosas, permitir el acceso a los particulares a la función de acreditación, como lo había ya hecho, desde 1992, para las actividades de normalización y evaluación de la conformidad.

El 15 de enero de 1999 se publica en el Diario Oficial de la Federación la autorización de la SECOFI para la operación de la Entidad Mexicana de Acreditación, A.C.

A continuación se exponen diversas razones que apoyan la idea de haber permitido el acceso de los particulares a esta actividad, así como por el momento, la conveniencia de optar por apoyar la creación de una sola entidad de acreditación.

a) Credibilidad nacional e internacional de la acreditación a cargo de "tercera parte".

El concepto de evaluación de la conformidad por terceros y la normatividad internacional en la materia (plasmada fundamentalmente en la Guía ISO 25, que establece los requisitos para acreditar a un laboratorio, así como en la Guía ISO 58, que plasma los requisitos que debe cumplir el organismo acreditador), tiene como propósito fundamental hacer la vigilancia del cumplimiento con normas altamente confiable al encargar esta tarea a terceros imparciales y técnicamente competentes. Con ello, en última instancia, se pretende lograr el reconocimiento internacional de las pruebas y certificaciones efectuadas en México

⁶⁶ Ver Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Metrología y Normalización, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de mayo de 1997.

para ahorrar recursos a los exportadores mexicanos, al evitarles que tengan que volver a probar los productos en otros países.

Siguiendo la tendencia internacional descrita, en México los particulares participan crecientemente como terceros en la evaluación de la conformidad. Así, la SAGAR, la SE y la SECOFI, se apoyan crecientemente en particulares para las tareas relativas a la evaluación de la conformidad, fundamentalmente a través de unidades de verificación de salud animal y de sanidad vegetal, de instalaciones eléctricas y de información comercial. Cabe destacar que las otras dependencias normalizadoras todavía no se dan cuenta de los beneficios que les significaría el apoyarse en este esquema.

Entonces, al permitir el acceso de los particulares a la función de acreditación, la LFMN pretendió, por un lado, incrementar la credibilidad internacional de esta función en México y, por el otro, contrarrestar las limitaciones presupuestales que, en la actualidad, le impiden al Gobierno federal dedicar mayores recursos a promocionar la utilidad de la acreditación que otorga.

- b) Razones promocionales y de eficiencia.
 - o Evitar duplicación de esfuerzos a los particulares. De existir entidades de acreditación distintas en diferentes sectores, con mayor o menor frecuencia los laboratorios, organismos de certificación y unidades de verificación se verían obligadas a obtener más de una acreditación, con la consecuente elevación del costo para el sector productivo.
 - o Concentrar la representación de México en foros internacionales de acreditación en un sólo organismo especializado en la materia. Los elevados costos de la participación en organismos internacionales pueden reducirse mediante la concentración de esfuerzos en un sólo organismo.
 - o Facilitar la celebración de acuerdos de reconocimiento mutuo. El acceso a los mercados del exterior, a través de la

celebración de acuerdos de reconocimiento mutuo, se dificultaría en la medida en que existiesen diversas entidades con características heterogéneas y presencia internacional variable.

- o Uniformar los niveles de exigencia requeridos para la acreditación. De abrirse a la competencia el campo de la acreditación y permitirse la creación de más de una entidad, seguramente algunas tenderían a bajar sus niveles de exigencia técnica para aumentar su negocio, lo cual repercutiría negativamente en la percepción de todo el sistema. Una sola entidad, por el contrario, significa un tronco común de aseguramiento de calidad en el país.
- o Mantener congruencia con las tendencias internacionales. En la actualidad, la mayoría de los países desarrollados (por ejemplo, Francia, Australia, España, Inglaterra) tienen una sola entidad de acreditación; incluso aquellos donde la acreditación está atomizada (por ejemplo, Estados Unidos de América), están llevando a cabo acciones para unificar esta tarea en una sola entidad.
- o Economizar a escala la operación de los equipos de auditoría. La concentración de un amplio padrón de auditores en una entidad de evaluación única facilitará el contacto con organismos no involucrados actualmente en estas tareas, especialmente en el sector académico y permitirá también evaluar a menor costo diversos campos de operación de un laboratorio, organismo de certificación, reducir sus costos de operación.
- o Hacer eficiente la participación de las dependencias. El trabajo de las dependencias del Gobierno federal que por Ley participan en los comités de evaluación de la entidad privada de acreditación, o bien reconocen sus resultados (art. 70 de LFMN), se facilitaría si tuviesen que atender y vigilar sólo una entidad de acreditación.

- o Prestigiar una sola marca de acreditación. El reconocimiento internacional de la acreditación nacional plantea costos económicos elevados, similares al de cualquier marca comercial. Por ello, la proliferación de marcas dificultaría el reconocimiento social de la acreditación como garantía de confianza y, por consecuencia, darle el valor agregado que tiene la acreditación.
- o Compatibilidad con las necesidades individuales de las dependencias. El esquema de entidad única de acreditación permite atender con toda la amplitud requerida las necesidades particulares de dependencias o entidades del Gobierno federal a través de la creación de comités o subcomités especializados para productos, materias, sectores productivos, según sea necesario.
- c) Ventajas en términos de control
 - o La operación de la entidad de acreditación está sujeta a la autorización de SECOFI, previa opinión favorable de la mayoría de las dependencias normalizadoras que forman parte de la Comisión Nacional de Normalización (art. 70-A de la LFMN).
 - o El Gobierno federal puede encauzar correctamente la operación de la entidad única de acreditación a través de estímulos y apoyos económicos.
 - o Cada dependencia del Gobierno federal puede participar en los Comités de Evaluación de la entidad privada de acreditación (art. 70 de la LFMN) que atiendan asuntos de su competencia o interés.
 - o Cada una de las dependencias del Gobierno federal tiene facultades para realizar visitas de verificación a la entidad de acreditación (art. 71 LFMN), especialmente en sus áreas de competencia e interés.

5.7 La Dirección General de Normas (DGN)

La DGN es una unidad administrativa de la SECOFI cuyas funciones están plasmadas en la propia LFMN y su Reglamento, en conexión con el Reglamento Interior de esa dependencia, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de agosto de 2000, mismo que abroga al diverso publicado el 2 de octubre de 1995.

La DGN elabora las normas competencia de la SECOFI, para cuyo efecto preside el Comité Consultivo Nacional de Normalización en materia de seguridad al usuario, información comercial, prácticas comerciales y metrología. Esto significa que es un facilitador para la elaboración de las mismas. En efecto, convoca a los expertos de los distintos sectores, según la materia de la norma objeto de desarrollo, asegurándose de que haya un equilibrio en la representación. Entonces, procede a animar a esos comités, es decir, busca la construcción de consensos en torno a la definición de las especificaciones correspondientes. Y se asegura de que toda la actuación del Comité Consultivo Nacional de Normalización que preside, así como sus respectivos subcomités y grupos de trabajo se apeguen estrictamente al procedimiento que para la elaboración de normas establece la LFMN (artículo 39, fracción V, LFMN).

Además, aprueba a los organismos de evaluación de la conformidad (laboratorios, organismos de certificación y unidades de verificación) que apoyan la evaluación del cumplimiento de las NOM de SECOFI.

En cuanto a las normas de las otras dependencias, la DGN participa en todos los Comités Consultivos Nacionales de Normalización (artículo 39, fracción VIII, LFMN).

En materia de normalización, la DGN también tiene a su cargo registrar a los organismos nacionales de normalización que

elaboran estándares voluntarios o NMX y elabora directamente esas NMX en el caso de que no haya un organismo nacional de normalización en la materia de que se trata.

Otra de sus funciones principales es fungir como Secretario Técnico de la Comisión Nacional de Normalización, en cuyo carácter convoca a las sesiones y las prepara y da seguimiento a los acuerdos que se tomen en su seno. Asimismo, integra el Programa Nacional de Normalización.

En cuanto a la normalización internacional, la DGN ejerce la titularidad del gobierno federal en organismos internacionales de normalización como ISO, IEC y la Comisión del Codex Alimentarius, y organiza la participación de los expertos mexicanos en los trabajos de dichos organismos. Además, representa al país en todos los eventos o asuntos relacionados con la metrología y normalización (artículo 4º y 39, fracción X, LFMN).

En materia de metrología, esta Dirección General elabora las normas correspondientes, aprueba los patrones nacionales de las unidades básicas y derivadas del Sistema General de Unidades de Medida (artículo 24, segundo párrafo, LFMN); forma parte del Sistema Nacional de Calibración (artículo 25 LFMN); aprueba el modelo o prototipo de los instrumentos de medir que se fabriquen en México o que se importen (artículo 10 LFMN); y puede exigir la verificación de los instrumentos de medición a los fabricantes, importadores, comercializadores o usuarios de los mismos (artículo 11, LFMN).

Por lo que hace a la acreditación, como ya quedó señalado, esta actividad, a partir de enero de 1998, es desempeñada por una entidad privada denominada Entidad Mexicana de Acreditación, A.C. (EMA). No obstante, la Dirección General de Normas realiza una función de control y supervisión de la misma, al tiempo que participa en los comités de evaluación que tienen que ver con las áreas de competencia de la SECOFI.

En materia de información, la DGN funge como centro de información o punto de contacto en materia de normalización y,

por ende, notifica los proyectos de NOM y las NOM definitivas, de todas las dependencias normalizadoras, a los países con los que ha contraído esa obligación en virtud de la celebración de algún tratado internacional (artículo 39, fracción XI, LFMN).

También en materia de información, la DGN opera un sistema relativo a la metrología, normalización y evaluación de la conformidad, el cual contiene información sobre el Catálogo Mexicano de Normas, el listado de los comités consultivos nacionales de normalización, comités técnicos de normalización nacional, comités mexicanos de normas internacionales, entidades de acreditación, organismos nacionales de normalización y personas aprobadas por las dependencias normalizadoras para evaluar el cumplimiento de sus NOM (artículo 2º del Reglamento de la LFMN).

6.1 La creación de un sistema de confianza

El gobierno desarrolla regulaciones técnicas o normas oficiales mexicanas (NOM) que establecen especificaciones para los productos y servicios en materia de seguridad, salud, protección al consumidor, protección del medio ambiente, etc., con el fin de garantizar un mejor nivel de vida a la población.

Por su parte, los consumidores cada vez se vuelven más exigentes de productos seguros y de calidad. Esto se debe, en parte, a la apertura comercial, que permite contar con una mayor diversidad de productos y comparar.

Para contar con productos y servicios más seguros y de calidad es indispensable que haya controles.

Esos controles —pruebas, certificación, inspección, verificación, acreditación— van generando un sistema de confianza. En efecto, el productor tiene la seguridad de que sus productos cumplen con las reglamentaciones técnicas o NOM, o bien, con las especificaciones establecidas en una determinada NMX. Asimismo, la certificación le puede representar al productor un medio de control de su propia producción; también la certificación le puede ser útil al productor en el caso de demandas contra el producto. El comprador, que a su vez es distribuidor, tiene la seguridad de que su proveedor le está entregando un producto confiable. El consumidor, por su parte, tiene a su disposición productos que le garantizan seguridad y calidad. En efecto, una certificación puede lograr un alto grado de aceptación de un producto en el mercado. Y, finalmente, el gobierno tiene la certeza de que sus regulaciones técnicas están siendo cumplidas, con lo cual protege a su población.

Durante mucho tiempo, en México, dichos controles estuvieron “monopolizados” por el gobierno. Esto significa que cuando el gobierno quería evaluar el cumplimiento de los productos o servicios con sus regulaciones técnicas, era exclusivamente el propio gobierno quien hacía las pruebas

correspondientes en sus propios laboratorios, certificaba, inspeccionaba e, incluso, acreditaba. Esa situación cambió radicalmente con la expedición de la LFMN, en 1992, porque abrió todos esos campos a la participación del sector privado⁶⁷.

Pero esos controles cuestan y obviamente esto salta a la vista cuando ya no es directamente el gobierno el que efectúa dichos controles sino que, en muchos, casos, se realizan por el sector privado, a través de organismos de evaluación de la conformidad. Este costo, naturalmente, se refleja en los márgenes de utilidades de las empresas y en los precios de los productos y/o servicios.

Por ello, surge la demanda, legítima, de las empresas de que los costos del control sean los mínimos.

Ahora, algunos incluso pugnan para que, en lugar de que intervengan terceros independientes para evaluar la conformidad⁶⁸, se acepte la declaración (propia) del productor como suficiente para comprobar que un producto o servicio se ajusta a una reglamentación técnica o a un estándar. Sin embargo, este esquema requeriría de todo un entorno jurídico especial, en el que el productor que mienta sea verdaderamente responsable de ello y en el que exista la posibilidad de hacer valer la responsabilidad objetiva por el producto (lo que en los países anglosajones llaman *product liability*), así como una supervisión de mercado mucho más amplia, esto es, las autoridades deben inspeccionar de manera aleatoria que los productos que entran al mercado cumplan con la reglamentación aplicable y tomar las acciones necesarias para obligar a que esos productos cumplan y, en su caso, imponer las sanciones correspondientes.

⁶⁷ En el caso de la acreditación, la apertura al sector privado no ocurre sino varios años después con las reformas a la *Ley Federal sobre Metrología y Normalización*, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 20 de mayo de 1997.

⁶⁸ Se le llama evaluación de tercera parte porque es independiente del productor (primera parte) o de la que puede hacer el comprador (segunda parte).

6.2 ¿Ahora hay inspectores privados?

Éste es uno de los temas más novedosos a analizar en el marco del sistema mexicano de normalización y evaluación de la conformidad. Como ya se ha dicho a lo largo de la presente investigación, uno de los cambios más importantes que introdujo la LFMN fue que abrió a los particulares el acceso a esta materia a través de su participación en la elaboración de NOM, la elaboración directa de estándares voluntarios o NMX y su colaboración en la evaluación que hacen las dependencias de la administración pública federal, respecto del cumplimiento con las NOM que han expedido.

En efecto, se trata de un tema novedoso por dos razones. La primera es de carácter meramente cronológico: las figuras de organismos de certificación y de unidades de verificación (en adelante UVAS), se introducen por primera vez a nuestro derecho con la expedición de la LFMN en 1992. La segunda razón es de tipo sustantivo y cabe preguntarse: estos nuevos entes, ¿son en verdad inspectores privados? ¿Cómo debemos ubicarlos en nuestro sistema jurídico? Y, lo más importante, ¿estos entes son constitucionales?

Igualmente es un tema de suma importancia porque la adopción, en nuestro derecho, de las figuras de organismos de certificación y de las unidades de verificación tiene como fin último contribuir a la construcción de un sistema de confianza en torno a la evaluación de las NOM y las NMX. Y este sistema de confianza puede ser una verdadera alternativa para que nuestro país subsane algunos de los males que le aquejan, entre otros la corrupción y la falta de calidad en sus productos y servicios. Claro que habrá que tener los controles suficientes sobre los nuevos entes privados que evalúan la conformidad, porque, como lo señala el Presidente de OCDE, el señor Johnston, ahora que varias

actividades económicas se privatizan, hay que tener cuidado de que no surjan los mismos males en el sector privado⁶⁹.

Para empezar a desentrañar la naturaleza jurídica de los organismos de certificación y de las unidades de verificación y las implicaciones jurídicas de su adopción en nuestro derecho, es útil partir de lo que la iniciativa presidencial de la LFMN manifestó ser la intención de adoptarlas:

[...]ASIMISMO, SE PROPONE LA CREACIÓN DE FIGURAS NUEVAS⁷⁰, COMO SON LOS ORGANISMOS DE CERTIFICACIÓN Y LAS UNIDADES DE VERIFICACIÓN, QUE AL MISMO TIEMPO QUE FACILITARÍAN AL GOBIERNO FEDERAL REALIZAR DE MANERA MÁS ÁGIL Y EXPEDITA LA VERIFICACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE NORMAS OFICIALES MEXICANAS PERMITIRÍAN ADEMÁS, COMPROBAR EL CUMPLIMIENTO DE LAS NORMAS MEXICANAS EXPEDIDAS POR LOS ORGANISMOS NACIONALES DE NORMALIZACIÓN. LOS ORGANISMOS DE CERTIFICACIÓN SERÍAN PERSONAS MORALES QUE, ACREDITADAS POR LA SECRETARÍA DE COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL⁷¹, PREVIA LA APROBACIÓN DE LAS DEPENDENCIAS COMPETENTES, NO SÓLO FUNDIRÍAN COMO ENTIDADES DE APOYO AL GOBIERNO FEDERAL EN EL ÁREA DE CERTIFICACIÓN OFICIAL, SINO QUE PERMITIRÍAN ADEMÁS, CREAR UNA INFRAESTRUCTURA MODERNA DE ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD,

⁶⁹ Entrevista concedida por el Sr. Donald Johnston, Director de la OCDE, al Sr. Pedro Ferriz de Con en el noticiero Imagen del 27 de abril de 2000.

⁷⁰ Cabe señalar que, en realidad, no se trata de la creación de figuras nuevas sino de la adopción de figuras que existen en otros países.

⁷¹ El 20 de mayo de 1997 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación reformas a Ley Federal sobre Metrología y Normalización que tuvieron por objeto, entre otras cosas, permitir que los particulares se hicieran cargo de la función de acreditación. El 15 de enero de 1999 se publica la autorización de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial para la operación de la Entidad Mexicana de Acreditación, A. C. (EMA).

SIMILAR A LA QUE EXISTE EN OTROS PAÍSES DEL MUNDO Y PROPICIAR ASÍ, LA ELEVACIÓN DE LA CALIDAD DE LOS PRODUCTOS Y SERVICIOS QUE SE OFRECEN EN PAÍS.

TAMBIÉN EN LA INICIATIVA SE RECONOCEN COMO ÓRGANOS DE APOYO, A LAS PERSONAS FÍSICAS O MORALES ACREDITADAS COMO UNIDADES DE VERIFICACIÓN PARA REALIZAR A PETICIÓN DE PARTE, ACTIVIDADES DE INSPECCIÓN. DICHAS UNIDADES DE VERIFICACIÓN PODRÁN SER UN COMPLEMENTO A LAS ACTIVIDADES DE INSPECCIÓN QUE EL ESTADO REALIZA PARA ASEGURAR EL CUMPLIMIENTO DE LOS ORDENAMIENTOS LEGALES. ÉSTAS PERMITIRÁN A LAS DEPENDENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, SIN COSTO ALGUNO, CONTAR CON TÉCNICOS ALTAMENTE CAPACITADOS PARA REALIZAR LAS TAREAS DE VERIFICACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE LAS NORMAS OFICIALES MEXICANAS. ADEMÁS, LAS EMPRESAS DEL PAÍS PODRÁN APOYARSE EN LAS ACTIVIDADES DE UNIDADES DE VERIFICACIÓN PARA ASEGURARSE DE QUE LOS BIENES QUE PRODUCEN, LOS SERVICIOS QUE PRESTAN, O LAS ACTIVIDADES QUE REALIZAN, CUMPLEN CON LAS NORMAS OFICIALES MEXICANAS, SIN NECESIDAD DE ESPERAR A QUE LO HAGAN LAS DEPENDENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.

LO ANTERIOR PERMITIRÁ DAR UNA MAYOR TRANSPARENCIA A LA FUNCIÓN PÚBLICA Y REDUCIR LA POSIBILIDAD DE CONDUCTAS IRREGULARES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, AL MISMO TIEMPO QUE BRINDARÁ MAYOR SEGURIDAD JURÍDICA A LOS PARTICULARES EN LAS ACTIVIDADES QUE REALIZAN.

En cuanto a las unidades de verificación, la iniciativa nos proporciona algunas pistas sobre la razón de ser de las unidades de verificación:

- c Son órganos de apoyo para la administración pública.

- Su tarea es realizar actividades de inspección respecto de NOM, a petición de parte.
- Su utilidad es permitir a las dependencias del gobierno federal, sin costo alguno, contar con técnicos altamente especializados para verificar el cumplimiento de las NOM.
- Otro de sus propósitos es el de contribuir a reducir la posibilidad de conductas irregulares de los servidores públicos.
- La ventaja para los particulares es que las empresas pueden apoyarse en ellos para asegurarse de que sus productos o servicios cumplen con las NOM, sin necesidad de esperar a que lo hagan las dependencias de la administración pública federal.
- Tiene que mediar una acreditación para que las unidades de verificación puedan operar.

Antes de analizar a fondo cada una de las pistas que nos da la iniciativa, conviene recordar que, en cuanto a la obligación de verificar las NOM, la LFMN otorga a las dependencias de la administración pública federal la atribución de decidir si lo hacen ellas mismas, directamente y con su propio personal, o bien si aprueban a unidades de verificación para que las apoyen en esa función (artículo 97, Reglamento LFMN). De allí la importancia de figuras como la acreditación de los organismos de evaluación de la conformidad, ya que los reguladores, es decir, las dependencias normalizadoras, deben poder confiar en los reportes de los mismos. Cabe señalar que, desafortunadamente, hay varias dependencias que todavía no han comprendido los alcances del nuevo esquema de la LFMN, ni los beneficios que puede reportarles para el más eficiente y eficaz desempeño de sus tareas. Entonces, continúan ellas mismas evaluando sus NOM, sin dejarse apoyar por los organismos privados de evaluación de la conformidad. Tal vez incidentes como el de TAESA, ocurrido a fines de 1999, hubieran podido evitarse si se hubiera reconocido que no se cuentan con los recursos necesarios para hacer este tipo

de inspecciones con la frecuencia y conocimientos que se requirieren, y se hubiera aprobado a algún organismo con la experiencia necesaria para tener un control efectivo sobre la operación y funcionamiento de dicha línea aérea.

Respecto a que los organismos de certificación y las unidades de verificación sean órganos de apoyo de la administración pública federal, cabe señalar que este tipo de órganos no son ajenos a nuestro sistema jurídico. Al contrario, la doctrina los tiene bien identificados y la legislación ha adoptado distintos órganos de este tipo⁷². Veamos lo que dice el Maestro Gabino Fraga al respecto:

LA DESCENTRALIZACIÓN POR COLABORACIÓN SE ORIGINA CUANDO EL ESTADO VA ADQUIRIENDO MAYOR INJERENCIA EN LA VIDA PRIVADA Y CUANDO, COMO CONSECUENCIA, SE LE VAN PRESENTANDO PROBLEMAS PARA CUYA RESOLUCIÓN SE REQUIERE UNA PREPARACIÓN TÉCNICA DE QUE CARECEN LOS FUNCIONARIOS POLÍTICOS Y LOS EMPLEADOS ADMINISTRATIVOS DE CARRERA. PARA TAL EVENTO, Y ANTE LA IMPOSIBILIDAD DE CREAR EN TODOS LOS CASOS NECESARIOS ORGANISMOS ESPECIALIZADOS QUE RECARGARÍAN CONSIDERABLEMENTE LA TAREA Y LOS PRESUPUESTOS DE LA ADMINISTRACIÓN, SE IMPONE O AUTORIZA A ORGANIZACIONES PRIVADAS SU COLABORACIÓN, HACIÉNDOLAS PARTICIPAR EN EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA.

DE ESTA MANERA, LA DESCENTRALIZACIÓN POR COLABORACIÓN VIENE A SER UNA DE LAS FORMAS DE EJERCICIO PRIVADO DE LAS FUNCIONES PÚBLICAS.

⁷² El Maestro Gabino Fraga utiliza los siguiente ejemplos: Cámaras de Comercio e Industrial; Asociaciones Agrícolas, y establecimientos particulares de enseñanza primaria, secundaria y normal, cuyos estudios son reconocidos por el Gobierno. Ver FRÁGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, S.A., Vigésimo octava edición, México, 1989. ISBN 968-432-001-9, p.213.

AHORA BIEN, LA TEORÍA QUE SOBRE EL PARTICULAR SE HA FORMADO, ESTABLECE QUE DOS SON LOS ELEMENTOS QUE CARACTERIZAN ESA INSTITUCIÓN: 1º. EL EJERCICIO DE UNA FUNCIÓN PÚBLICA, ES DECIR, DE UNA ACTIVIDAD DESARROLLADA EN INTERÉS DEL ESTADO; 2º. EL EJERCICIO DE DICHA ACTIVIDAD EN NOMBRE PROPIO DE LA ORGANIZACIÓN PRIVADA.

RESULTA PUES DE LO DICHO QUE LA DESCENTRALIZACIÓN POR COLABORACIÓN SE CARACTERIZA [...] POR NO CONSTITUIR PARTE INTEGRANTE DE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA, POR REALIZARSE MEDIANTE ORGANISMOS PRIVADOS QUE AL EJERCITAR UNA FUNCIÓN PÚBLICA COLABORAN CON AQUELLA ORGANIZACIÓN, CONSTITUYEN, SEGÚN LA EXPRESIÓN DE B. GENY INSTITUCIONES COLOCADAS EN LOS LÍMITES DEL DERECHO PÚBLICO Y DEL DERECHO PRIVADO, DESCARGAN A LA ADMINISTRACIÓN DE UNA PARTE DE SUS TAREAS SIN ATENUAR DE MANERA APRECIABLE SU ENERGÍA Y AUTORIDAD.

DE MUY VARIADA ÍNDOLE SON LAS INSTITUCIONES QUE COLABORAN CON LA ADMINISTRACIÓN, PERO PUEDEN SER CLASIFICADAS EN TRES GRUPOS PRINCIPALES TOMANDO COMO PUNTO DE PARTIDA EL ELEMENTO DE LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA CUYO EJERCICIO LES ESTÁ ENCOMENDADO.

SI EN DICHA FUNCIÓN PUEDEN RECONOCERSE TRES ETAPAS SUCEATIVAS [...], SEPARANDO LA PREPARACIÓN, LA DECISIÓN Y LA EJECUCIÓN, LA LEGISLACIÓN POSITIVA AL HACER PARTICIPAR A LAS ORGANIZACIONES PRIVADAS EN ALGUNA O ALGUNAS DE ESAS OPERACIONES MEDIANTE LA DESCENTRALIZACIÓN QUE NOS OCUPA, HACE POSIBLE LA DIVISIÓN ENTRE ORGANIZACIONES QUE COLABORAN EN LA FUNCIÓN CONSULTIVA (DE

PREPARACIÓN), EN LA FUNCIÓN DE EJECUCIÓN Y EN LA FUNCIÓN DE DECISIÓN⁷³.

En cuanto a los caracteres generales de la descentralización por colaboración, dice Fraga:

COMO SE HA VISTO, NO SE TRATA DE ORGANIZACIONES PRIVADAS QUE POR INICIATIVA PROPIA EJERCAN FUNCIONES PÚBLICAS, NI TAMPOCO DE QUE ESE EJERCICIO LO LLEVEN A CABO LIBREMENTE SIN NINGUNA INTERVENCIÓN DEL PODER PÚBLICO.

SI ASÍ FUERA, PROPIAMENTE SE PRODUCIRÍA, NO UNA SIMPLE DESCENTRALIZACIÓN, SINO UNA ORGANIZACIÓN ESPECIAL DEL ESTADO EN LA QUE EL GOBIERNO NO SERÍA EL ÚNICO ENCARGADO DE REALIZAR LAS ATRIBUCIONES DEL ESTADO, SINO QUE FRENTE A ÉL, Y SIN NINGUNA CONEXIÓN, EXISTIRÍAN OTROS ELEMENTOS A QUIENES ESTARÍA ENCOMENDADA UNA PARTE DE DICHAS ATRIBUCIONES, LO CUAL CONTRARÍA FUNDAMENTALMENTE LA CONCEPCIÓN DE LA UNIDAD ESENCIAL DEL ESTADO MODERNO.

ASÍ ES QUE, PARA CONSERVAR DICHA UNIDAD, EL ESTADO SE RESERVA LAS FACULTADES NECESARIAS PARA GARANTIZARLA, A SABER: LA AUTORIZACIÓN DE LAS INSTITUCIONES ADMITIDAS A COLABORAR Y EL EJERCICIO DEL CONTROL Y VIGILANCIA NECESARIOS PARA MANTENER LA COLABORACIÓN DENTRO DE LOS LÍMITES LEGALES⁷⁴.

Cabe señalar que, para que un laboratorio, un organismo de certificación o una unidad de verificación esté en posibilidad de evaluar la conformidad de una NOM de cualquier dependencia de

⁷³ *Ibidem*, p. 210 y 211.

⁷⁴ *Ibidem*, p. 215.

la administración pública federal requiere de una autorización por parte la dependencia que expidió la norma⁷⁵ y queda sujeta a la vigilancia y control de la misma. Como puede observarse, los dos requisitos que apunta el Maestro Gabino Fraga quedan cubiertos.

Además, si hacemos un análisis de fondo, de hecho no se trata de una atribución completamente nueva para las dependencias porque ya existía la posibilidad legal de apoyarse en el resultado de los laboratorios para expedir certificaciones.

La segunda característica de las unidades de verificación consiste en que las mismas sólo pueden actuar a petición de parte. Puede afirmarse, por la manera de regular su actuación, que el legislador tenía muy presente lo que señala el artículo 16 Constitucional, en el sentido de que nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

Así, las unidades de verificación, como lo apunta la citada iniciativa y como quedó finalmente plasmado en el artículo 84 de la LFMN, solamente pueden actuar, es decir, verificar el cumplimiento de las NOM, cuando medie una petición de un particular. Y con ello, se salva el requisito constitucional antes señalado.

En la práctica, en ocasiones, la autoridad ha hecho optativa la posibilidad de acudir a una unidad de verificación. Pero cuando un particular opta por ello, el dictamen que obtiene de la unidad de verificación tiene valor pleno, es decir, es reconocido por todas las dependencias competentes en los términos del artículo 85, LFMN.

Por ejemplo, cuando entraron en vigor dos NOM de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial en materia de etiquetado general de productos, la 050 y la 051⁷⁶, esa

⁷⁵ Independientemente de que previa o paralelamente debe obtener una acreditación.

⁷⁶ Ver Resolución sobre las NOM 050 y 051 publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de septiembre de 1996.

dependencia, con el fin de dotar a los particulares de un mecanismo que les asegurara que sus etiquetas estaban correctas y contribuyera a la rápida implantación de nuevo sistema de etiquetado, acreditó y aprobó a varias unidades en materia de información comercial. Dichas unidades tienen dos tipos de función. La primera consiste en revisar un proyecto de etiqueta y rendir un dictamen sobre la misma. Con ese dictamen, el productor está en condiciones de asegurarse a sus distribuidores y a cualquier autoridad, como la PROFECO, que las etiquetas están conformes con las exigencias de la NOM correspondiente.

El otro servicio que un particular puede solicitar de una unidad de verificación de información comercial, conforme al esquema elaborado por la SECOFI, es el de acudir a cualquier domicilio señalado por el particular para cerciorarse de que los productos que entraron al país sin etiquetar han sido completamente etiquetados.

En otros casos, lo que sucede es que la dependencia competente ordena al particular que verifique, con cierta periodicidad y a través de una unidad de verificación, el cumplimiento de una determinada NOM, dejándole al propio particular la facultad de acudir a la unidad de verificación que éste elija. La única limitante es que debe tratarse de una unidad de verificación que haya sido acreditada y aprobada para la norma específica, conforme a la LFMN⁷⁷.

En este momento, existen aproximadamente 2 000 unidades de verificación⁷⁸.

⁷⁷ Ver Programa de verificación de la veracidad de la leche de SECOFI, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 20 de diciembre de 1999.

⁷⁸ Son: 17 de información comercial; 5 de verificación de la veracidad de la leche; 8 de instrumentos de medición (bombas de gasolina, taxímetros y básculas de mediano y largo alcance); 4 de producto; 303 de instalaciones eléctricas; 30 de gas L.P.; 109 de eficiencia energética; 715 de sanidad vegetal; 2 487 de salud animal; 68 de seguridad, higiene y medio ambiente en el trabajo; 2 del sector agua y 2 del sector turismo. Para estar

En cuanto al propósito que señaló la iniciativa presidencial de que las dependencias cuenten, sin costo alguno, con dictámenes de técnicos altamente especializados, cabe señalar que sí se cumple. Ésta es una de las grandes virtudes de la existencia de los organismos privados de evaluación de la conformidad (laboratorios, organismos de certificación y unidades de verificación). Así, en lugar de que cada dependencia tenga que contar dentro de su personal con expertos en múltiples materias, e incluso con laboratorios propios y, a veces, hasta verse en la necesidad de improvisar expertos, que finalmente pagan los contribuyentes, pueden acudir a los órganos de apoyo previstos en la LFMN, lo cual permite que las dependencias, efectivamente, adquieran información técnica por parte de expertos, de manera gratuita.

Además, el particular tiene la seguridad de que el dictamen correspondiente fue efectuado por quien tiene la competencia técnica para ello.

En el caso de la SECOFI, puede afirmarse que el brazo ejecutor respecto del cumplimiento de sus NOM es la PROFECO y el surgimiento de las unidades de verificación ha causado un cierto recelo en algunos de sus servidores públicos, tal vez inevitable y seguramente pasajero.

La idea de que la existencia de las unidades de verificación puede contribuir a reducir la existencia de conductas irregulares por parte de servidores públicos es correcta. En efecto, las inspecciones son realizadas no por servidores públicos sino por unidades de verificación acreditadas y aprobadas para tal efecto. Entonces, la capacidad de inspección del gobierno se multiplica en forma exponencial y se convierte, por así decirlo, en una inspección de segundo piso, es decir, que en lugar de inspeccionar directamente a los particulares, ahora vigila a las unidades de verificación y, aleatoriamente, a los particulares.

Algo curioso que ha sucedido es que algunas entidades paraestatales han buscado convertirse en unidades de verificación o en organismos de certificación. La LFMN no contiene ningún precepto que establezca si se permite o no que las entidades paraestatales adquieran dicho carácter. Sin embargo, el espíritu de la LFMN fue justamente el que los particulares —y no otros entes estatales— se constituyeran en órganos de apoyo de las dependencias para evaluar la conformidad con sus NOM. Estimo que sería conveniente que este punto se aclarara en la LFMN y que sólo se estableciera como caso de excepción el de los centros de investigación estatales que dan servicio al público, como los centros SEP/CONACYT, ya que, desde el punto de vista técnico funcionan como si fueran privados⁷⁹.

En cuanto a la necesidad de obtener una acreditación para poder actuar como unidad de verificación, cabe señalar que, en efecto, no cualquier persona puede operar como tal. Se requiere ser acreditado y aprobado. Ambas figuras exigen demostrar que se cuenta con la capacidad técnica en el rubro de recursos humanos y de equipamiento o infraestructura, así como con la capacidad financiera y ética que exigen las normas nacionales y las guías internacionales en la materia. Hoy, en México, la acreditación la lleva a cabo la Entidad Mexicana de Acreditación, A. C. (EMA), una asociación civil privada que fue autorizada por la SECOFI para realizar esa función⁸⁰. Y, por su parte, la aprobación, la otorga la dependencia que expidió la NOM que va a ser verificada.

El reglamento de la LFMN señala que las unidades de verificación deberán demostrar que operan bajo un sistema de aseguramiento de la calidad; que actúan con imparcialidad, independencia e integridad; y que garantizan la confidencialidad y

⁷⁹ Cabe señalar que también desde del punto de vista administrativo-presupuestal están sujetos a un régimen particular por virtud de la Ley para el fomento de la investigación científica y tecnológica, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de mayo de 1999.

⁸⁰ Ver Diario Oficial de la Federación del 15 de enero de 1999.

la solución de posibles conflictos que puedan afectar la confianza que deben brindar (artículo 88).

Como ya ha quedado señalado en otras partes de la presente investigación, el sistema mexicano de normalización y evaluación de la conformidad se enmarca dentro de un sistema internacional. En este sentido, cabe destacar la Guía 39 de la ISO en la materia, según la cual:

ES UN ORGANISMO IMPARCIAL DE TERCER PARTE QUE TIENE LA ORGANIZACIÓN, PLANTILLA, COMPETENCIA E INTEGRIDAD PARA REALIZAR SERVICIOS DE INSPECCIÓN SEGÚN CRITERIOS ESPECIFICADOS. SE ENTIENDE QUE LOS SERVICIOS ESPECIFICADOS INCLUYEN FUNCIONES TALES COMO EVALUACIÓN, RECOMENDACIÓN DE ACEPTACIÓN Y AUDITORÍA SUBSIGUIENTE DE LA PRODUCCIÓN Y MEDIOS DE ENSAYO DEL SUMINISTRADOR, PERSONAL Y OPERACIONES DE CONTROL DE CALIDAD, Y SELECCIÓN Y EVALUACIÓN DE PRODUCTOS IN SITU O EN FÁBRICAS, LABORATORIOS U OTROS SITIOS SEGÚN SEA DIRIGIDO⁸¹.

Desafortunadamente, la LFMN estableció la posibilidad de que las unidades de verificación pudieran también ser personas físicas. En efecto, en otros países o más bien es una de las Guías ISO, se contemplan las JVAS pero solamente como personas morales.

⁸¹ AENOR (Asociación Española de Normalización), *Certificación y Actividades Afines*, 1993, ISBN 84-86688-82-5, p. 103. Cabe además señalar que, ahora, la Guía de ISO aplicable en esta materia es la 17 020 y se refiere a la unidad de verificación como un organismo que realiza la verificación.

6.3 El paradigma jurídico de que los particulares no pueden ser considerados autoridad para los efectos del amparo

La LFMN señala que:

LOS DICTÁMENES DE LAS UNIDADES DE VERIFICACIÓN SERÁN RECONOCIDOS POR LAS DEPENDENCIAS COMPETENTES, ASÍ COMO POR LOS ORGANISMOS DE CERTIFICACIÓN Y EN BASE A ELLOS PODRÁN ACTUAR EN LOS TÉRMINOS DE ESTA LEY Y CONFORME A SUS RESPECTIVAS ATRIBUCIONES (ARTÍCULO 84).

Asimismo, la LFMN señala que su incumplimiento será sancionado⁸² administrativamente por las dependencias, conforme a sus atribuciones, con base en las actas de verificación y dictámenes de laboratorios acreditados o de los documentos emitidos por las unidades de verificación (artículos 85, 112 y 114).

Esto significa que los actos de los organismos de evaluación de la conformidad sirven de base para que la autoridad imponga sanciones. Es decir, no es el acto mismo del organismo de evaluación de la conformidad el que directamente origina la sanción, pero sí es la base para que la autoridad lo haga, sin tener que hacer una verificación directa sino dando por bueno el dictamen correspondiente.

⁸² Las sanciones pueden ser: multa (de veinte a veinte mil veces el salario mínimo); clausura temporal o definitiva; arresto hasta por treinta y seis horas; suspensión o revocación de la autorización, aprobación o registro según corresponda; suspensión o cancelación del documento en donde consten los resultados de la evaluación de la conformidad, así como de la autorización del uso de contraseña y marcas registradas y la prohibición de comercialización del producto mediante su inmovilización (artículos 57 y 112, LFMN).

Obviamente, la LFMN prevé todo un procedimiento respecto de la visita de verificación en que se levanta acta detallada de la misma, ya sea que se efectúe por las dependencias del gobierno federal o por los organismos de evaluación de la conformidad, que incluye la posibilidad de que el visitado formule observaciones y ofrezca pruebas, ya sea en el momento de la diligencia o con posterioridad. También existe la posibilidad de que el verificado que haya obtenido un resultado negativo de la primera visita, solicite que se efectúe una segunda verificación⁸³.

Los dictámenes y certificados de los laboratorios, unidades de verificación y organismos de certificación tienen una fuerza innegable. Por ello, la siguiente pregunta obligada es si dichos organismos de evaluación de la conformidad son autoridades de facto. La respuesta a esta pregunta es sí, puesto que sus dictámenes son la base técnica de una sanción por parte de las autoridades administrativas.

Claro que podría alegarse que aun existiendo dictamen positivo de un organismo de evaluación de la conformidad, la autoridad podría decidir no sancionar, por lo que entonces, no habría tal relación causal entre dictamen y sanción. Pero, además de tratarse de un caso de excepción, la autoridad tendría que justificar su actuación y, en su caso, podría incurrir en responsabilidad.

La siguiente pregunta es, dada la naturaleza de los actos de los organismos de evaluación de la conformidad, dictámenes que son la base técnica de una sanción, ¿deberían poder ser consideradas autoridad para los efectos del juicio de amparo?

Conforme al actual estado de las cosas, en nuestro derecho, los particulares no pueden ser considerados autoridad para los efectos del amparo. Es más, incluso, a algunas entidades de la

⁸³ Ver Título Quinto de la LFMN denominado de la verificación.

administración pública federal tampoco se les otorga tal carácter de autoridad⁸⁴.

Como lo señala Góngora Pimentel:

LA DOCTRINA QUE LA JURISPRUDENCIA CONTIENE SUPONE, EN SU INTERPRETACIÓN DE LA FRACCIÓN I, DEL ARTÍCULO 103 CONSTITUCIONAL, QUE “LA AUTORIDAD”, ASÍ, A SECAS, NADA MÁS “LA AUTORIDAD”, QUE EN SUS LEYES O ACTOS VIOLE GARANTÍAS INDIVIDUALES ES UN ÓRGANO DEL ESTADO. POR TANTO, EL JUICIO DE AMPARO NO PROCEDE CONTRA ACTOS QUE NO SEAN DE AUTORIDADES DEL ESTADO.— LA INTERPRETACIÓN ANTERIOR DEJÓ FUERA A UN GRAN SECTOR DE ÓRGANOS Y DE INSTITUCIONES Y DE ENTES QUE EN NUESTRO PAÍS TIENEN UN PODER REAL SOBRE LAS PERSONAS Y LAS PERSONAS Y LAS COSAS. PENSEMOS EN LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS POR SERVICIOS, EN LAS SOCIEDADES MERCANTILES DEL ESTADO, EN LOS FIDEICOMISOS ESTATALES, EN LOS TRIBUNALES DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS QUE SON LA FUERZA REAL DE PODER EN GRANDES TERRITORIOS MEXICANOS.

Utilizo la palabra paradigma para describir el fenómeno de que no se permita que los particulares sean considerados autoridad para los efectos del juicio de amparo, en el sentido que le dio a la

⁸⁴ GÓNGORA PIMENTEL, Genaro, *Introducción al Estudio del Juicio de Amparo*, Sexta edición actualizada, Editorial Porrúa, S.A., México 1997, p.4.

Por otra parte, es importante señalar que el *Decreto de Reformas a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo*, en su artículo 1º, señala que dicho ordenamiento también será aplicable a los organismos descentralizados de la administración pública federal respecto a sus actos de autoridad (publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de abril de 2000).

palabra su introductor el historiador Thomas Kuhn, quien la definió como el conjunto de suposiciones sobre la realidad —un modelo o esquema aceptado— que explica la realidad mejor que otro conjunto de suposiciones. Mientras ese conjunto de suposiciones explicara la mayoría de los fenómenos observados y resolviera los problemas que la gente pretende resolver, dicho paradigma continuaría siendo dominante. Pero cuando los fenómenos empiezan a contradecirlo, el paradigma empieza a cuestionarse cada vez más. A medida que las anomalías se multiplican, el paradigma entra en crisis. Finalmente, alguien articula un nuevo paradigma⁸⁵.

Así, la Constitución de 1917 parte de una serie de suposiciones originadas por el contexto social del momento de su expedición, en el que el Estado tenía un papel preponderante en la economía y en el desarrollo del país y eso, de alguna manera, explica el hecho de que se pensara que solamente las autoridades podían infringir actos de molestia a los particulares.

Pero el contexto actual es otro y, en la medida que el Estado, si bien no se repliega pero sí se define de una manera muy importante su papel en la economía y pasa a ser menos actor, los particulares ocupan esos espacios y con su actuación, pueden infringir actos de molestia, tan graves o más que los de la autoridad, a los particulares.

Entonces, en mi opinión, ya llegó el momento en que el paradigma de que los particulares no son autoridad para efectos del amparo empieza a ser contradicho por los fenómenos cotidianos que se dan en el nuevo contexto social. Por ello, ese paradigma está en franca crisis. Y es preciso reemplazarlo por otro paradigma que tome en cuenta la nueva realidad y, sobre todo, otorgue protección a los gobernados. El Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostiene que: “La doctrina del juicio

⁸⁵ OSBORNE, David and GAEBLER, Ted, *Reinventing Government...*, *op. cit.*, p. 321 y 322.

de amparo debe ser dinámica y cambiante conforme las necesidades del pueblo de México⁸⁶.

De hecho, el proyecto de nueva Ley de Amparo que fue elaborado recientemente por un grupo de distinguidos juristas, coordinados por el Presidente de la Suprema Corte de Justicia, prevé ampliar el concepto de autoridad para efectos del amparo. En efecto, este proyecto propone volver a los orígenes y hacer énfasis en la naturaleza del acto y en el hecho de que quien emite el acto pueda ejercer la fuerza pública.⁸⁷ Con ello se reconoce que no sólo los órganos del Estado afectan de manera directa los derechos de los particulares, sino que hay actividades que, de alguna manera, está delegando el Estado en los particulares, como en el caso de una concesión y que estos particulares, con sus actos, pueden vulnerar la esfera jurídica de otros particulares. Ojalá que esta propuesta de reforma tenga éxito llegue a convertirse en ley en futuro próximo⁸⁸.

⁸⁶ GÓNGORA PIMENTEL, Genaro, *Introducción al Estudio del Amparo*, op. cit., p. 7.

⁸⁷ Según el Maestro Arturo F. Zaldívar L.: "A principios de siglo, la Corte, interpretando adecuadamente la realidad de la época, consideró como elemento distintivo de la autoridad para los efectos del amparo la disposición de la fuerza pública, en virtud de circunstancias legales o de hecho. En esos términos se sentó jurisprudencia (Tesis de jurisprudencia 300, Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1988, segunda parte, p. 519). Hoy resulta evidente que la afectación de la esfera jurídica de los gobernados no requiere necesariamente del ejercicio de la fuerza pública". Ver ZALDÍVAR, L., Arturo F., "La evolución del juicio de amparo a través de la interpretación judicial", en *Estudios Jurídicos Conmemorativos del Sesenta y Cinco Aniversario de la Barra Mexicana de Abogados*, Barra Mexicana, Colegio de Abogados, A.C., Primera Edición, 1998, ISBN-968-454-683-1, pp. 22 y 23.

⁸⁸ Ver Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Proyecto de Ley de Amparo Reglamentaria de los artículos 103 y 167 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, 2000.

7.1 La gran complejidad

Hay un marco jurídico internacional en materia de normalización en el que entra en juego toda una compleja maraña de tratados y acuerdos internacionales, regulaciones técnicas, organismos internacionales, normas internacionales⁸⁹, normas regionales y normas nacionales de los distintos países, cuyo fin principal es promover la libre circulación de bienes y servicios. Dicho fin se pretende lograr mediante la construcción de un lenguaje técnico común – estándares o normas internacionales– e impedir que éstos o las regulaciones técnicas se erijan en obstáculos técnicos al comercio.

Esto se refleja, a nivel nacional, en una serie de leyes que – además de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización y su Reglamento– son aplicables al tema: *Ley Orgánica de la administración pública federal*; *Ley Federal de Procedimiento Administrativo*; *Ley Federal de Competencia Económica*; *Ley Aduanera*; *Ley de Comercio Exterior*; *Ley Federal de Protección al Consumidor*; *Ley General de Salud*; *Ley Federal de Sanidad Animal*; *Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público*, así como los reglamentos interiores de las dependencias de la administración pública federal.

⁸⁹ La oportunidad de intercambiar un número creciente de productos en todo el mundo depende de la existencia de estándares o normas internacionales, en particular, por razones de compatibilidad e interoperabilidad. Ver SCHWAMM, Henry. Standards in daily life for today and tomorrow”, *op. cit.*, p. 12.

7.2 La importancia de las barreras no arancelarias

Hoy en día se estima que el 80% del comercio mundial es afectado por normas (estándares voluntarios) o por regulaciones técnicas⁹⁰.

Entonces, como explica la Guía de Buenas Prácticas Regulatorias de APEC, con la reducción que se ha logrado en materia de aranceles o tarifas, hoy las barreras no arancelarias se mueven hacia el centro del escenario para convertirse en verdaderos problemas de acceso a mercados. Así, las diferencias que existen entre las regulaciones técnicas de las economías individuales tienen un gran impacto en el comercio. En algunos casos, las especificaciones o requisitos exigidos por las regulaciones técnicas hacen que se pierdan las ganancias derivadas de la liberalización⁹¹.

Por su parte, la Comisión Electrotécnica Internacional explica la importancia de las normas internacionales, concretamente como sigue:

[...]FACILITAN EL COMERCIO MUNDIAL AL SUPRIMIR, EFECTIVAMENTE, LOS OBSTÁCULOS TÉCNICOS AL COMERCIO Y PROMOVER EL CRECIMIENTO ECONÓMICO Y LA APERTURA DE NUEVOS MERCADOS. POR PONER UN EJEMPLO, UN COMPONENTE O SISTEMA FABRICADO DE CONFORMIDAD CON LAS NORMAS CEI EN UN DETERMINADO PAÍS (A) PUEDE SER VENDIDO Y UTILIZADO EN CUALQUIER OTRO PAÍS (DE B A Z)⁹².

⁹⁰ Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), *Regulatory Reform and International Standardisation*, Op. cit.

⁹¹ APEC *Guide to Good Regulatory Practice*, Draft Only, May 1999.

⁹² Comisión Electrotécnica Internacional, *Acerca de la CEI. Información*. 2000, Ginebra, p. 10.

El asunto se complica, como lo señala la OCDE⁹³, porque los esfuerzos por optimizar la contribución de las normas internacionales a la liberalización del comercio se encuentran con un mundo que se diversifica más de lo convencionalmente imaginado. El mundo de los estándares internacionales no es homogéneo ni está dominado sólo por un número limitado de organismos internacionales con sede en Ginebra, Suiza. Al contrario, este mundo muestra una mezcla diversa de organizaciones, en muchas de las cuales el papel principal lo desempeña el gobierno o la industria. Lo que verdaderamente es sorprendente no es su número, sino la diversidad de sus estructuras y misiones. Hay, básicamente, tres grupos de normalizadores: los organismos internacionales clásicos (ISO, IEC, CODEX ALIMENTARIUS/FAO); los normalizadores formales cuyas normas son usadas internacionalmente, como ASME (*American Society of Mechanical Engineering*) y los normalizadores que podrían denominarse *ad hoc* y cuyas normas también son usadas a nivel internacional, como IEFT (*Internet Engineering Task Force*). A esta diversidad hay que agregar a los reguladores o gobiernos y al surgimiento de las normas expedidas por los llamados consorcios, que son grupos con un claro propósito de corto plazo, casi siempre en la muy movida área de la tecnología con impacto masivo, pero sin una misión permanente.

7.3 La obligación del gobierno mexicano de no utilizar las normas como barreras técnicas innecesarias al comercio, ¿un límite a la soberanía de los estados modernos?

La soberanía de los estados modernos es distinta a la que tenían los estados en otras épocas. En efecto, la soberanía, en la

⁹³ OECD, *Regulatory Reform and International Standardization. Op. cit.*, p. 4

actualidad no puede entenderse como un concepto absoluto sino que los Estados se han visto obligados a aceptar una serie de obligaciones internacionales que les impone la realidad y que, si no lo hicieran, quedarían totalmente relegados.

Transcribo, a continuación, una reflexión del investigador de El Colegio de México, Rafael Segovia, que estimo muy pertinente para entender este cambio en el concepto de soberanía:

EL TEMA SIEMPRE PRESENTE EN EL TLC, HA SIDO EL DE LA SOBERANÍA. SE LA CONSIDERA, POR CAUSAS HISTÓRICAS, COMO DE ORIGEN DIVINO. INMACULADA, PERFECTA, ILIMITADA. ASÍ LA CONSIDERARON LAS MONARQUÍAS ABSOLUTAS Y NO ES DE EXTRAÑAR QUE SI LUIS XIV SE IDENTIFICABA PUNTO POR PUNTO CON EL ESTADO LA MENOR INTROSPECCIÓN LE DIJERA SU PERFECCIÓN ABSOLUTA. LAS MONARQUÍAS ABSOLUTAS DESAPARECIERON Y VINO UNA SOBERANÍA POPULAR IGUALMENTE IDOLATRADA; EL PUEBLO NUNCA SE EQUIVOCA. MENOS CUANDO SE EQUIVOCA, CLARO ESTÁ. NO ACEPTAR LA FALIBILIDAD DE LAS ACCIONES HUMANAS ES NO ACEPTAR LOS LÍMITES DE LA SOBERANÍA; ES TAMBIÉN LA GUERRA, ES LA VIOLENCIA TOTAL Y, POR CONSIGUENTE, INTOLERABLE E INACEPTABLE. SE PUEDE, POR EL CONTRARIO, RENUNCIAR VOLUNTARIAMENTE A UNA SERIE DE PRIVILEGIOS SOBERANOS; ES LA MUESTRA DE LA MADUREZ NACIONAL, DE LA TAN DESEADA MODERNIDAD. LA UNIÓN EUROPEA ES LA MÁS AMPLIA LIMITACIÓN DE SOBERANÍAS QUE JAMÁS SE HAYA HECHO EN LA HISTORIA HUMANA. NACIONES SOBERANAS HAN DESAPARECIDO; RENUNCIAS VOLUNTARIAS TAN AMPLIAS JAMÁS SE HABÍAN PRODUCIDO. VIVIREMOS, DE AHORA EN ADELANTE, DENTRO DE UN MUNDO QUE NO ES SÓLO EL TLC, SINO EN UNA GLOBALIZACIÓN DE LA ECONOMÍA Y DE LA CULTURA, ENTENDIDA ÉSTA EN SU MÁS AMPLIA

ACEPCIÓN. LA DUREZA DEL MUNDO MODERNO, ES A CIENCIA CIERTA DESPLADADO E IGNORANTE DE LAS RELACIONES ENTRE HOMBRES TEMPLADAS POR LA PIEDAD Y LA CARIDAD. DENTRO DE NADA ESTAREMOS EN EL ESPIRAL DE LA COMPETENCIA Y DE SUS DESTRUCCIONES PERMANENTES Y ACELERADAS.— HABÍA OTRA OPCIÓN QUE NADIE QUERÍA: EL INMOVILISMO, EL REFUGIO EN EL AISLAMIENTO, CON NUESTRA DESIGUALDAD DE CASTAS, ANCESTRAL Y TRISTE. NADIE LA QUERÍA PERO NADIE LA ENFRENTABA; NO APARECÍA LA MENOR REBELIÓN CONTRA ESE MUNDO Y ESAS CONDICIONES. LA INERCIA SE HA ROTO, Y ES UNA OBLIGACIÓN AGRADECÉRSELO A QUIEN TUVO EL VALOR DE ABANDONAR EL YUGO DEL PASADO⁹⁴.

El Banco Mundial, por su parte, enfatiza que los aspectos de política en materia de normas o estándares, de regulaciones técnicas y de comercio, son de particular importancia para los países en desarrollo, al buscar fortalecer su desempeño industrial, aumentar su producción industrial y expandir sus oportunidades en los mercados mundiales⁹⁵.

⁹⁴ SEGOVIA, Rafael, "El salto a la modernidad" en *Testimonios sobre el TLC*, ARRIOLA, Carlos, Compilador, Miguel Ángel Porrúa, Libro-Editor/Editorial Diana, S.A. de C.V. Primera Edición, marzo de 1994, ISBN:968-842-426-9, p. 276-77.

⁹⁵ World Trade Organisation. *Technical Barriers to Trade and Standards. Challenges and Opportunities for Developing Countries*, Communication from the World Bank, G/TBT/W/130. 22 March 2000.

7.3.1 Acuerdo de la Organización Mundial del Comercio sobre Obstáculos Técnicos al Comercio

En ese contexto de cambios antes descrito, en México, el 30 de diciembre de 1994, se publica en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo de la Organización Mundial del Comercio sobre Obstáculos Técnicos al Comercio, mejor conocido por su acrónimo en inglés TBT (*Technical Barriers to Trade Agreement*), que había sido aprobado para varios países como parte del Acta Final de la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales, en el mismo año.

Cabe recordar que el Código de Normalización del TBT fue por primera vez incorporado en la Ronda previa de negociaciones llamada de Tokio⁹⁶. Y no es el único en su especie, el Acuerdo sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias tiene un papel similar en materia sanitaria y fitozoosanitaria.

Este acuerdo propone tres principios simples: el respeto de trato nacional a los productos extranjeros (los cuales, una vez que hayan cubierto los derechos aduanales, deben beneficiarse de los mismos derechos que los productos domésticos en el país de que se trata); la elaboración de regulaciones técnicas por razones legítimas y en un espíritu de no crear obstáculos inútiles al comercio internacional; finalmente, el estímulo de utilizar reglamentos técnicos y normas internacionales existentes o las de otros países (este último punto refleja el concepto de "reconocimiento mutuo" adoptado dentro de la Comunidad Europea)⁹⁷.

⁹⁶ National Research Council (U.S.), *Standards, Conformity Assessment and Trade into the 21st Century*, National Academy Press, Washington, D.C., 1995, ISBN 0-309-05236-X, p. 112.

⁹⁷ MESSERLIN, Patrick, *La nouvelle organisation mondiale du commerce*. Institut français des relations internationales, Paris, 1995, ISBN 2-10-0026135, p. 106.

En efecto, en cuanto a las normas, el TBT básicamente establece la obligación de sus miembros de asegurarse de que no se elaboren, adopten o apliquen reglamentos técnicos (NOM en el caso de México) que tengan por objeto o efecto crear obstáculos innecesarios al comercio internacional. A tal fin, los reglamentos técnicos no restringirán el comercio más de lo necesario para alcanzar un objetivo legítimo, teniendo en cuenta los riesgos que crearía no alcanzarlo. Tales objetivos legítimos son, entre otros: los imperativos de la seguridad nacional; la prevención de prácticas que puedan inducir al error; la protección de la salud o la seguridad humanas, de la vida o la salud animal o vegetal, o el medio ambiente.

Asimismo, el TBT contiene disposiciones en materia de procedimientos de evaluación de la conformidad que obligan a los miembros a abstenerse de adoptar y/o aplicar procedimientos que puedan ser discriminatorios contra productos de procedencia extranjera o que impliquen obstáculos innecesarios al comercio (artículo 5).

Otra obligación que contraen los miembros es la de asegurarse que exista una oficina que pueda responder a todas las peticiones razonables de información formuladas por otros miembros (artículo 10). En el caso de México, el punto de contacto es la SECOFI, por conducto de la Dirección General de Normas.

Por otra parte, se establece un Comité de Obstáculos Técnicos al Comercio, compuesto por representantes de cada uno de los miembros (artículo 13).

Por último, cabe destacar que una de las cuestiones más importantes de este acuerdo es que, como se dice, tiene dientes, es decir, dentro de la Organización Mundial de Comercio existen los mecanismos para arregiar las diferencias que surgen entre los países miembros, que tienen por objeto asegurar que el acuerdo sea respetado (artículo 14).

7.3.2 Tratados de libre comercio celebrados por México que contienen un capítulo en materia de normalización

Independientemente del Acta Final de la Ronda Uruguay, el mundo ha visto la proliferación de acuerdos comerciales regionales. Nuestro país ha firmado los siguientes:

- Tratado de Libre Comercio de América del Norte:
Diario Oficial de la Federación del 20 de diciembre de 1993.
- Tratado de Libre Comercio entre México-Colombia y Venezuela:
Diario Oficial de la Federación del 09 de junio de 1995.
- Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Bolivia:
Decreto Promulgatorio publicado en el Diario Oficial de la Federación del 11 de enero de 1995.
- Tratado de Libre Comercio México-Costa Rica:
Diario Oficial de la Federación del 10 de enero de 1995.
- Tratado de Libre Comercio México-Nicaragua:
Diario Oficial de la Federación del 01 de julio de 1995.
- Tratado de Libre Comercio México-Chile:
Diario Oficial de la Federación del 28 de julio de 1999.
- Acuerdo de Asociación Económica, Concurrencia Política y Cooperación entre los Estados Unidos Mexicanos y la Comunidad Europea y sus Estados Miembros, la Decisión del Consejo Conjunto de dicho Acuerdo; y 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:
Decreto Promulgatorio publicado en el Diario Oficial de la Federación del 26 de junio de 2000 y Acuerdo por el que se da a conocer su entrada en vigor, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de septiembre de 2000.

- o Tratado de Libre Comercio celebrado entre los Estados Unidos Mexicanos y el Estado de Israel, firmado en la Ciudad de México el diez de abril de dos mil: Decreto Promulgatorio publicado en el Diario Oficial de la Federación del 28 de junio de 2000.

Dichos capítulos contienen, en términos generales, los siguientes derechos y obligaciones:

1. Confirmación de los derechos y obligaciones de las partes existentes respecto a las medidas relativas a la normalización, de conformidad con el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio del GATT.
2. Derecho de las partes a adoptar, mantener o aplicar cualquier medida relativa a la normalización, incluso cualquier medida referente a la seguridad o a la protección de la vida o la salud humana, animal o vegetal, del medio ambiente o del consumidor, al igual que cualquier medida que asegure su cumplimiento o aplicación.
3. Obligación de dar trato no discriminatorio a los proveedores de bienes o prestadores de servicios de otra parte⁹⁸.

⁹⁸ Cabe señalar que el artículo 53 de la LFMN recoge este principio de la no discriminación de la siguiente manera: "Cuando un producto o servicio deba cumplir una determinada norma oficial mexicana, sus similares a importarse también deberán cumplir las especificaciones establecidas en dicha norma.

Para tal efecto, los productos o servicios a importarse deberán contar con el certificado o autorización de la dependencia competente para regular el producto o servicio correspondiente, o de las personas acreditadas y aprobadas por las dependencias competentes para tal fin, conforme a lo dispuesto en esta Ley."

Las NOMS cuyo cumplimiento debe ser demostrado en punto de entrada al país son identificadas en un instrumento jurídico expedido por el Secretario de Comercio y Fomento Industrial denominado: *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, op. cit.*

4. Obligación de no elaborar, adoptar, mantener o aplicar medidas relativas a la normalización que tengan por objeto crear obstáculos innecesarios al comercio entre las partes.
5. Obligación de usar normas internacionales como base para sus propias medidas relativas a la normalización, excepto cuando esas normas no constituyan un medio eficaz o adecuado para lograr sus objetivos legítimos, por ejemplo, debido a factores fundamentales de naturaleza climática, geográfica, tecnológica o de infraestructura o bien por razones científicamente justificadas (Esta disposición esta recogida en el artículo 30 del Reglamento de la LFMN).
6. Obligaciones de compatibilidad y equivalencia. Esto básicamente, consiste en procurar la armonización de las medidas relativas a la normalización; buscar la compatibilidad de normas y procedimientos de evaluación de la conformidad y brindar a los reglamentos técnicos trato equivalente al que las partes dan a sus propios reglamentos.
7. Obligación de acreditar y reconocer organismos de evaluación de la conformidad en territorio de la otra parte.
8. Obligación de notificar, publicar y suministrar información. Esta obligación consiste básicamente en notificar a la otra parte los proyectos de regulaciones técnicas – de NOM en el caso de México – para que las otras partes tengan oportunidad de formular comentarios al respecto. Este apartado también incluye la obligación de dejar transcurrir tiempo suficiente entre la publicación de una regulación técnica y su entrada en vigor, a fin de que las partes interesadas se adapten a dicha medida⁹⁹. Asimismo, cada parte debe asegurarse de que haya un centro de información capaz de responder a las solicitudes razonables de las otras partes. En el caso de México, la Dirección General de

⁹⁹ El artículo 34 del Reglamento de la LFMN señala que la entrada en vigor de las NOM no podrá ser inferior a 60 días naturales después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, salvo el caso de NOM de emergencia y aquellas en materia sanitaria y fitozootenaria.

Normas de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial ha sido designada punto de contacto para este efecto.

9. Obligación de tener cooperación técnica entre las partes.
10. Establecimiento de un Comité de Medidas Relativas a la Normalización cuya función principal es dar seguimiento a la administración y aplicación del capítulo sobre medidas relativas a la normalización.

7.4 ¿Cuáles son las normas que pueden ser consideradas como normas internacionales?

Desde hace mucho tiempo, los países han considerado esencial contar con estándares o normas internacionales que definan las características de los productos – y más recientemente también de los servicios – para facilitar su libre circulación.

Sin embargo, no existe una definición internacional y unánime de qué debe entenderse por norma o estándar internacional. El Acuerdo de Obstáculos Técnicos al Comercio no tiene una definición. Sin embargo, en los anexos hace referencia a las guías de evaluación de la conformidad de ISO y de IEC. Ello hace que algunos consideren que el TBT considera a las normas de esos organismos como internacionales. Por su parte, el Acuerdo sobre la aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias, en el proemio, se refiere a Codex Alimentarius como organización internacional competente.

La ausencia de definición de norma o estándar internacional causa muchos problemas jurídicos y prácticos. Por ejemplo, cuando México elaboró su NOM de cueros y pieles¹⁰⁰, tuvo una

¹⁰⁰ NOM-020-SCFI-1997 Información Comercial-Edetado de cueros y pieles curtidas naturales y materiales sintéticos o artificiales con esa apariencia, calzado, marroquinería, así como los productos elaborados con dichos materiales, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de abril de 1998.

reclamación de la Comisión Europea por no haber tomado en cuenta en su elaboración el *International Glossary of Leather Terms*, expedido por el *International Council of Tanners-ICT*. Por supuesto que la respuesta de México fue que el *International Council of Tanners-ICT* no está considerado como un organismo internacional de normalización y, por ende, los documentos que expide no son normas internacionales y, entonces, no existe obligación legal de tomarlos como referentes para la elaboración de regulaciones técnicas.

En la actualidad, a nivel internacional, hay un gran debate sobre qué debe considerarse una norma internacional. El elemento central de desacuerdo en este debate es si una norma internacional es simplemente aquella que se beneficia de una aceptación internacional — *de facto o de jure* — y es usada por la industria, o si para ser norma internacional ésta debe provenir de un verdadero organismo internacional, en el sentido de que tenga la representación de distintos miembros nacionales y con una estructura de votación basada en esos miembros nacionales¹⁰¹.

Además de una representación nacional de los miembros, existe la opinión generalizada de que para que pueda considerarse que un organismo expide estándares internacionales, éste ha de tener un procedimiento abierto, transparente, imparcial, para la elaboración de sus estándares.

Sin embargo, el problema en la actualidad es que organismos como la ISO e IEC tienen jurídicamente plasmados esos principios de actuación en sus estatutos pero, en la práctica, los secretariados técnicos de sus comités técnicos se encuentran absolutamente dominados por los países desarrollados e, independientemente de ello, es difícil participar en los mismos, como señalo más adelante en este capítulo, por la multiplicidad de reuniones, los lugares lejanos en donde éstas se efectúan y la carencia de expertos que estén disponibles durante todo el proceso

¹⁰¹ OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development), *Regulatory Reform and International Standardisation*, *op. cit.*

de normalización. Entonces, de hecho, la inmensa mayoría de los países en vías de desarrollo y los menos desarrollados, no participan en la elaboración de esas llamadas normas internacionales.

Entonces, no deja de llamar la atención el hecho de que México tenga, según el TBT, la obligación de tomar los estándares internacionales como base para sus regulaciones técnicas, cuando no ha podido participar en la elaboración de las mismas, por razones de orden económico y técnico y, también, porque esos organismos están dominados por otros países. Otra reflexión interesante es el hecho de que los estándares voluntarios no están concebidos ni diseñados para ser regulaciones técnicas. Así, la transposición de un estándar voluntario a regulación técnica no es siempre tan fácil.

Es conveniente mencionar una propuesta muy interesante que hizo Japón en el Comité de Obstáculos Técnicos al Comercio efectuada en Ginebra, Suiza, el 21 de julio de 2000, consiste en que las normas que elabore cualquier organismo internacional no sean automáticamente consideradas como internacionales, sino que el Comité del TBT tenga la facultad de darles ese carácter sólo cuando las normas se hayan hecho de manera efectivamente abierta, transparente, imparcial, sean universales o neutrales desde el punto de vista tecnológico y regional y tengan relevancia para el mercado.

Por otra parte, en la práctica, normas nacionales de algunos países, particularmente algunas estadounidenses, son utilizadas en el mundo entero, es decir, son normas internacionales *de facto*, como las normas ASTM (*American Society for Testing and Materials*) o ASME (*American Society of Mechanical Engineers*). Sin embargo, a pesar de su gran aceptación y, por ende, gran utilización, no tienen el carácter de normas internacionales *de jure*.

La LFMN toma partido cuando define la norma o lineamiento internacional como "la norma, lineamiento o documento normativo que emite un organismo internacional relacionado con la materia, reconocido por el gobierno mexicano

en los términos del derecho internacional.¹⁰² Esto significa que las normas internacionales llamadas *de facto*, no son reconocidas como normas internacionales por dicha Ley.

Como las normas internacionales *de facto* no tienen el carácter de normas internacionales, en México no pueden ser exigidas en licitaciones públicas, ni tienen los efectos que ya vimos que tienen las normas internacionales. Otro problema es que las normas extranjeras están protegidas por derechos de autor. Entonces, al elaborar las normas mexicanas, tanto NOM como NMX, si se desea tomar una parte o la totalidad de una norma extranjera, debe hacerse el pago de las regalías correspondientes. Ésta es una de las causas que ha impedido una más rápida armonización de las normas. En cambio, es no sólo un privilegio de los miembros de los organismos internacionales de normalización, sino una obligación, utilizar las normas internacionales, sin pagar derechos de autor.

Hay un fuerte sentimiento en los Estados Unidos de América, comenta la Dra. Belinda L. Collins, directora de normalización del NIST¹⁰³, de que los organismos internacionales de normalización, como la ISO y la IEC, favorecen a la Unión Europea y no atienden los intereses de la industria americana. Los organismos de normalización americanos, por su parte, no han tenido interés en poner sus normas a disposición de la ISO o de la IEC, porque dichas normas están protegidas por derechos de autor y ello les genera beneficios¹⁰⁴.

¹⁰² Ver artículo 3, fracción X-A.

¹⁰³ National Institute of Standards and Technology de Estados Unidos de América.

¹⁰⁴ Collins, Belinda L., "Une infrastructure normative pour l'avenir", *Enjeux* No.200, *op. cit.*, p.68.

7.4.1 Los organismos internacionales de normalización

Existen básicamente cuatro organismos internacionales que hacen estándares o normas internacionales:

7.4.1.1 Organización Internacional de Normalización, mejor conocida por su acrónimo en inglés: ISO (International Organization for Standardization)

El Comité coordinador de normas o estándares de las Naciones Unidas, organizó la Conferencia Londres del 14 al 26 de octubre de 1946, con la asistencia de delegados de veinticinco países, con el fin de discutir y aprobar la constitución de una nueva organización internacional para facilitar la coordinación y unificación de los estándares industriales. México era miembro de dicho comité coordinador y participó en la citada conferencia, por conducto del Cónsul General en Londres, Sr. Alberto Andrade González¹⁰⁵.

[ISO] Es una federación de organismos nacionales de normalización que hoy comprende 135 miembros, uno en cada país. Su objeto es promover en el mundo el desarrollo de la normalización y actividades conexas para facilitar el intercambio internacional de bienes y servicios, así como desarrollar la cooperación en las esferas intelectual, científica, tecnológica y de la economía en general. Cuenta con un total de 2 867 cuerpos técnicos: 187 comités técnicos, 572

¹⁰⁵ United Nations Standards Co-ordinating Committee (UNSCC), Report of Conference of the United Nations Standards Co-ordinating Committee together with delegates from certain other national standards bodies held in London at the Institution of Civil Engineers 14th-26th October, 1946.

subcomités, 2 063 grupos de trabajo y 45 grupos de estudio *ad hoc*. Los resultados del trabajo técnico de ISO son publicados como normas internacionales. Su ámbito de acción cubre todos los campos excepto el relativo a eléctrico y de ingeniería electrónica que es responsabilidad de la Comisión Electrotécnica Internacional. En la preparación y desarrollo de sus normas, ISO acerca los intereses de los productores, usuarios/consumidores, gobiernos y de la comunidad científica¹⁰⁶.

México es parte de la ISO desde 1947, y ejerce su membresía por conducto de la Dirección General de Normas de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

7.4.1.2 IEC (International Electrotechnical Commission o Comisión Electrotécnica Internacional)

FUNDADA EN 1906, LA COMISIÓN ELECTROTÉCNICA INTERNACIONAL (CEI) ES LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL QUE ELABORA Y PUBLICA NORMAS INTERNACIONALES PARA TODAS LAS TECNOLOGÍAS ELÉCTRICAS Y OTRAS TECNOLOGÍAS AFINES. LA CEI NACIÓ COMO RESULTADO DE UNA RESOLUCIÓN QUE SE APROBÓ EN EL CONGRESO INTERNACIONAL DE ELECTRICIDAD CELEBRADO EN ST. LOUIS (USA) EN 1904. EN ELLA PARTICIPAN MÁS DE 50 PAÍSES, ENTRE LOS QUE SE INCLUYEN LAS NACIONES MÁS IMPORTANTES DEL COMERCIO MUNDIAL Y UN NÚMERO CADA VEZ MAYOR DE PAÍSES EN PROCESO DE INDUSTRIALIZACIÓN¹⁰⁷.

¹⁰⁶ *Iso Memento 1999 e ISO in figures*, January 2000.

¹⁰⁷ Comisión Electrotécnica Internacional, *Acerca de la CEI*, *oo. cit.*, p. 7.

En la actualidad, alrededor de 200 comités técnicos y subcomités, 700 grupos de trabajo y 10 000 expertos del mundo entero llevan a cabo los trabajos de normalización en este organismo¹⁰⁸.

México pertenece a la IEC de 1981 a 1983. Vuelve a ser miembro a partir de mayo de 1994, hasta la fecha.

7.4.1.3 Codex Alimentarius

EL 11° PERÍODO DE SESIONES DE LA CONFERENCIA DE LA FAO EN 1961 Y LA 16ª ASAMBLEA MUNDIAL DE LA SALUD EN 1963 APROBARON SENDAS RESOLUCIONES POR LAS QUE SE ESTABLECÍA LA COMISIÓN DEL CODEX ALIMENTARIUS¹⁰⁹.

En la actualidad, hay 237 normas alimentarias Codex para productos¹¹⁰.

La representación en Codex es a nivel gobierno. Las delegaciones nacionales están encabezadas por funcionarios designados por sus gobiernos¹¹¹.

Hay trece Comités sobre Productos. México preside el Comité sobre Frutas y Hortalizas Frescas¹¹².

El hecho de que México haya presidido exitosamente por varios años este comité es una prueba de que los países en desarrollo sí podemos participar, de una manera más

¹⁰⁸ Ibidem, p. 11.

¹⁰⁹ Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO)/Organización Mundial de la Salud, *¿Qué es el Codex Alimentarius?*, Roma, 1999, ISBN 92-5-304248-6

¹¹⁰ Ibidem, p.4.

¹¹¹ Ibidem, p. 12.

¹¹² Ibidem, p. 16.

profunda, en la normalización internacional y hacernos cargo de presidencias o de secretarías técnicas de distintos comités, subcomités o grupos de trabajo. Claro que esto ha requerido de un ejercicio de paciencia y de aprendizaje, tanto para la DGN como para el propio Codex Alimentarius.

EL CRECIENTE INTERÉS MUNDIAL POR TODAS LAS ACTIVIDADES DEL CODEX INDICA CLARAMENTE LA ACEPTACIÓN EN TODO EL MUNDO DE LOS CONCEPTOS DEL CODEX, QUE SE REFIEREN A LA ARMONIZACIÓN, LA PROTECCIÓN DE LOS CONSUMIDORES Y LA FACILITACIÓN DEL COMERCIO INTERNACIONAL, PERO EN LA PRÁCTICA A MUCHOS PAÍSES LES RESULTA DIFÍCIL ACEPTAR LAS NORMAS DEL CODEX EN EL SENTIDO REGLAMENTARIO. ORDENAMIENTOS JURÍDICOS Y SISTEMAS ADMINISTRATIVOS DIFERENTES, REGÍMENES POLÍTICOS DISPARES Y, EN OCASIONES, LA INFLUENCIA DE LAS ACTITUDES Y CONCEPTOS NACIONALES ACERCA DE LOS DERECHOS SOBERANOS OBSTACULIZAN EL PROGRESO DE LA ARMONIZACIÓN Y DESALIENTAN LA ACEPTACIÓN DE LAS NORMAS DEL CODEX. SIN EMBARGO, A PESAR DE ESAS DIFICULTADES EL PROCESO DE ARMONIZACIÓN ESTÁ COBRANDO IMPULSO GRACIAS AL FIRME DESEO INTERNACIONAL DE FACILITAR EL COMERCIO¹¹³.

¹¹³ *Ibidem*, p.17.

7.4.1.4 Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT)¹¹⁴

LA UIT SE FUNDÓ EN 1865 COMO UNIÓN TELEGRÁFICA INTERNACIONAL Y SE CONVIRTIÓ EN ORGANISMO ESPECIALIZADO DE LAS NACIONES UNIDAS A PARTIR DE 1947. SUS ESTADOS MIEMBROS SON 188 ADMINISTRACIONES. ADÉMÁS, HAY MIEMBROS DE SECTOR DE 144 ORGANISMOS OPERATIVOS RECONOCIDOS (ES DECIR, PROVEEDORES DE SERVICIOS), 182 ORGANIZACIONES CIENTÍFICAS E INDUSTRIALES, OTRAS 3 ENTIDADES RELACIONADAS CON TEMAS DE TELECOMUNICACIONES, 23 ORGANIZACIONES REGIONALES Y OTRAS INTERNACIONALES, 10 ORGANIZACIONES REGIONALES DE TELECOMUNICACIONES, 4 ORGANIZACIONES INTERGUBERNAMENTALES QUE CUENTAN CON SISTEMAS DE SATÉLITE E INSTITUCIONES FINANCIERA O DE DESARROLLO.

Uno de los sectores en los que actúa es en la normalización de las telecomunicaciones. Sus normas no son vinculativas pero suelen aplicarse porque garantizan la interconexión de redes y permiten suministrar servicios de telecomunicaciones a escala mundial.

¹¹⁴ Organización Mundial del Comercio, G/TBT/W, 26 de marzo de 1996

7.5 El valor de las normas internacionales en nuestro derecho

El Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio señala que, cuando sean necesarios reglamentos técnicos y existan normas internacionales pertinentes o sea inminente su formulación definitiva, los miembros utilizarán esas normas internacionales o sus elementos pertinentes, como base de sus reglamentos técnicos, salvo en el caso de que esas normas internacionales o esos elementos pertinentes sean un medio ineficaz o inapropiado para el logro de los objetivos legítimos perseguidos, por ejemplo a causa de factores climáticos o geográficos fundamentales o problemas tecnológicos fundamentales (artículo 2.4).

Por su parte, como quedó señalado en el punto 7.3.2 de este capítulo, los tratados de libre comercio que México ha celebrado incorporan la obligación de los países firmantes de usar las normas internacionales como base de sus medidas de normalización.

Concretamente, el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica, en el Capítulo IX, denominado "Medidas relativas a la Normalización", establece que, al utilizar normas internacionales, se da una presunción de cumplimiento de ciertas obligaciones establecidas por el propio Tratado. En efecto, se señala que cuando una parte adopte una medida relativa a la normalización que se ajuste a una norma internacional, se presume que dicha medida no está dando un trato discriminatorio a los proveedores de bienes o a los prestadores de servicio de las otras partes ni erigiendo obstáculos innecesarios al comercio entre las partes (artículo 905.2)

Para valorar el hecho de que la obligación de usar normas internacionales se encuentre prevista en los tratados antes señalados, cabe recordar que, en 1999, la Suprema Corte de Justicia de la Nación expidió una decisión en el sentido de que los

tratados internacionales se encuentran por encima el derecho federal y local¹¹⁵.

En congruencia con lo anterior, la LFMN señala que para la elaboración de las NOM, se tomarán en consideración las normas internacionales y cuando no constituyan un medio eficaz o apropiado para cumplir con las finalidades del artículo 40, la dependencia que está elaborando la norma deberá comunicarlo a la SECOFI, antes de que se publique el proyecto de NOM para consulta pública (artículo 44, cuarto párrafo, LFMN).

Por otra parte, la propia Ley señala que, cuando no exista una NOM que deban cumplir los productos a importarse, 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, las del fabricante (artículo 53, último párrafo de la LFMN).

Por su parte, las entidades de la administración pública federal tienen la obligación de constituir comités de normalización, para la elaboración de normas de referencia, cuando las normas mexicanas o internacionales no cubran los requisitos para adquirir, arrendar o contratar bienes y servicios, o bien, cuando las especificaciones contenidas en dichas normas se consideren inaplicables u obsoletas (artículo 67, primer párrafo, LFMN).

Asimismo, los bienes o servicios que adquieran, arrienden o contraten las dependencias y entidades de la administración pública federal, deben de cumplir con las NOM, con las NMX y, a falta de éstas, con las internacionales (artículo 55, segundo párrafo, de la LFMN).

Ya quedó señalado que los diferentes tratados en materias de normas de los que nuestro país es parte o, más precisamente, tratados que incorporan un apartado específico en materia de normas establecen la obligación de usar normas internacionales. Por su parte, la LFMN, como acabo de explicar en los párrafos

¹¹⁵ Una transcripción de esa tesis aparece en el capítulo segundo de la presente investigación.

precedentes, señala que las normas internacionales deben ser tomadas en cuenta para la elaboración de las NOM y se les da un carácter supletorio respecto de reglamentos técnicos (NOM), en el caso de que no exista una NOM que deba cumplir un producto a importarse, lo mismo que junto con las NMX para el caso de adquisición, arrendamiento u otro tipo de contratación de bienes por parte de las dependencias.

Pero todo esto, que es lógico en el concierto internacional, sobre todo si, como ya se comentó al inicio de este capítulo, México no quiere quedar en una posición de aislamiento, no deja de ser curioso desde el punto de vista estrictamente jurídico, ya que las normas internacionales no son normas jurídicas propiamente dichas. En efecto, no son expedidas por alguno de los poderes -legislativo, administrativo o judicial-, sino por organismos internacionales, en su mayoría integrados por personas privadas de los distintos países. Por ejemplo, en el caso de la ISO y de la IEC, la mayoría de sus miembros no son gobiernos sino organismos privados de normalización.

Sin embargo, esas especificaciones o reglas técnicas contenidas en normas internacionales no son por sí mismas obligatorias. Como dice el tratadista Eduardo García Maynez: "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 la norma"¹¹⁶.

7.6 El uso real o adopción de las normas internacionales en los diferentes países

El monitoreo de la aplicación real de las normas internacionales es, según la OCDE¹¹⁷, más bien pobre, por lo que es imposible

¹¹⁶ GARCÍA MAYNEZ, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, Editorial Porrúa, S.A., Vigésimaséptima edición, México, 1977, p.11.

¹¹⁷ OECD, *Regulatory Reform and International Standardisation*, op. cit., p. 23.

formular conclusiones sobre la utilización o no utilización de algún estándar o norma en particular. Hay, sin embargo, tres elementos que pueden ayudarnos a medir el progreso de las normas internacionales. La primera es el número de normas que han sido transpuestas a nivel nacional (pero esto sólo es relevante en el caso de organizaciones de normalización internacional clásicas). En este rubro, ISO ha tratado de investigar, a través de sus miembros, cuántas de sus normas están en este caso, pero todavía no hay una publicación de sus resultados. Otra medida podría ser la compra de cada texto de norma en lo individual, pero los organismos internacionales de normalización no han reunido información al respecto. La tercera, el número de normas utilizadas en los sistemas regulatorios nacionales o internacionales.

En nuestro país, la adopción de normas internacionales se torna difícil por una sencilla razón: tanto las normas de ISO como las de IEC son publicadas solamente en inglés y en francés. Entonces, yz que por fin concluyó el desarrollo de una norma internacional (lo cual puede llevar hasta cinco años) y se cuenta con un texto final, si México quiere adoptarla, hay que iniciar todo un proceso de construcción de consensos tan sólo para la traducción. Puede ser que otros países de habla hispana traduzcan alguna norma del interés de nuestro país, pero entonces nos encontramos con dos problemas: que cada país de habla hispana tiene sus variantes de uso y su manera de expresar los conceptos y, el segundo, que dichas traducciones tienen derechos de autor, por lo que hay que pagar por su utilización. Esto hace bastante relativa la supuesta ventaja que tenemos como miembros de los organismos internacionales de normalización de poder adoptar sus normas de forma inmediata y sin pagar por ellas.

7.7 La notificación de los proyectos de normas de México y de otros países

La SECOFI tiene obligación de notificar los proyectos de normas oficiales mexicanas conforme a lo dispuesto en acuerdos y tratados internacionales de los que México sea parte y, para este efecto, las dependencias tienen obligación de comunicar oportunamente la información correspondiente a la propia SECOFI (artículo 39, fracción XI, de la LFMN).

Esta notificación se hace con el fin de que los otros países tengan la oportunidad de comentar los proyectos de NOM y, eventualmente, oponerse a que se adopten, sin la debida justificación, normas que puedan ser obstáculos técnicos al comercio.

Asimismo, nuestro país, por conducto de la SECOFI, tiene el derecho de formular comentarios a los proyectos de regulaciones técnicas de otros países con los cuales tiene celebrado algún acuerdo o tratado. Las dependencias deben comunicar a la SECOFI su opinión respecto de los proyectos de regulaciones técnicas de otros países, en los términos de los acuerdos y tratados internacionales de los que los Estados Unidos Mexicanos sean parte. (artículo 38, fracción VII, LFMN).

Lo que actualmente hace el punto de contacto de México, que es la Dirección General de Normas de la SECOFI, es enviar las notificaciones a todos los Comités Consultivos Nacionales de Normalización, para que conozcan los proyectos de normas que han llegado de otros países y tengan la oportunidad de formular comentarios. Asimismo, dicha información se pone en la página de internet de la SECOFI para que el público en general tenga oportunidad de comentarios.

En la práctica, casi no se reciben comentarios al respecto.

México ha sugerido en diversos foros que podría ser muy enriquecedor el notificar también los proyectos de normas o estándares voluntarios. Pero esta idea no ha prosperado por varias

razones, como que muchos países apenas si y pueden dar cabal cumplimiento a la obligación de notificar los proyectos de regulaciones técnicas, por lo que no quieren asumir un compromiso adicional. Otra razón es que los estándares voluntarios no se exigen por parte de los gobiernos sino por parte de los mercados que son los que los hace obligatorios.

7.8 La difícil participación de México en la normalización internacional

Para todos los países y, señaladamente, para los que están en vías de desarrollo, participar en la normalización internacional es demasiado complicado y caro.

En efecto, como ya se dijo, simplemente un solo organismo internacional de normalización como ISO tiene, aproximadamente, 187 comités técnicos, cada uno de los cuales, idealmente, habría que atender a través de expertos en el tema que se trata en cada comité. Esto es sumamente complicado porque, muchas veces, no hay el experto en el tema y, cuando lo hay, la empresa en que trabaja no siempre quiere prestarlo porque lo necesita y porque, además, el trabajo en esos comités es totalmente benévolo o gratuito.

Adicionalmente, la mayoría de esos comités se reúnen en países lejanos, por lo que hay que estar efectuando viajes para asistir a cada reunión y esto resulta muy caro, aparte del tiempo que consume.

Todo ello ha provocado que la participación de México en la normalización internacional haya sido muy raquítica: no participa en la mayoría de los comités; en los comités en los que es miembro participante su presencia no es sistemática, es decir, a

algunas reuniones manda un experto y a otras no, además de que no siempre son atendidos por la misma persona¹¹⁸.

Una reflexión que hace la directora de normalización del NIST¹¹⁹, la Dra. Belinda L. Collins, es, si no un consuelo, sí una fuerte llamada de atención sobre la excesiva complejidad que presenta el sistema internacional de normalización. En efecto, al referirse a la participación en la normalización internacional, dice que los Estados Unidos de América, como otras naciones, han tenido un camino errático en los comités de ISO e IEC, que consiste en no participar en algunos comités durante años, enviar participantes diferentes a cada reunión, no hacer circular suficientemente los documentos para que emerja un consenso, ignorar comités técnicos muy importantes o pensar que los trabajos de un comité no tienen nada que ver con sus propias necesidades¹²⁰.

A pesar de la difícil participación en los comités que hacen normas internacionales, el TBT insiste en que, con el fin de armonizar sus reglamentos técnicos en el mayor grado posible, así como los procedimientos de evaluación de la conformidad, los miembros deben participar plenamente, dentro de los límites de sus recursos, en la elaboración, por las instituciones internacionales competentes con actividades de normalización, de normas internacionales referentes a los productos para los que hayan adoptado, o prevean adoptar, reglamentos técnicos, o

¹¹⁸ Los países industrializados claramente dominan la normalización internacional. Como testigo, está el hecho de que solo cinco países —Alemania, Estados Unidos de América, Gran Bretaña, Francia y Japón— detentan más de la mitad de los secretariados de los Comités Técnicos de ISO, dos tercios de los secretariados de sus subcomités y setenta por ciento de los de sus grupos de trabajo. Ver SCHWAMM, Henry. "Standards in daily life for today and for tomorrow", *op. cit.*, p. 12.

¹¹⁹ National Institute of Standards and Technology de los Estados Unidos de América.

¹²⁰ COLLINS, Belinda L., "Une infrastructure normative pour l'avenir", *Enjeux*, No. 200, *op. cit.*

recomendaciones referentes al tema de evaluación de la conformidad (artículos 2.6 y 5.5).

Recientemente, un estudio de la OCDE¹²¹ sobre la reforma regulatoria en México también recomendó intensificar los esfuerzos para utilizar los estándares internacionales cuando sean eficientes y participar más activamente en el desarrollo de estándares armonizados a nivel internacional, como base de las regulaciones técnicas, ya que ello puede facilitar la expansión de la capacidad nacional de producción y apoyar a las empresas mexicanas exportadoras.

En cuanto a la representación del país, la ley señala que la SECOFI representará al país en todos los eventos o asuntos relacionados con la metrología y normalización a nivel internacional (artículo 4, LFMN).

También corresponde a la SECOFI coordinar y dirigir los comités y actividades internacionales de normalización (artículo 39, fracción X, de la LFMN).

Para intentar poner un poco de orden en cuanto a la participación de México en la normalización internacional, la Comisión Nacional de Normalización aprobó, el 25 de noviembre de 1999, los Lineamientos para la Organización de los Comités Mexicanos para la Atención de Organismos Internacionales de Normalización.

El objeto de dichos lineamientos es establecer las reglas generales a las que deberán sujetarse la creación, funcionamiento y disolución de los comités, subcomités y grupos de trabajo necesarios para la atención y seguimiento de los trabajos de normalización de los organismos internacionales y regionales de normalización en los que nuestro país participe (artículo 1°).

Básicamente, dichos lineamientos señalan que, para la atención de cada organismo internacional de normalización, se creará un comité, el cual contará con los subcomités y grupos de trabajo que sean necesarios (artículo 6°).

¹²¹ OCDE, *Revisión de la OCDE de la Reforma Regulatoria...*, op. cit., p. 107.

Por otra parte, los lineamientos se proponen tener los mecanismos para contar con los expertos necesarios para formular la posición de México ante los distintos comités técnicos de los organismos internacionales de normalización. Esa posición debe estar basada en la opinión de expertos que signifiquen una representación equilibrada de los distintos sectores involucrados en un determinado tema.

La mecánica de trabajo que fijan los lineamientos consiste en que la SECOFI, por conducto de la Dirección General de Normas (DGN), recibe los documentos por parte de los organismos internacionales de normalización. La DGN procede a turnar esos documentos a los distintos Comités, a fin de que éstos los distribuyan a los subcomités, según su especialización, para que los analicen a fondo y emitan el dictamen, voto, posición o comentario que deben enviar al respectivo comité, para que, a su vez, lo transmita a la DGN. La posición de México es transmitida por la DGN a los organismos internacionales, o bien, es expresada directamente por la delegación mexicana que se forma para asistir a una reunión determinada (artículos 13, 17, 23).

Un punto importante es que para la designación de los expertos que acudirán a las reuniones de los distintos órganos de los organismos internacionales, los lineamientos obligan a los subcomités respectivos a tomar en consideración la posibilidad real de que los expertos designados puedan asistir de forma regular a las reuniones internacionales que correspondan y evitar al máximo el cambio de titular y suplente. Otro factor a considerar es la honorabilidad de los expertos designados para que la posición que expresen en la respectiva reunión sea aquella que efectivamente fue acordada. Asimismo, debe tenerse en cuenta el compromiso de los expertos para retransmitir, de forma gratuita, a los miembros del subcomité o grupo de que se trate, los conocimientos adquiridos durante las reuniones a las que asistan (artículo 43).

Por su parte, los lineamientos establecen una serie de obligaciones para los expertos, entre las que destacan: adquirir el

compromiso de conducirse con probidad en las reuniones en que participen; presentar ante el organismo la posición que, efectivamente fue la alcanzada en el seno del subcomité o grupo de trabajo de que se trate; ser capaz de darse a entender en forma hablada y por escrito en alguno de los idiomas oficiales de trabajo del organismo y rendir un informe pormenorizado del desarrollo que presenten los temas tratados; así como asistir personalmente a las reuniones las que haya sido acreditado (artículo 45).

Los comités que existen actualmente para atender los trabajos de los organismos internacionales de normalización son¹²²:

- Comité Mexicano para la Atención de la ISO (CMISO), constituido el 7 de febrero de 1992.
- Comité Electrotécnico Mexicano (CEM); es un grupo que apoya la atención de la Comisión Electrotécnica Internacional. Este comité fue creado el 6 de febrero de 1981 y reestructurado el 1º de julio de 1994.
- Comité Mexicano para la Atención del Codex Alimentarius. Fue creado en 1983.
- Comité Mexicano para la Atención de COPANT. Este comité fue creado el 13 de mayo de 1998.

7.9 Los Acuerdos de Reconocimiento Mutuo

Como expliqué a lo largo de la presente investigación¹²³, una vez que existe una norma, entra en juego la etapa relativa a la demostración de que un producto o servicio cumple con la misma.

¹²² Para mayor información sobre estos comités ver: www.secofi.gob.mx/dgn1.html

¹²³ Ver capítulo primero, apartado 1.2 relativo a la Evaluación de la Conformidad, así como el capítulo sexto, "Los particulares como órganos

Durante esa etapa, denominada de la evaluación de la conformidad, los laboratorios acreditados y aprobados llevan a cabo las pruebas que sean necesarias para comprobar que el producto o servicio cumple con las especificaciones. Con base en el reporte de pruebas, el organismo de certificación o la unidad de verificación, según sea el caso, expiden el dictamen o certificado correspondiente, que demuestra el cumplimiento con la NCM o con la NMX de que se trate.

Y en cada país sucede lo mismo, digamos que son sistemas de evaluación de la conformidad nacionales. Sin embargo, cuando un producto va a exportarse, resulta que, en la mayoría de los casos¹²⁴, las pruebas tienen que repetirse en el país al que van destinados. Esto, obviamente, implica un costo muy importante que, finalmente, repercute en los precios que el consumidor paga, con independencia del tiempo que se invierte en hacerlo. Por ello es que los mecanismos de evaluación de la conformidad, al igual que las normas, tienen el potencial de convertirse en obstáculos técnicos al comercio y, por ende, también forman parte de los tratados internacionales que contienen acuerdos o apartados relativos a las medidas de normalización, como comenté en el presente capítulo.

Con el fin de poner un remedio a la multiplicidad de pruebas, dictámenes y certificados que deben obtenerse para introducir los productos/servicios en los mercados de los diferentes países, se han celebrado acuerdos de reconocimiento mutuo, conocidos por su acrónimo en inglés: MRA (*Mutual Recognition Agreements*).

Los MRA tienen por objeto el que las partes se reconozcan, mutuamente, las pruebas, certificaciones y verificaciones que se hayan efectuado a un producto o servicio en los respectivos países, para demostrar el cumplimiento con las normas aplicables. Estos

de apoyo de la administración pública federal para la evaluación de la conformidad de sus regulaciones técnicas”.

¹²⁴ En el caso de los países que son parte de la Unión Europea, las pruebas que se hacen a un producto en un país son válidas en los otros.

acuerdos pueden celebrarse en diferentes niveles y sus efectos también son en distintos niveles:

- ⇒ Gobierno – Gobierno
- ⇒ Entidad de acreditación – Entidad de acreditación
- ⇒ Organismo de certificación – Organismo de certificación
- ⇒ Laboratorio – Laboratorio

Hay MRA muy importantes, como el celebrado entre la Unión Europea y los Estados Unidos de América en 1997. En el caso de México, existen los siguientes diez MRA¹²⁵:

- Entendimiento entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América sobre el reconocimiento de pruebas de laboratorios de llantas.
- Entendimiento entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de los Estados Unidos de América relativo a los acuerdos de aceptación de resultados entre los laboratorios de pruebas en materia de seguridad de producto de ambas partes.
- Entendimiento entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de Canadá relativo a los acuerdos de aceptación de resultados entre los laboratorios de pruebas en materia de seguridad de producto de ambas partes.
- Acuerdo de aceptación de resultados de pruebas celebrado entre la Asociación Nacional de Normalización y Certificación del Sector Eléctrico, A. C. y Underwriters Laboratories, Inc.
- Acuerdo de aceptación de resultados de pruebas entre el laboratorio de la Cámara Nacional de la Industria Eléctrica y de Comunicaciones Eléctricas (CANIETI) y los Underwriters Laboratories, Inc.

¹²⁵ Cabe señalar que un extracto de dichos MRA fue publicado en el Diario Oficial de la Federación del 5 de abril de 2000.

- Acuerdo de reconocimiento mutuo entre la Asociación Nacional de Normalización y Certificación del Sector Eléctrico, A.C. y el Instituto Colombiano de Normas Técnicas y Certificación, para el reconocimiento mutuo de las actividades desarrolladas por cada una de las partes para la evaluación y certificación de productos.
- Acuerdo de reconocimiento mutuo de las capacidades de medición celebrado entre el Centro Nacional de Metrología (CENAM) y el National Institute of Standards and Technology (NIST).
- Acuerdo de reconocimiento mutuo de capacidades de calibración y medición en el marco de la Cooperación Norteamericana de Metrología (NORAMET) del Centro Nacional de Metrología (CENAM), el *National Institute of Standards and Technology* (NIST) y el *Research Council of Canada*.
- Acuerdo de reconocimiento mutuo de patrones nacionales de medición y de certificados de calibración y medición entre los institutos nacionales de metrología de los países miembros del Tratado de la Convención del Metro, coordinado por el Comité Internacional de Pesas y Medidas (CIPM) con la autoridad que le confiere el artículo 10 de las Reglas Anexas de la Convención del Metro.
- Acuerdo de reconocimiento mutuo de intercambio de información de seguridad en juguetes en el marco del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico.
- Acuerdo de reconocimiento mutuo de los resultados de pruebas de laboratorios de productos electrónicos.¹²⁶

El capítulo V del Reglamento¹²⁷ de la LFMN se denomina de los Acuerdos de Reconocimiento Mutuo. Básicamente, los interesados en la celebración de un acuerdo de este tipo deben notificarlo a la SECOFI. En esa notificación han de incluir los

¹²⁶ Este acuerdo fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de octubre de 2000.

¹²⁷ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de enero de 1999.

datos de los celebrantes; las especificaciones mexicanas (NOM, NMX) o extranjeras (normas, directivas, disposiciones, etc.) que serán objeto del acuerdo; y una carta responsiva en la que se haga constar la capacidad técnica de los celebrantes para asumir las obligaciones materia del contrato.

La SECOFI cuenta con un plazo de diez días, a partir de que recibe el proyecto de acuerdo, para pronunciarse sobre el mismo. También se requiere opinión de la dependencia cuya competencia tenga relación con las materias cuya evaluación de la conformidad se reconocerán mutuamente los celebrantes. En ambos casos, opera la negativa ficta, es decir, si SECOFI o la dependencia de que se trate, no responden en el plazo que les da el reglamento, se entiende que la respuesta fue negativa.

Sin embargo, los MRA no han resultado ser la panacea. De hecho, en la actualidad se oyen por todos lados quejas de que toman demasiado tiempo en negociarse porque hay que afinar diferencias en sistemas legales, estructuras administrativas, necesidades gubernamentales, tradiciones, especificaciones, criterios de interpretación, etc. y, sin embargo, sus efectos son apenas perceptibles.

- 1) El artículo 73, fracción XVIII, de la Constitución, que otorga al Congreso de la Unión facultades para adoptar un sistema general de pesas y medidas, es una base sólida para afirmar que dicho Congreso cuenta con facultades para haber expedido la LFMN. Dos facultades complementarias en esta materia para el Poder Legislativo Federal son la de impedir que en el comercio entre estados se establezcan restricciones y para legislar en toda la República sobre comercio (fracciones IX y X del citado artículo).
- 2) La facultad de las dependencias de la administración pública federal de elaborar NOM, plasmada precisamente en la LFMN se sitúa dentro del marco constitucional y legal.
- 3) Las normas oficiales mexicanas son una nueva fuente del derecho. Lo mismo puede afirmarse respecto a las normas mexicanas (NMX) cuando las mismas se convierten en obligatorias en los supuestos estudiados; y las normas internacionales, porque diversos tratados internacionales obligan a los reguladores mexicanos a tomarlas como base de sus regulaciones técnicas.
- 4) La LFMN ha tenido un impacto muy positivo para la modernización del derecho mexicano, al punto de poder hablar de una revolución silenciosa, principalmente porque ha implicado una modificación profunda de la relación entre los poderes públicos y los actores económicos. En efecto, esta Ley ha cambiado la manera de hacer las cosas de las dependencias, así:
 - o Homologa —a través de la figura de la NOM— los instrumentos jurídicos a través de los cuales las dependencias expiden sus regulaciones técnicas. En efecto, las dependencias, antes de la expedición de la LFMN, elaboraban una multiplicidad de instrumentos jurídicos como circulares, lineamientos, reglas técnicas, circulares y criterios. Por lo tanto, en este punto es importante destacar que es falso que la LFMN haya provocado un frenesí regulatorio por parte de las

dependencias. En todo caso, esta ley ha contribuido a ordenar y a sistematizar el quehacer reglamentario de las mismas.

- Introduce y reglamenta, antes de que lo hiciera la *Ley Federal de Procedimiento Administrativo*, la figura de la consulta pública obligatoria de las regulaciones técnicas de las dependencias de la administración pública federal (NOM). La consulta pública es un instrumento democratizador y ha tenido gran acogida por parte de los particulares. La gente simplemente ya no acepta que su futuro sea decidido a puertas cerradas y sin su opinión.
 - Permite la participación de los particulares desde que inicia la elaboración de una NOM, lo cual permite que se vayan preparando para la entrada en vigor de la misma y que la acepten y acaten con más facilidad.
 - Introduce la obligación de las dependencias de elaborar un análisis costo-beneficio – hoy la manifestación de impacto regulatorio – que apoyara la conveniencia de expedir una determinada regulación técnica.
- 5) Los organismos de evaluación de la conformidad – laboratorios, unidades de verificación y unidades de verificación – que operan en el marco de la Ley Federal de Metrología y Normalización constituyen una forma de descentralización por colaboración que es aceptada por nuestro derecho.
- 6) La participación de laboratorios, unidades de verificación y organismos de certificación, de carácter privado, en la evaluación de las regulaciones técnicas o NOM de las dependencias de la administración pública federal ha sido muy exitosa pues, por un lado, ha multiplicado exponencialmente la capacidad de verificación e inspección de las mismas y, por el otro, ha contribuido a crear un sistema de confianza que ahora hay que cuidar y expandir. Desafortunadamente, muchas de las dependencias

normalizadoras no han comprendido que el apoyar su tarea de inspección con organismos de evaluación potencia su capacidad de supervisión del cumplimiento con sus propias normas oficiales.

- 7) Las normas internacionales tienen validez en nuestro derecho porque así lo disponen diversos tratados internacionales, así como la Ley Federal sobre Metrología y Normalización.
- 8) La obligación para los países miembros contenida en el Acuerdo de Obstáculos Técnicos al Comercio del Acta Final de la Ronda Uruguay de utilizar las normas internacionales como base de sus respectivas regulaciones técnicas sería mucho más fuerte si hubiera una definición de qué es una norma internacional.
- 9) Para muchos países en desarrollo es un obstáculo que, les dificulta la adopción de normas internacionales, el hecho de que las normas ISO e IEC solamente se publiquen en inglés y en francés. Por ello, para ser tomadas como base de las regulaciones técnicas, debe siempre empezarse por traducirlas y consensuarlas, lo cual implica una enorme pérdida de tiempo.
- 10) El monopolio de los países desarrollados del control de los secretariados técnicos de los comités técnicos, subcomités y grupos de trabajo de los organismos internacionales de normalización dificulta la percepción de legitimidad de estas normas para los países en desarrollo. No es cierto que los países en desarrollo no tengan la capacidad técnica para desempeñar esa tarea. Por ejemplo, México preside exitosamente el Comité de Frutas Frescas y Hortalizas de Codex Alimentarius.
- 11) Los estados de la República debería expedir leyes en materia de normalización, con el fin de que sus regulaciones técnicas sean homólogas y se sometan a un procedimiento estricto de elaboración en el que destaque la consulta pública obligatoria.

- 12) A dependencias como la Secretaría de Gobernación, Hacienda y Crédito Público, de Educación Pública y de la Contraloría y Desarrollo Administrativo debe dárseles el carácter de dependencias normalizadoras y obligarlas a que, en la elaboración de sus regulaciones técnicas, se sujeten al procedimiento que para hacer NOM establece la LFMN.
- 13) La nueva Comisión Federal de Mejora Regulatoria debería lanzar un programa intensivo de capacitación en materia de elaboración de MIR, dirigido a los funcionarios de las dependencias y organismos descentralizados que tienen a su cargo esa función, con el fin de fortalecer las virtudes que tiene este instrumento. De lo contrario, corre el riesgo de ser simplemente una formalidad que las dependencias deben cumplir para expedir sus regulaciones técnicas o NOM.
- 14) Deben establecerse, en el Presupuesto de Egresos de la Federación, los recursos que permitan elaborar MIR de calidad, de otra manera, las dependencias elaboran la MIR de una NOM con el solo propósito de cumplir con una formalidad.
- 15) Es urgente que otras dependencias normalizadoras —además de la SE, SAGAR y SECOFI, que ya lo hacen— comiencen a apoyarse en organismos de evaluación de la conformidad privada para evaluar el cumplimiento con sus NOM. Con ello ampliarán de manera exponencial su capacidad de verificación y podrán hacer efectivas las NOM que han expedido.
- 16) Debería aclararse, en la LFMN, que los organismos de certificación y las unidades de verificación tienen que ser personas privadas, es decir, que no es el fin de las entidades paraestatales hacer esa función, porque precisamente lo que busca dicha Ley es que los particulares apoyen a las dependencias de la administración pública federal a evaluar el cumplimiento de sus NOM. La única excepción a lo anterior sería el caso de institutos de investigación que dan servicio al público, como los centros SEP/CONCYT.

- 17) El paradigma de que los particulares no pueden ser autoridad para los efectos de juicio de amparo está en franca crisis, porque todos los días está siendo contradicho por una nueva realidad, que consiste en que las autoridades no son las únicas que infringen actos de molestia a los particulares, ya que otros particulares también lo hacen. Un ejemplo de ello son los dictámenes y certificados de los laboratorios, unidades de verificación y organismos de certificación que operan en el marco de la Ley Federal de Metrología y Normalización, y que son la base técnica para la imposición de sanciones. Por lo tanto, ya llegó el momento en que ese paradigma debe ser sustituido.
- 18) La SECOFI ya no tendría que elaborar estándares voluntarios o NMX. En efecto, como en casi todos los países, el gobierno debería elaborar, exclusivamente, regulaciones técnicas y la elaboración de estándares voluntarios habría de ser responsabilidad exclusiva de los particulares.
- 19) La LFMN debería aclarar cuál es el valor de las recomendaciones de la Comisión Nacional de Normalización (CNN) y cuál es el valor del Catálogo de Normas.

MARCO JURÍDICO

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Acta Final de Ronda Uruguay

Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1994.

Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y fitosanitarias, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1994.

Ley Federal sobre Metrología y Normalización (LFMN)

Ley Federal de Procedimiento Administrativo

Ley de Comercio Exterior

Ley Federal de Protección al Consumidor

Reglamento de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización

Reglamento Interior de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

JURISPRUDENCIA/TESIS AISLADAS

AUTORIDADES PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. El término "autoridades" para los efectos del amparo, comprende a todas aquellas personas que disponen de la fuerza pública en virtud de circunstancias, ya legales, ya de hecho, y que, por lo

mismo, estén en posibilidad material de obrar como individuos que ejerzan actos públicos, por el hecho de ser pública la fuerza de que disponen. Tesis de jurisprudencia 300, Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1988, segunda parte, p. 519

NORMAS OFICIALES MEXICANAS. La atribución concedida al director general de normas de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, para expedirlas, contenida en el reglamento interior de la dependencia, no vulnera los principios consagrados en los artículos 16, 49 y 73, fracción x, de la Constitución Federal, Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial y su Gaceta*, Novena Época, Tomo IX, Enero de 1999, Tesis Aisladas Segunda Saia, p. 116 y 117.

TRATADOS INTERNACIONALES. Se ubican jerárquicamente por encima de las leyes federales y en un segundo plano respecto de la Constitución Federal. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación* y su Gaceta. Tomo: X. Noviembre de 1999. Tesis: P. LXXVII/99. Página 46. Materia: Constitucional. Tesis aislada.

LIBROS

ACOSTA ROMERO, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, Décima edición actualizada, Editorial Porrúa, S.A., México, 1991.

AENOR (Asociación Española de Normalización y Certificación), *Guía del Empresario, Normalización y Certificación en la Unión Europea*, 2ª Edición revisada y actualizada, 1994, ISBN 84-86688-95-9.

AENOR (Asociación Española de Normalización y Certificación), *Certificación y Actividades Afines*, 1993, ISBN 84-86688-82-5.

BELTRÁN, Miguel, *Originalismo e interpretación, Dworkin vs. Bork: una polémica constitucional*, Editorial Civitas, S.A., Madrid, Primera edición, 1989, ISBN 84-7398-641-5.

BORK, Robert H., "Judicial Review and Democracy", *Encyclopedia of the American Constitution*, Macmillan Publishing Company, USA, 1986, ISBN 0-02-918610-2.

Bureau International Des Poids Et Mesures, *Besoins nationaux et internationaux dans le domaine de la métrologie*, France, 1998, ISBN 92-822-2156-3.

COURET, Alain, IGALENS, Jacques et PENAN, Hervé, *La Certification, Que Sais-je?*, Presses Universitaires de France, 1995, ISBN 2 13 047164 1.

ELY, John Hart, *Democracy and Distrust, A theory of Judicial Review*, Harvard University Press, USA 1980, ISBN 0-674-19637-6.

EUROPEAN COMMISSION, *Guide to the implementation of directives based on the New Approach and the Global Approach*, European Communities, 2000, ISBN 92-828-7500-8.

FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, S.A., Vigésimoctava edición, México, 1989, ISBN 968-432-001-9.

GARCÍA MAYNEZ, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, Editorial Porrúa, S.A., Vigésimaséptima edición, México, 1977.

GÓNGORA PIMENTEL, Genaro, *Introducción al Estudio del Juicio de Amparo*, Sexta edición actualizada, Editorial Porrúa, S.A., México, 1997.

IMAI, Masaaki, *¿Cómo implementar el kaizen en el sitio de trabajo? (Gemba)*, McGraw Hill, México.

International Organization for Standardization (ISO)/Electrotechnical Commission (IEC), *Directives, Part 1, Procedures for technical work*, Third edition, 1995, Switzerland, ISBN 92-67-10218-4.

ISO, *Friendship among equals*, Recollections from ISO's first fifty years, International Standardization Organisation, 1997, ISBN 92-67-10260-5.

LÓPEZ RUIZ, Miguel, Norma técnicas y de estilo para el trabajo académico, Universidad Nacional Autónoma de México, Segunda edición, México, 1997, ISBN 968-36-6093-2.

MESSERLIN, Patrick, *La nouvelle organisation mondiale du commerce*, Institut français des relations internationales, Paris, 1995, ISBN 2-10-0026135.

NATIONAL RESEARCH COUNCIL (US), *Standards, Conformity Assessment, and Trade in the 21st Century*, National Academy Press, Washington, D.C., 1995, ISBN 0-309-05236-X.

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES, *L'Accès au Marché après le Cycle d'Uruguay, Perspectives sur l'investissement, la concurrence et la technologie*, OCDE, 1996.

OSBORNE, David and GAEBLER, Ted, *Reinventing Government, How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Private Sector*, Plume, USA, 1993, ISBN 0-452-26942-3.

SECRETARÍA DEL GATT, *Los resultados de la Ronda Uruguay de las negociaciones comerciales multilaterales. Los textos jurídicos*, Ginebra, 1994, ISBN 92-870-3121-5.

SEGOVIA, Rafael, "El salto a la modernidad" en ARRIOLA, Carlos/compilador, *Testimonios sobre el TLC*, Miguel Ángel Porrúa, Librero-editor/Editorial Diana, S.A. de C.V., Primera edición, marzo de 1994, ISBN 968-842-426-9.

STERN, Robert L., "Commerce Clause", *Encyclopedia of the American Constitution*, Macmillan Publishing Company, USA, 1986, ISBN 0-02-918610-2.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Proyecto de Ley de Amparo Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, 2000, ISBN 968-5153-80-9.

ZALDÍVAR L., Arturo F., "La evolución del juicio de amparo a través de la interpretación judicial", en *Estudios Jurídicos Conmemorativos del Sesenta y Cinco Aniversario de la Barra Mexicana de Abogados*, Barra Mexicana, Colegio de Abogados, A.C., Primera Edición, 1998, ISBN-968-454-683-1.

ZAVALA RUIZ, *El Libro y sus orillas*, Universidad Nacional Autónoma de México, tercera edición, México, 1995, ISBN 968-36-2217-8.

ARTÍCULOS ESPECIALIZADOS/DOCUMENTOS

APEC *Guide to Good Regulatory Practice*, Draft Only, May, 1999.

ASIMOW, Michael, "Delegated Legislation: United States and United Kingdom". *Oxford Journal of Legal Studies*, Vol. 3, No. 2, 1983.

ASIMOW, Michael (Profesor de la Escuela de Derecho en la Universidad de California, Los Angeles), *Rulemaking under the*

California Administrative Procedure Act: Proposals for Reform, September, 1996.

BESLIN, Jaques et TRONEL, Lucien, "La Certification en 2020: ce n'est qu'un début", *Enjeux* No. 200- Janvier 2000, AFNOR (Association Française de la Normalisation). ISSN 0223-4866.

BOSSERHOFF, Hans-Walter, "The Stamp of standards on daily life", *Supplement to the ISO Bulletin*- October, 1998.

BREITENBERG, Maureen A., *The ABC's of Standards-Related Activities in the United States*, U.S. Department of Commerce, May, 1987.

BREITENBERG, Maureen A., *The ABC's of the U.S. Conformity Assessment System*, U.S. Department of Commerce, April, 1997.

COLLINS, Bellinda L., "Une infrastructure normative pour l'avenir", *Enjeux* No. 200- Janvier 2000. AFNOR (Association Française de la Normalisation), Paris, France, ISSN 0223-4866.

COMISIÓN ELECTROTÉCNICA INTERNACIONAL, *Acerca de la IEC*, Ginebra, Suiza, 2000.

Entrevista concedida por el Sr. Donald Johnston, Director de la OCDE, al Sr. Pedro Ferriz de Con en el noticiero Imagen del 27 de abril de 2000.

ISO BULLETIN- October 1998, "The discrete charm of International Standards". Iso in everyday life, International Standardization Organization.

ISO BULLETIN- May 1999, "Brushing up on Conformity Assessment. A Layman's 10 Point guide to understanding the concept and reality", International Organisation for Standardization.

Iso Memento 1999 e ISO in figures, January 2000.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN (FAO/ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD), *¿Qué es el Codex Alimentarius?*, Roma, 1999, ISBN 92-5-304248-6.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD), *Regulatory Reform and International Standardization*, TD/TCWP(98)36/FINAL, 28 January 1999.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, *Trade Liberalisation Policies in Mexico*, OECD, 1996.

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE), *Revisión de la OCDE de la Reforma Regulatoria en México*, Edición Preliminar, agosto, 1999.

QUINTANILLA MADERO, Carmen, "A solo un click de ti todo el catálogo de normas y muchas cosas más", *Con Mantenimiento Productivo*, Año 1, No. 1, febrero/marzo 2000.

SCHWAMM, Henri, "Standards in daily life for today and for tomorrow", *ISO Bulletin*— October 1998, International Standardization Organization.

United Nations Standards Co-ordinating Committee (UNSCC), Report of Conference of the United Nations Standards Co-ordinating Committee together with delegates from certain other national standards bodies held in London at the Institution of Civil Engineers 14th-26th October, 1946.

WORLD TRADE ORGANIZATION, *Technical Barriers to Trade and Standards. Challenges and Opportunities for Developing Countries*,

ANCE	Asociación de Certificación del Sector Eléctrico, A. C.
CENAM	Centro Nacional de Metrología
CCNN	Comité Consultivo Nacional de Normalización
CNN	Comisión Nacional de Normalización
CONACYT	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
DGN	Dirección General de Normas
EMA	Entidad Mexicana de Acreditación
IEC	International Electrotechnical Commission
IMNC	Instituto Mexicano de Normalización y Certificación, A. C.
INNTEX	Instituto de Normalización Textil, A.C.
ISO	International Standardization Organization
LFMN	Ley Federal de Metrología y Normalización
MIR	Manifestación de Impacto Regulatorio
NMX	Norma voluntaria
NOM	Norma oficial mexicana
NORMEX	Sociedad Mexicana de Normalización y Certificación, A. C.

NYCE	Normalización y Certificación Electrónica, A.C.
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
ONNCE	Organismo de Normalización y Certificación de la Construcción y Edificación, A. C.
PNN	Programa Nacional de Normalización
PROFECC	Procuraduría Federal del Consumidor
RLFMN	Reglamento de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización.
SAGAR	Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural.
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
SECOFI	Secretaría de Comercio y Fomento Industrial
TBT	Technical Barriers to Trade Agreement
UVAS	Unidades de verificación