

20721
176



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"ACATLÁN"

LA NORMALIZACION EN EL DERECHO MEXICANO

SEMINARIO TALLER EXTRACURRICULAR
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
R U T H (M A R T I N E Z C R U Z

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ASESOR: LIC. ALICIA LARA OLIVARES



NOVIEMBRE 2003.

A



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

AGRADECIMIENTOS

"Los sueños se hacen realidad sólo si tu lo deseas de verdad."

Dios:

Gracias por tu infinita grandeza, por darme la vida y dejarme concluir cada uno de mis sueños al lado de las personas que gracias a ti están junto a mí y a quienes amo.

Papi Odín:

Gracias por haber entregado tu vida a tu familia, sin recibir a cambio todas las satisfacciones que te mereces y para quien lo único que tengo es un inmenso cariño y una gran admiración por su devoción al trabajo, una profunda gratitud por haberme mostrado el camino correcto a seguir, así como tu amor, comprensión y ayuda en todos los momentos más felices y difíciles de mi vida. Te quiero.
Eres un ejemplo a seguir.

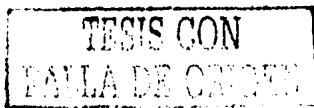
Mami Guille:

Gracias por apoyarme siempre, por tus buenos ejemplos y sacrificios, por inculcarme un espíritu de lucha y superación de terminar todo lo que me propongo y seguir siempre adelante. Quien en su sencillez tiene una grandeza interior y de la que solo he recibido amor, atenciones y cuidados; gracias por tener esa capacidad inagotable de dar cariño y que no te conformaste con haberme hecho tan feliz solamente a mí, sino a toda nuestra familia. Te llevo siempre muy dentro de mi corazón. Te quiero

Ricky:

Este trabajo es un tributo a nuestro amor y al impulso que me brindas día a día a ser mejor, recibe mi gratitud por apoyarme no solo para la realización de éste trabajo sino a lo largo de todo el tiempo que hemos compartido, gracias por tu amor, paciencia, comprensión, cariño y por hacer que valga la pena recorrer juntos el camino de nuestras vidas, lograr cada uno de nuestros sueños aún en los tiempos difíciles, por creer siempre en mí y motivarme a seguir siempre adelante.

Siempre tendrás mi respeto y admiración, mi amor es tuyo. **Te amo.**



Hijos:

Ricardo Arturo (**Ricky**), Emiliano Agustín (**Titín**), Daniel Sebastián (**Tián**):

Con un especial cariño por ser siempre esa fuerza que me impulsa y me da la felicidad más grande que pude tener y que con su manera diaria de conocer el mundo ponen en mi corazón una luz de alegría que solo se puede compensar con el inmenso amor que siento por ustedes. Gracias por cederme parte de su tiempo para poder culminar este trabajo que es suyo. Los amo.

Cachito y Feli:

Estoy muy orgullosa por tener a dos hermanos como ustedes, pues siempre me han demostrado su cariño y apoyo incondicional en todo momento, por el gran cuidado y dedicación que siempre me han brindado pero sobre todo, por ser los mejores hermanos, amigos y cómplices que Dios me ha dado. Los quiero mucho ¡Son los mejores!

Papás Políticos Maru y Agustín:

Siempre he recibido de ustedes un apoyo moral y un cariño muy especial que guardo en mi corazón, agradezco sus consejos que siempre han llegado a mí en el momento oportuno. Por todo lo maravilloso que he recibido de ustedes. Muchas Gracias.

A mis Cuñados, Sobrinos, Tíos y demás familiares:

Les agradezco las experiencias compartidas a lo largo de estos años que nos han servido para crecer como familia, pues tanto éstas, como los consejos brindados y especialmente su apoyo y cariño me han ayudado a alcanzar uno de mis objetivos.

A mis Grandes Amigos:

Que durante gran parte de mi vida me han aconsejado y apoyado para salir adelante siempre que los he necesitado.

A mi Universidad Nacional Autónoma de México, a mi Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán y mi facultad de Derecho:

Por ser formadores de grandes profesionales dentro de los ámbitos que requiere la sociedad. Por brindarnos a cada uno de nosotros la oportunidad de estudiar una carrera que nos permita desarrollarnos como profesionistas comprometidos con nuestra patria y porque nos sentimos orgullosos de ser Universitarios.

Por eso y mucho más mi inmenso agradecimiento respeto y gratitud.

A los Profesores:

Por ser fuente de conocimiento; por su empeño en la impartición de sus clases dedicándonos su valioso tiempo; por darnos sus consejos y paciencia durante el transcurso de nuestra formación profesional y especialmente a los licenciados

Lic. Alicia Lara Olivares

Lic. Cesar Octavio Irigoyen Urdapilleta

Lic. Roberto Tinajeros Barrera

Lic. Irene Díaz Reyes

Lic. Ismael Rafael Cruz Ramírez

Quienes desinteresadamente me proporcionaron su ayuda y apoyo incondicional para la culminación de este trabajo. Muchas Gracias

"Invertir en Conocimientos Produce Siempre los Mejores Intereses"

Benjamín Franklin.

Papi: siempre recuerdo cuando me decías...

"Ama a tu profesión; trata de considerar la abogacía de tal manera que el día que tu hijo te pida un consejo sobre su destino, consideres un honor proponerle que se haga abogado... El amor al oficio lo eleva a la categoría de arte. El amor por sí solo transforma el trabajo en creación... La abogacía no es ciertamente un camino glorioso, está hecho como todas las cosas humanas, de penas y de exaltaciones, de amarguras y de esperanzas, de desfallecimientos y de renovadas ilusiones. Pero gran virtud es entrever algún día en ella ese pequeño hilo de oro de la gloria que ansiamos para nuestro hijo".

COUTURE

...No lo olvidé

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

LA NORMALIZACIÓN EN EL DERECHO MEXICANO

INDICE

Introducción	4
Capítulo 1	
La normalización.	6
1.1. ¿Qué es la normalización?	7
1.2. Principios básicos de la normalización	9
1.3. Importancia de la normalización	12
1.4. ¿Qué es una norma? Diferentes tipos de normas	14
Capítulo 2	
Antecedentes legislativos en México en materia de normalización	19
2.1. La Ley sobre Pesas y Medidas (1928)	20
2.2. La Ley sobre Normas Industriales (1946)	21
2.3. La Ley General de Normas y de Pesas y Medidas (1961)	22
2.4. La Ley Federal sobre Metrología y Normalización (1988)	23
Capítulo 3	
Marco jurídico actual en materia de normalización	24
3.1. La Ley Federal sobre Metrología y Normalización (1992)	25
3.2. Las Reformas a la Ley Federal sobre Metrología y Normalización	31
3.3. El Reglamento de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización	34
3.4. La Ley Federal de Protección al Consumidor	35
3.5. La Ley de Comercio Exterior	36
3.6. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	38
3.7. El Reglamento Interior de la Secretaría de Economía	40
3.8. Acuerdos Internacionales	42
3.8.1. El Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (OTC)	43
3.8.2. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)	44

Capítulo 4

La naturaleza jurídica de las normas oficiales mexicanas (NOMS)	45
4.1. Distinción entre actos materiales y actos formales	48
4.2. La Ley	50
4.2.1. Diferencias y similitudes entre ley y NOM	51
4.3. El Reglamento	52
4.3.1. Diferencias y similitudes entre reglamento y NOM	55
4.4. Los Actos Parareglamentarios o Cuasi-legislativos	57
4.5. El acto administrativo	61
4.5.1. La teoría de los actos administrativos bilaterales	65
4.5.2. La NOM como acto administrativo	67

Capítulo 5

Procedimiento de elaboración, modificación y cancelación de las normas conforme a la Ley Federal sobre Metrología y Normalización	72
5.1. Iniciativa de elaboración de NOMS	73
5.2. ¿Qué son los Comités Consultivos Nacionales de Normalización?	75
5.3. El periodo de consulta pública y la publicación de las NOMS	77
5.4. Modificación y cancelación de las NOMS	80
5.5. Las normas mexicanas (NMX)	81
5.6. ¿Qué son los organismos nacionales de normalización?	83

Conclusiones	84
---------------------	-----------

Bibliografía	87
---------------------	-----------

Lista de acrónimos	91
---------------------------	-----------

Introducción

Las normas oficiales mexicanas (NOMS) son regulaciones técnicas de observancia obligatoria expedidas por las dependencias competentes que establecen reglas, especificaciones, características o prescripciones aplicables a un producto, proceso, instalación, sistema, actividad o servicio cuando éstos pueden 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.

Dichas normas son elaboradas a través del "proceso de normalización", mismo que resulta indispensable no solo para realizar y promover el comercio, sino también para incrementar el nivel de productividad de las empresas.

Lo anterior resulta evidente si reconocemos que las NOMS han cobrado a recientes fechas una importancia sin precedente, tanto en el ámbito internacional como en el nacional.

En el ámbito internacional, provocado por la eliminación o reducción de aranceles pactada en los tratados comerciales internacionales, circunstancia que originó que las "regulaciones técnicas" (NOMS), como restricciones no arancelarias al comercio, fungieran como un instrumento eficaz para la defensa de la seguridad, salud y el medio ambiente de un país, contra las importaciones.

Dentro del ámbito nacional, las NOMS se han constituido como los instrumentos jurídicos a los cuales comúnmente recurre la administración pública federal para establecer especificaciones mínimas de seguridad, salud, entre otras, que deben cumplir los bienes o servicios para lograr su comercialización en territorio nacional a efecto de proteger a los consumidores.

Se hace evidente la muy escasa difusión de las normas y regulaciones técnicas, así como del proceso de normalización; existe por lo tanto carencia de documentos en los que se explique qué son, cuáles son sus fines, su desarrollo, su origen y los múltiples aspectos que hacen de la normalización un proceso paralelo al desarrollo de la producción y comercialización. Aunado a lo anterior, poco se ha escrito doctrinalmente sobre las normas desde el punto de vista jurídico.

Es así como en el presente trabajo intenté en principio definir el concepto tanto de "normalización" como de "norma", determinar la importancia de ambas, así como señalar los antecedentes legislativos que han servido de base para el desarrollo de esta actividad en México.

4

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

A continuación, procedí a realizar una breve exposición del peculiar, y a la vez interesante proceso de normalización, así como del marco jurídico, tanto nacional como internacional que hoy en día regula dicho proceso en nuestro país.

La información antes señalada sirvió de base para desentrañar el tema de la naturaleza jurídica de las NOMS para lo cual pretendí exponer de forma esquemática la naturaleza de instituciones jurídicas que pudieran ser equiparables a la de las NOMS, tales como la "ley" y el "reglamento", estableciendo así la diferencia entre las primeras y las dos últimas.

Complementando lo anterior, mi objetivo fue exponer los aspectos principales de posturas doctrinales que han sido utilizadas para intentar desentrañar la naturaleza jurídica de las NOMS y de la LFMN.

Capítulo 1

La normalización.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

1.1.- ¿Qué es la normalización?

Aún cuando existe la tendencia a creer que la normalización es una consecuencia del avance tecnológico y que se ha venido realizando después de la revolución industrial, debe advertirse que esta actividad realmente empieza a manifestarse en los inicios de la civilización.

En este orden de ideas, las civilizaciones más antiguas llevaron a cabo actividades de normalización para regular sus primitivas tecnologías e intercambios comerciales.

La diferencia esencial entre las normas del pasado y las de la era industrial moderna, estriba no tanto en su naturaleza o aplicación, ya que ambas cuentan con las características de "Generalidad", es decir, son aplicables a toda aquella persona que se coloque en el supuesto establecido por la propia norma, y "Objeto" o "finalidad", es decir; ambas han tenido como objetivo principal regular las características que deben satisfacer los bienes y servicios para facilitar el intercambio comercial. De esta manera, la diferencia radica en la forma altamente organizada mediante la cual se realiza actualmente el complejo proceso de normalización.

La Organización Internacional de Normalización "ISO" (*International Organization for Standardization*) ha definido la normalización como "el proceso de formular y aplicar reglas con el propósito de realizar un orden en la actividad específica, para el beneficio y con la cooperación de todos los intereses y en particular, para la obtención de una economía de conjunto óptima, teniendo en cuenta las características funcionales y los requisitos de seguridad"¹

Asimismo, la ISO menciona que normalizar es especificar, simplificar y unificar.

- a) Especificar, es definir calidad,
- b) Simplificar, es reducir modelos superfluos y,
- c) Unificar, es definir las características dimensionales para asegurar intercambiabilidad.

Para la Asociación Francesa de Normalización (AFNOR), "la normalización es un conjunto de técnicas que tiene por objeto definir colectivamente, en consideración de categorías determinadas de necesidades, gamas correspondientes de productos o métodos propios a satisfacerlos (aptitudes al empleo) eliminando las complicaciones y las variedades superfluas por medio de la simplificación, con el

¹AENOR. *Normalización y Certificación. Conceptos básicos*, Publicación técnica AENOR, 1991. pg. 15.



fin de permitir una producción y una utilización racional, sobre la base de técnicas válidas en el momento".²

Por último, la Asociación Española de Normalización (AENOR) define la normalización como "la actividad que pretende establecer un proceso por el cual se unifican criterios respecto a determinadas materias y se posibilita la utilización de un lenguaje común en un campo de actividad concreto".³

Tomando en consideración las anteriores definiciones podemos formular nuestra propia definición de normalización diciendo que ésta es:

Un conjunto de actividades que tienen por objeto definir las características de distintas clases de productos, procesos, servicios y métodos con el fin de permitir una producción y utilización racional de los recursos, conforme a las técnicas e infraestructura válidas en el momento, facilitando el comercio y logrando la satisfacción y la protección del consumidor.

²ibidem. pp. 15.

³ibidem. pp. 15.

1.2.- Principios básicos de la normalización.

La normalización es así, consecuencia de una serie de pasos, estudios y discusiones. Se puede afirmar que las dos etapas más importantes de la normalización son:

- a) El procedimiento de elaboración de las normas o procedimiento de normalización propiamente dicho y;
- b) El procedimiento relativo a la aplicación de las normas y verificación de su cumplimiento o procedimiento de "evaluación de la conformidad".

Partiendo del hecho de que la normalización es la captación de la realidad, es difícil basarla en principios rígidos, establecidos "a priori" que le resten la necesaria flexibilidad para adaptarse a las necesidades, a la técnica y a la idiosincracia nacional, por lo cual debe ser forzosamente considerada como una gestión paralela al proceso de producción.

Los principios básicos de la normalización son:

1.- Homogeneidad.

Este principio se refiere a que el conjunto de normas debe constituir un todo homogéneo. No hay ni puede haber una norma aislada; la interdependencia entre distintas ramas de una industria, así como entre distintas industrias obligan a la mayor homogeneidad posible entre todas las normas existentes. Es necesario que una nueva norma se integre perfectamente al total de las normas ya existentes y por demás, conviene lograr no solo una equivalencia entre las diferentes normas nacionales sino también una coordinación en el plano internacional entre las normas emitidas por los distintos países (normas extranjeras), así como entre estas últimas y aquellas emitidas por los distintos organismos internacionales de normalización (normas o lineamientos internacionales).

2.- Equilibrio.

La normalización debe buscar un equilibrio entre las necesidades del progreso tecnológico y las posibilidades económicas del país. Este equilibrio garantiza que las normas no sean especulaciones de escritorio, sino resultado de la colaboración de todos los sectores afectados. Una norma puede establecer un alto grado de calidad, acorde con un estado avanzado de la tecnología, pero nunca se aplicará si se encuentra por encima de las posibilidades económicas de los destinatarios de dicha norma. La norma debe entenderse no como un objetivo a alcanzar, sino como un aspecto de la realidad que requiere ser regulado.

3.- Continuidad o Adaptabilidad.

El proceso de normalización no debe considerarse como algo estático, sino como un proceso dinámico ya que, cuando cambian las condiciones (grado de desarrollo tecnológico o posibilidades económicas) es necesario llevar a cabo la revisión de las normas producto de dicho proceso. La normalización es una labor permanente.

4.- Cooperación.

La normalización es una obra eminentemente colectiva. En ella participan los distintos sectores en los que se divide la sociedad. La división menos extensa de los sectores interesados que puede participar en la elaboración de una norma es la que los clasifica en tres grandes grupos:

- a) Sector de interés general,
- b) Sector productor, y;
- c) Sector consumidor.

El sector de interés general abarca a todos aquellos que no están directamente afectados por la aplicación de una norma, es decir, incluye a las instituciones de enseñanza y de investigación, a las asociaciones de profesionistas, etc., mismos que poseen los conocimientos técnicos derivados de la labor de investigación.

El sector productor que, como su nombre lo indica, hace referencia a los fabricantes del producto a ser normalizado.

Al sector consumidor pertenecen tanto los consumidores directos como los intermediarios que se encuentran por lo general representados por las asociaciones de consumidores (vgr. Procuraduría Federal del Consumidor). Es este sector quien finalmente recibirá los beneficios o en su caso, los perjuicios de una buena o mala normalización.

Paralelamente a dichos principios, la AENOR ha establecido los siguientes:

1.- Las normas deben ser deseadas; deben recoger los intereses y deseos de todas las partes involucradas para poder alcanzar de forma voluntaria un acuerdo que se vea reflejado en las mismas.

2.- Las normas deben ser susceptibles de aplicación pues la publicación de una norma y todo su proceso de elaboración tiene poco sentido si el resultado final es inútil.

3.- Las normas deben ser planeadas; es decir, los beneficios sociales y/o económicos de una norma deben ser comparados con los costos totales de elaboración, publicación y mantenimiento de la misma (revisión). En aquellos

sectores donde la innovación y el desarrollo son muy rápidos, con una frecuente y excesiva normalización se corre el riesgo de frenar dicha innovación, así como de crear soluciones contradictorias o divergentes para un mismo problema.

4.- Las normas deben ser revisadas en intervalos de tiempo apropiados y, derivado de lo anterior, tomar las acciones pertinentes, ya sea llevando a cabo la modificación o incluso la cancelación de la norma que se considere obsoleta.

1.3.- Importancia de la normalización.

Una vez definido el concepto de normalización, nos encontramos en condiciones de abordar en este inciso la importancia de dicho proceso, tomando en consideración tanto las ventajas como desventajas que representa en el entorno comercial e industrial de cualquier país.

En este orden de ideas, la normalización presenta ventajas significativas, siendo éstas las siguientes:

Es un importante medio de comunicación tanto en el comercio interno como en el internacional, lo desarrolla y lo fomenta al unificar parámetros a los cuales la elaboración de un producto, la realización de un proceso o la prestación de un servicio se deben ajustar.

Sirve para disminuir costos en la producción, previniendo la aparición de fallas repetitivas durante los procesos. De esta manera las normas están escritas para que sean fáciles de entender, trabajar y aplicar, pues su misión es prevenir problemas que otros ya han resuelto.

En otras palabras, la normalización contribuye a la mejora de la economía mediante el ahorro de recursos (humanos, materiales y energéticos) en la producción e intercambio de bienes y servicios.

Fomenta la protección al consumidor a través del incremento de una adecuada calidad de productos y servicios. También tiende a lograr una mejor calidad de vida entre los habitantes de un país, calidad de vida que se ve reflejada en una mayor seguridad, salud y protección al medio ambiente, entre otros.

Una de las barreras técnicas para el comercio es la falta de normas a las cuales referir la calidad de un producto, proceso o servicio. En virtud de lo anterior, los diferentes países se ven en la necesidad de elaborar normas que establezcan parámetros iguales o similares en cuanto a calidad, dimensiones, entre otras características, con el objeto de facilitar el comercio entre ellos.

De esta manera, la normalización hace posible la realización de este intercambio y establece la posibilidad de que México compita comercialmente en igualdad de condiciones con otros países mediante la colocación en los mercados de bienes y servicios producidos con altos niveles de calidad en cumplimiento estricto con las normas aplicables.

Finalmente, propicia la adquisición de infraestructura técnica y científica ya que las normas, siendo el producto de la normalización, son herramientas efectivas para la transferencia de tecnología.

No obstante las ventajas antes expuestas, la normalización puede presentar ciertas desventajas. A manera de ejemplo podemos mencionar las siguientes:

1. Puede llegar a incrementar los costos iniciales de las empresas al momento de verse obligadas a aplicar una norma que establece requisitos nuevos o adicionales de aquellos que se venían utilizando.
2. Las normas pueden llegar a constituirse en serias "barreras no arancelarias" a la importación de productos extranjeros. El supuesto anterior se actualiza si la norma en cuestión establece requisitos difíciles, e incluso imposibles de cumplir para un producto de procedencia extranjera con el exclusivo fin de proteger la producción nacional.
3. Asimismo, un abuso en las labores de normalización podría equipararse a lo que comúnmente se conoce como "diarrea legislativa". Es decir, la emisión de normas en grado desmedido puede frenar la producción, comercialización e incluso importación de productos y servicios en un país, además de generar incertidumbre y confusión entre los destinatarios de las mismas.

1.4.- ¿Qué es una norma? Diferentes tipos de normas.

Una norma es el resultado final del proceso de normalización.

La ISO ha elaborado la siguiente definición de norma:

"Especificación técnica, accesible al público, establecida con la cooperación y el consenso o la aprobación general de todas las partes interesadas, basado en los resultados conjuntos de la ciencia, la tecnología y la experiencia, que tiene por objetivo el beneficio óptimo de la comunidad y que ha sido aprobado por un organismo cualificado a nivel nacional, regional o internacional".⁴

En México la ya derogada Ley General de Normas y de Pesas y Medidas, publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 7 de abril de 1961 definía en su artículo 4º a la "norma industrial" de la siguiente manera:

"artículo 4º.- Norma industrial es el conjunto de especificaciones en que se define, clasifica y califica un material, producto o procedimiento para que satisfaga las necesidades y usos a que está destinado".

La Ley Federal sobre Metrología y Normalización (LFMN), publicada en el DOF el 1º de julio de 1992, vigente al día de hoy; antes de sufrir las reformas de las cuales más adelante se comentará, clasificaba a las normas en 2 tipos, y definía a ambas en su artículo 3º que a la letra establecía:

"Artículo 3º.- Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

X.- Normas mexicanas: las normas de referencia que emitan los organismos nacionales de normalización.

XI.- Normas oficiales mexicanas: las que expidan las dependencias competentes, de carácter obligatorio sujetándose a lo dispuesto en esta Ley y cuyas finalidades se establecen en el artículo 40."

Atendiendo al sujeto que lleva a cabo la elaboración de la norma, así como al ámbito de aplicación de la misma, podemos establecer los siguientes tipos de normas:

a) Normas de Empresa

Son aquellas elaboradas por cada empresa en lo particular y destinadas a ser aplicadas dentro de la misma. Este tipo de normas tiene su sustento en el hecho de que cada empresa presenta problemas específicos que no son del interés de

⁴Ibidem. pp 16.

otras empresas y que, al abarcar temas particulares, van más allá del contenido de las normas nacionales.

b) Normas de Asociaciones.

Son aquellas elaboradas por las diferentes asociaciones de empresas que producen el mismo producto y que pueden resultar competidoras en el mercado. La norma elaborada en estos términos resulta aplicable a todas las empresas que forman parte de la asociación en cuestión.

c) Normas Nacionales.

Son elaboradas por los órganos de normalización de los diversos países y, como su nombre lo indica, su aplicación es nacional.

En los últimos años, la emisión de normas de este tipo ha sufrido un aumento significativo debido a las necesidades de los gobiernos, de la industria, de los consumidores y de los institutos de investigación y enseñanza en que este tipo de instrumentos jurídicos ayude a simplificar las diversas actividades y abaratar así los productos que dan como resultado de las mismas.

Existen países cuyas normas son exclusivamente de naturaleza obligatoria ("regulaciones técnicas") y otros cuentan exclusivamente con normas de carácter voluntario ("estándares"). Asimismo, nos encontramos con países que han adoptado sistemas mixtos, como lo es el caso de México. No obstante, las normas que regulan aspectos de seguridad y sanidad suelen ser siempre de cumplimiento obligatorio.

Es importante mencionar que la adopción de un sistema de normalización obligatoria es más común en los países en vías de desarrollo que en los países industrializados en virtud de que en estos últimos, el consumidor tiene una mayor conciencia, derivada de una educación previa en cuanto a la elección de un determinado producto o servicio en la medida en que cumple con las especificaciones de una norma. Así, es el mismo consumidor quien de forma indirecta obliga a las empresas a cumplir con dichos instrumentos jurídicos.

d) Normas Regionales.

Factores en común como la geografía, el clima, la cultura, la política y las circunstancias económicas; entre otros, han dado origen a la creación de comunidades de países para fines determinados. Estos países, además de tener dichas circunstancias en común, cuentan siempre con una gran variedad de productos del mismo tipo, lo cual justifica la necesidad de contar con normas comunes elaboradas por organizaciones de normalización regionales. vgr.- la "Comisión Panamericana de Normas Técnicas (COPANT)"; organismo de

normalización para todo América encargado de elaborar normas con respecto a temas no abarcados por los "organismos internacionales de normalización".⁵

f) Normas o lineamientos internacionales.

Son aquellas elaboradas por los diversos organismos internacionales de normalización.

La LFMN en su artículo 3º fracción X-A define a la norma o lineamiento internacional como: "la norma, lineamiento o documento normativo que emite un organismo internacional de normalización u otro organismo internacional relacionado con la materia, reconocido por el gobierno mexicano en los términos del derecho internacional"

Los organismos internacionales de normalización reconocidos hoy en día por nuestro gobierno mexicano son⁶:

- La Comisión Electrotécnica Internacional (IEC), la cual elabora normas internacionales en el campo electrotécnico,
- La Organización Internacional de Normalización (ISO), la cual elabora normas internacionales en extensos y variados campos de actividad, vgr.- las hoy en voga normas ISO 9000 referentes a sistemas de calidad, y por último,
- La Comisión del Codex Alimentarius, misma que tiene bajo su competencia la normalización internacional de productos alimentarios de consumo directo.

Es importante mencionar que este tipo de normas no son obligatorias debido al carácter de internacionalidad con que cuentan. Tomando en consideración dicha circunstancia, y con el objeto de dar a ordenamientos jurídicos de tanta trascendencia un cierto grado de obligatoriedad, diversos tratados internacionales, vgr. la Organización Mundial del Comercio (OMC) o bien, el Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN), entre otros; han establecido el compromiso de los países signatarios de adoptar, en la medida de lo posible, dichas normas internacionales en la elaboración de las propias normas nacionales. Así, la adopción de normas internacionales es una obligación asentada en un tratado internacional que cuenta para su coacción con los mecanismos que ofrece el Derecho Internacional Público.

Adicionalmente, la mayoría de los países ha aterrizado dicha obligación en sus legislaciones internas dando así a estas normas un mayor grado de obligatoriedad. En el caso concreto de México, la LFMN reconoce de forma expresa esta clase de normas y constriñe a las dependencias y organismos

⁵ Datos actualizados al 5 de febrero de 2002.

⁶ Datos actualizados al 11 de febrero de 2002.

nacionales de normalización a tomar en consideración las normas internacionales en la elaboración de las NOMS y NMXS que expidan. Así, los artículos 44 3er párrafo y 41 fracción VI, respectivamente, establecen que:

Artículo 44 3er párrafo:

"Para la elaboración de normas oficiales mexicanas se ... tomarán en consideración las normas... internacionales, y cuando estas últimas no constituyan un medio eficaz o apropiado para cumplir con las finalidades establecidas en el artículo 40, la dependencia deberá comunicarlo a la Secretaría antes de que se publique el proyecto en los términos del artículo 47, fracción I."

Artículo 41 fracción VI:

"Las normas oficiales mexicanas deberán contener:
VI El grado de concordancia con normas y lineamientos internacionales ..."

Por último, el artículo 51-A fracción II establece que, para la elaboración de las normas mexicanas se deberá:

"Tomar como base las normas internacionales, salvo que las mismas sean ineficaces o inadecuadas para alcanzar los objetivos deseados y ello esté debidamente justificado..."

Todas las normas tienen una estrecha vinculación entre sí; es decir, una norma de empresa puede servir de base para la elaboración de una norma nacional y ésta a su vez provee datos para la elaboración de normas regionales e incluso internacionales.

En cuanto a su contenido, las normas pueden clasificarse en distintos tipos:

a) De Terminología o Simbología.

Definen los términos y símbolos comúnmente utilizados en determinada rama de la industria ya que éstos representan un importante medio de comunicación. vgr.- NMX-UV-046-NORMEX-1999 "Bebidas alcohólicas-denominación, clasificación y terminología".

b) Normas Básicas.

Proporcionan información indispensable para la correcta interpretación y aplicación de las normas elaboradas en la mayoría de los campos de la industria. vgr.- NOM-008-SCFI-1994 "Sistema General de Unidades de Medida".

c) Normas de métodos.

Describen de manera formal los pasos a seguir para la obtención de un resultado final, vgr.- NMX-F-083-SCFI-1996 "Alimentos-Determinación de humedad en productos alimenticios", vgr.- NOM-132-SCFI-1998 "Talavera-Especificaciones y Métodos de prueba".

d) Normas de Especificaciones.

Establecen los requisitos y características que debe cumplir un producto, proceso o servicio. Es común que este tipo de normas incluyan el procedimiento que se debe seguir para verificar su cumplimiento y se convierten tanto en normas de especificaciones, como en normas de métodos, vgr.- NOM-149-SCFI-2001 "Café Veracruz- Especificaciones y métodos de prueba".

e) Códigos de Prácticas.

La principal función de los Códigos de Prácticas es recomendar el uso de buenas prácticas comúnmente aceptadas y seguidas por organizaciones competentes. Los códigos permiten que los resultados conjuntos de la experiencia y de la investigación científica se encuentren de forma tal, que permitan a los interesados hacer uso inmediato de estos conocimientos en determinados sectores de la industria. vgr.- "Código de Buena Conducta para la elaboración, adopción y aplicación de normas" de la Organización Mundial de Comercio.

Capítulo 2

Antecedentes legislativos en México en materia de normalización.

2.1.- La Ley sobre Pesas y Medidas (1928).

El primer esfuerzo legislativo para regular la elaboración y expedición de normas en México se gestó en la post-revolución y se consagró en la llamada "*Ley sobre Pesas y Medidas*", publicada el 14 de junio de 1928.

Dicha ley permaneció en vigor hasta el 11 de febrero de 1946 y significó un esfuerzo parcial debido a que en ese momento, México requería de un ordenamiento legislativo que sentara bases sólidas para la regulación de la calidad y el funcionamiento técnico a que debían sujetarse los productos y procesos industriales, mientras que esta Ley se limitaba exclusivamente a establecer reglas aplicables al Sistema General de Unidades de Medida. En conclusión, esta ley carecía de regulación en materia de normalización.

La década de los 40's fue crucial para la industria en el mundo en general. En efecto, con el advenimiento de la Segunda Guerra Mundial, aquella se vio obligada a expandirse en todos los ámbitos. Nuestro país no permaneció al margen de este evento ya que los países industrializados requirieron de los menos industrializados de una producción a gran escala de bienes manufacturados. En virtud de lo anterior, México se vio obligado a entrar repentinamente al proceso industrial.

Tomando en cuenta que en nuestro país se desconocía prácticamente todo lo relacionado con la normalización ya que el único antecedente existente en el país lo era en materia de pesas y medidas, fue necesario crear el 1º de enero de 1943 la Dirección General de Normas (DGN), la cual a la fecha conserva su nombre. Dicha unidad administrativa de la entonces Secretaría de Economía Nacional tendría como función principal llevar a cabo la organización y control de un sistema de normalización.

Con la incursión desmedida e inexperta de México en la industria, en pocos años el logotipo y la frase "Hecho en México" se convirtieron en sinónimos de pésima calidad, principalmente por el mal uso que se le dio a esta frase ya que no requería de certificación alguna realizada por órgano imparcial.

De esta manera, los productos nacionales estaban totalmente desprestigiados y la industria, que había surgido y crecido de manera desmedida y en circunstancias excepcionales, sufrió un colapso. Los industriales nacionales que recibieron fuertes ingresos durante la gran guerra, de pronto se encontraron sin mercado por lo que México tuvo que constreñirse de nueva cuenta a la producción de materia prima y de algunos productos semi-elaborados, así como a las industrias extractivas.

2.2.- La Ley sobre Normas Industriales (1946).

Reconociendo la necesidad de que los productos gozaran de una calidad mínima, el H. Congreso de la Unión expidió el 11 de febrero de 1946, la primera "Ley sobre Normas Industriales" la cual, entre otras cosas, sentó las bases para la elaboración de tres tipos de normas:

- de Calidad,
- de Nomenclatura y ;
- de Funcionamiento.

Esta Ley no consideraba la existencia de normas obligatorias por sí mismas, es decir, únicamente los fabricantes que hubieran participado en su proceso de elaboración o aquellos que las hubieran aceptado y utilizaran el "Sello de Garantía" en sus productos, envases o empaques, así como en sus facturas o propagandas deberían sujetarse a ellas.

En este sentido, las normas previstas por esta Ley tenían un carácter esencialmente voluntario. La DGN quedó facultada para vigilar que los fabricantes que hubieran aceptado las normas industriales se sujetaran a ellas cuando utilizaran el sello de garantía. No obstante, debe señalarse que la "Ley de Normas Industriales" no llegó a aplicarse en todos sus términos ya que el proceso de formulación de normas se redujo al estudio y determinación arbitraria de temas normativos a tratar.

El esfuerzo de las autoridades en lograr un proceso de normalización paralelo al desarrollo industrial y económico del país mediante la aplicación de la citada Ley fue inútil. Los escasos recursos económicos disponibles, sumados a la falta de coordinación y colaboración entre los sectores interesados hicieron inoperante este propósito.

Durante 15 años, la "Ley de Normas Industriales" permaneció vigente y su principal mérito fue permitir a las autoridades recabar cierta experiencia en la materia.

2.3.- La Ley General de Normas y de Pesas y Medidas (1961).

El acelerado desarrollo industrial orilló a las autoridades a revisar la Ley señalada en el numeral anterior, lo cual dio origen a la publicación de la "Ley General de Normas y de Pesas y Medidas" el 7 de abril de 1961. Este nuevo ordenamiento legal ofrecía lo siguiente:

- En primer lugar, una exposición lógica de conceptos, además de una estructuración metódica en sus artículos.
- En segundo lugar, reconoció la obligatoriedad de las normas que regían el Sistema General de Pesas y Medidas, así como de las industriales que expediera la entonces Secretaría de Industria y Comercio con relación a los productos o procesos que pudieran afectar la vida, la seguridad o la integridad de las personas.
- De esta manera, clasificaba las normas en: "normas de pesas y medidas" y "normas industriales".
- Por otra parte, dicha Ley fomentaba la creación de los comités consultivos de normas; órganos encargados de la elaboración de normas e integrados por representantes de las organizaciones de industriales, comerciantes, de crédito, institutos de cultura y centros de investigación que fueren designados por el titular de la mencionada Secretaría.
- Finalmente, la Ley en comento establecía la forma de verificar el cumplimiento de las normas obligatorias respecto de instrumentos para pesar o medir.

2.4.- La Ley Federal sobre Metrología y Normalización (1988).

Después de 27 años de haber sido publicada la Ley de 1961, se emitió su sustituta el 26 de enero de 1988 titulada "Ley Federal sobre Metrología y Normalización", antecedente inmediato de la Ley actual y del cual conserva su nombre.

Este nuevo ordenamiento incluía 78 nuevos artículos que tenían por objeto regular, entre otras cosas:

- La Comisión Nacional de Normalización, como órgano coadyuvante en las actividades de normalización,
- El Programa Nacional de Normalización, como instrumento de difusión y planeación de las actividades de normalización,
- Las "normas oficiales mexicanas",
- El Premio Nacional de Calidad,
- El Sistema Nacional de Acreditamiento de Laboratorios de Prueba (SINALP), cuya finalidad era comenzar a incentivar la participación de la iniciativa privada en las actividades de normalización,
- Por último, la forma de evaluar el cumplimiento de las normas, contemplándose de esta manera la figura de la "contraseña oficial".

Capítulo 3

Marco jurídico actual en materia de normalización.

3.1.- La Ley Federal sobre Metrología y Normalización (1992)

A escasos 4 años de haberse expedido la Ley Federal sobre Metrología y Normalización de 1988, se publica en el DOF el 1º de julio de 1992 su sustituta, la cual lleva el mismo nombre y actualmente se encuentra vigente.

Hoy por hoy se constituye en el principal ordenamiento legal en materia de normalización, mas no el único.

El artículo 3º, en sus fracciones X, X-A y XI señala los distintos tipos de normas reconocidas por dicha ley, siendo éstas las siguientes:

1. Norma Mexicana (NMX).

La NMX es elaborada por un ONN, o por la SE en los términos de esta Ley y que prevé para un uso común y repetido, reglas, especificaciones, atributos, métodos de prueba, directrices, características o prescripciones aplicables a un producto, proceso, instalación, sistema, actividad, servicio o método de producción u operación, así como aquellas relativas a terminología, simbología, embalaje, marcado o etiquetado.⁷

Es importante mencionar que la observancia de este tipo de normas es de carácter voluntario y son comúnmente conocidas en el campo internacional como estándares ("standards").

2. Norma Oficial Mexicana (NOM).

La NOM es la regulación técnica de observancia obligatoria expedida por las dependencias competentes de la administración pública federal conforme a las finalidades establecidas en el artículo 40 de la propia LFMN.

En el argot internacional, la NOM es comúnmente conocida como regulación técnica ("*technical regulation*"), la cual 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"⁸.

Ahora bien ¿Cuáles son esas finalidades que debe satisfacer un instrumento jurídico para poder ser expedido con carácter de NOM? Las NOMS, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 40 de la LFMN deben tener como finalidad, entre otras, establecer:

⁷ Ley Federal sobre Metrología y Normalización publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1º de julio de 1992, artículo 3º fracción X.

⁸ Ibidem. artículo 3º fracción XI.

- Las características que deben reunir los productos, procesos y servicios cuando éstos puedan constituir un riesgo para la seguridad de las personas o dañar la salud humana, animal, vegetal, el medio ambiente, o para la preservación de los recursos naturales. vgr.- NOM-119-SCFI-2000, "Industria automotriz- Vehículos automotores- Cinturones de seguridad- Especificaciones de seguridad y métodos de prueba".
- Las características de los instrumentos para medir, los patrones de medida y sus métodos de medición, verificación, calibración y trazabilidad. vgr.- NOM-010-SCFI-1994 "Instrumentos de Medición- Instrumentos para pesar de funcionamiento no automático - Requisitos técnicos y metrológicos".
- Las especificaciones y procedimientos de envase, embalaje, etiquetado, publicidad de los productos, así como la información comercial, sanitaria, ecológica, de calidad, seguridad e higiene. vgr.- NOM-050-SCFI-1994 "Información comercial- Disposiciones generales para productos".
- Las condiciones de salud, seguridad e higiene de los centros de trabajo. vgr.- NOM-001-STPS-1999 "Relativa a las condiciones de seguridad e higiene en los edificios, locales, instalaciones y áreas de los centros de trabajo".
- Los procedimientos para proteger el medio ambiente y los ecosistemas y preservar los recursos naturales, así como proteger y promover la salud de las personas, animales o vegetales. vgr.- NOM-006-PESC-1993 "Para regular el aprovechamiento de todas las especies de langosta en las aguas de jurisdicción federal del Golfo de México y Mar Caribe, así como del Océano Pacífico incluyendo el Golfo de California".
- Los apoyos a las denominaciones de origen para productos del país. vgr.- NOM-006-SCFI-1994, "Bebidas alcohólicas - Tequila - Especificaciones".
- Las características para el manejo y confinamiento de residuos peligrosos. vgr.- NOM-003-SCT2-1994 "Para el transporte terrestre de materiales y residuos peligrosos. Características de las etiquetas de envases y embalajes destinadas al transporte de materiales y residuos peligrosos".

3. Norma o lineamiento internacional.

Es la norma, lineamiento o documento normativo que emite un organismo internacional de normalización u otro organismo internacional relacionado con la materia, reconocido por el gobierno mexicano en los términos del derecho internacional. Las características y trascendencia de este tipo de normas fueron establecidas en el capítulo 1 del presente trabajo⁹.

Cabe destacar que, para que el Comité Consultivo Nacional de Normalización (CCNN) pueda hacer referencia o armonizar una NOM con normas o lineamientos internacionales o bien, con normas o regulaciones técnicas extranjeras, deberá traducir el contenido de las mismas, adecuarlas a las necesidades del país e incorporarlas al proyecto de NOM, respetando en todo caso los derechos de propiedad intelectual que existan sobre ellas.

4.- Norma Oficial Mexicana de Emergencia (NOM-EM).

Es aquella elaborada en los llamados "casos de emergencia", directamente por la dependencia competente sin mediar anteproyecto o proyecto y en su caso, con la participación de las demás dependencias competentes¹⁰.

Es decir, cuando existe una "emergencia" las dependencias están facultadas por la LFMN a elaborar directamente una NOM y publicarla en el DOF sin requerir de un anteproyecto, proyecto, manifestación de impacto regulatorio (MIR) y análisis de comentarios previos.

La NOM-EM, al igual que una NOM ordinaria se publica en el DOF pero con una corta vigencia de seis meses como máximo; vigencia prorrogable por el mismo lapso de tiempo por una sola vez más. Así, la LFMN establece que en ningún caso podrá expedirse más de 2 veces consecutivas la misma norma como NOM-EM.

En consecuencia, si se requiere que dicha norma continúe surtiendo efectos y aplicándose a los productos o servicios a los cuales está destinada, la dependencia normalizadora deberá seguir el procedimiento ordinario de elaboración de una NOM, tal y como se detalla más adelante en el presente estudio, procedimiento que culmina con la correspondiente publicación en el DOF ya no como NOM-EM, sino como NOM ordinaria.

Claro ejemplo del caso citado lo fue la norma de emergencia "NOM-EM-005-SCFI-1997 "Determinación, Asignación e Instalación del número de identificación vehicular- Especificaciones", la cual fue publicada en el DOF el 27 de junio de 1997 con una vigencia máxima de 6 meses. Dicha vigencia fue prorrogada con la publicación de la "Resolución por la que se prorroga la vigencia de la NOM-EM-

⁹ Ver página 15 del presente trabajo.

¹⁰ Ley Federal sobre Metrología y Normalización, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1º de julio de 1992. artículo 48.

005-SCFI-1997 "Determinación, Asignación e Instalación del número de identificación vehicular- Especificaciones" el 2 de enero de 1998. Finalmente, el 6 de julio de 1998 se publicó el texto de dicha NOM-EM como NOM, siguiendo el procedimiento ordinario de elaboración de las NOMS, bajo la denominación "NOM-131-SCFI-1998 "Determinación, Asignación e Instalación del número de identificación vehicular- Especificaciones".

A continuación formularemos un comentario sobre lo que se considera "caso de emergencia":

La propia LFMN establece que serán considerados casos de emergencia:

"los acontecimientos inesperados que afecten o amenacen de manera inminente las finalidades establecidas en el artículo 40"¹¹.

Como podemos notar, esta definición es muy vaga y da lugar a una peligrosa interpretación subjetiva por parte de las dependencias normalizadoras. Dicha definición pone a las diversas dependencias en gran tentación de acudir a las NOM-EM con el único propósito de regular situaciones de forma extremadamente rápida, las cuales, de otra manera serían reguladas siguiendo todo el procedimiento de elaboración de una NOM lo cual lleva tiempo.

Es así como, con la disposición en comento, las dependencias, de forma unilateral, es decir, sin obtener el consenso de los destinatarios de la norma mediante el lapso de consulta pública, están facultadas por la LFMN para regular situaciones que estrictamente deberían ser reguladas de forma ordinaria.

5.- Normas de Referencia.

Son aquellas que elaboran las entidades de la administración pública federal (vgr.- Pemex, Comisión Federal de Electricidad, entre otras) en aquellos casos en que las normas nacionales (NOMS o NMXS) o internacionales aplicables, no cubren los requerimientos de dichas entidades para adquirir, arrendar o contratar bienes y servicios, o bien, cuando las especificaciones que contengan dichas normas nacionales o internacionales se consideren inaplicables u obsoletas para los mismos fines¹².

Considero trascendente recalcar la importancia de este tipo de normas ya que son la base principal para determinar las características a las cuales deben sujetarse las adjudicaciones de las grandes licitaciones públicas que lleva a cabo el gobierno federal.

Ahora bien, la LFMN tiene el propósito no solo de procurar las condiciones adecuadas para que el sector privado juegue un papel importante en la actividad

¹¹ *Ibidem.* artículo 48, 3er párrafo.

¹² *Ibidem.* artículo 67.

normalizadora, sino también tiene el propósito de fomentar la elaboración, observancia, transparencia y eficiencia de las normas en general.

La ley en cuestión ha sufrido 3 reformas, publicadas en el DOF los días 24 de diciembre de 1996, 20 de mayo de 1997 y 19 de mayo de 1999.

En cuanto a su contenido y refiriéndonos exclusivamente a la materia que nos concierne, esta ley establece las definiciones aplicables, la competencia de las distintas dependencias, entre ellas, la de la SE en la elaboración de las normas, el proceso de elaboración, modificación y cancelación de las NOMS y NMXS, así como la materia a regularse por las mismas. Establece la constitución y forma de operar de los CCNN, ONN, comités técnicos de normalización nacional (CTNN) y comités para la elaboración de normas de referencia.

Finalmente, destina varios de sus artículos a regular la correcta aplicación y vigilancia de la misma por parte de las diversas dependencias de la administración pública federal según sus respectivos ámbitos de competencia, lo cual le resta la importancia que en esta función había adquirido, al amparo de las leyes anteriores, la llamada Secretaría de Industria y Comercio, "...la cual, a partir de la vigencia de la nueva ley fungirá como centro de información sobre la normalización en México."¹³

No obstante, contempla como nuevas funciones de la DGN, codificar las normas, fungir como Secretariado Técnico de la Comisión Nacional de Normalización, llevar a cabo acciones y programas para el fomento de la calidad de los productos y servicios mexicanos, entre otras.

Por otra parte, esta ley deja a un lado la antigua clasificación de NOMS de aplicación obligatoria y NOMS de aplicación voluntaria para recoger una nueva clasificación: NOMS; disposiciones de carácter obligatorio expedidas por las diversas dependencias y NMXS; disposiciones de naturaleza voluntaria elaboradas por los ONN (organismos privados) o por la SE en casos excepcionales, según se detallará más adelante.

Establece la obligación de tomar en cuenta las NMXS y normas o lineamientos internacionales existentes sobre la materia en la elaboración de NOMS. Asimismo, establece el periodo de consulta pública para NOMS y NMXS. Finalmente incluye las llamadas "normas de emergencia" para regular supuestos específicos.

Como complemento, por lo que se refiere al procedimiento para la comprobación del cumplimiento con las normas (evaluación de la conformidad), se establecieron las bases para incrementar la participación del sector privado a través de "organismos de certificación", "laboratorios de pruebas", "laboratorios de calibración" y "unidades de verificación", lo cual contribuyó al fortalecimiento y

¹³ Exposición de motivos de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1º de julio de 1992.

modernización de la infraestructura tecnológica y material del proceso de normalización y al desarrollo de los recursos humanos especializados para dicho fin.

3.2.- Las Reformas a la Ley Federal sobre Metrología y Normalización.

La Ley de 1992, no obstante haber traído consigo las ventajas señaladas y haber acotado la discrecionalidad de las dependencias en la emisión de las NOMS ya que "...define... un procedimiento uniforme de expedición de normas al cual tendrían que sujetarse las diversas dependencias, utilizando la figura de la norma oficial mexicana como canal de instrumentación."¹⁴ y exigir la coordinación de aquellas con los sectores social y privado, dando así transparencia al proceso de normalización, la repentina evolución que se venía gestando tanto a nivel nacional como internacional en los ámbitos de la normalización hizo necesario llevar a cabo la revisión de dicho cuerpo normativo con el objeto de modernizarlo y adecuar sus disposiciones a los compromisos internacionales adquiridos por nuestro país al marco de los diversos tratados comerciales internacionales celebrados.

Es así como el 24 de diciembre de 1996 y el 20 de mayo de 1997 se publicaron reformas a la LFMN, las cuales buscaron, entre otras cosas:

"Mejorar el procedimiento de elaboración de NOMS estableciendo la obligación de tomar en consideración la normatividad internacional existente, el análisis de la efectividad de dichos instrumentos jurídicos, así como los mecanismos de control correspondientes; sustituir el requisito de formular un análisis costo-beneficio por el de una manifestación de impacto regulatorio de elaboración más simple; fortalecer y consolidar los esquemas previstos en la legislación actual, relativos a la creación de normas mexicanas de carácter voluntario con el objeto de promover la autorregulación en beneficio de la calidad de los procesos, bienes y servicios; establecer procedimientos eficientes y confiables a nivel internacional para llevar a cabo la acreditación (a cargo de entidades de acreditación privadas) y aprobación de las personas que evaluarán el cumplimiento y la conformidad con las normas; incrementar la participación privada en dichas actividades; mejorar y dar mayor transparencia a los procedimientos para determinar el grado de cumplimiento con las NOMS o la conformidad con las normas mexicanas, las internacionales u otras especificaciones; se reconoce el término internacional que define dichos procedimientos: "evaluación de la conformidad"; impulsar la celebración de acuerdos de reconocimiento mutuo que permitirán a nuestro país concurrir de forma más continua y activa a los diversos foros internacionales en las materias de metrología y normalización, e incluso obtener el reconocimiento internacional de los organismos privados que habrán de integrar en primer término la infraestructura técnica de nuestro sistema de normalización; ajustar las disposiciones contenidas en la Ley a lo dispuesto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en materia de recursos, e introducir mecanismos de reclamación contra las actuaciones de las entidades de acreditación y de los organismos encargados de evaluar la conformidad con las normas"¹⁵

¹⁴ Ibidem.

¹⁵ Exposición de Motivos del Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de mayo de 1997.

Construyéndonos exclusivamente a la materia de normalización, las reformas señaladas consistieron en lo siguiente:

A efecto de otorgar una mayor importancia a la normalización voluntaria, el artículo 40 de la LFMN, el cual tiene por objeto establecer las materias cuya regulación es competencia de las NOMS, fue reformado en el sentido de eliminar algunas de ellas, dejando aquellas materias a ser reguladas por las NMXS. Las materias que en virtud de la reforma pasaron a ser competencia de las NMXS son:

- a) Los métodos de prueba y procedimientos para comprobar las especificaciones de los productos, procesos y servicios, así como para comprobar el equipo y material para efectuar las pruebas y los procedimientos de muestreo.
- b) Los requisitos y procedimientos para la elaboración de NMXS y la certificación de su cumplimiento.

En la elaboración de las NOMS se establece la obligación de revisar si existen otras NOMS relacionadas, en cuyo caso, las dependencias se deberán coordinar para elaborar de manera conjunta una sola NOM por sector o materia. Lo anterior, con el objeto de evitar duplicaciones innecesarias en el acervo normativo que puedan originar confusiones y contradicciones en el momento de su aplicación.

Se establece la posibilidad de que cuando una NOM obligue al uso de materiales, equipos, procesos, o métodos de prueba específicos, los destinatarios de las normas soliciten autorización a la dependencia que la expidió para utilizar o aplicar materiales, equipos, procesos o métodos de prueba alternativos comprobando que con la alternativa planteada se da cumplimiento a las finalidades de la norma respectiva.

Se establece la obligación de revisar todas las NOMS cada 5 años a partir de la fecha de entrada en vigor del decreto de reformas de 20 de mayo de 1997, debiendo notificarse a la SE los resultados de dicha revisión. De no realizarse dicha notificación, las NOMS perderían su vigencia y las dependencias que las hubieren expedido deberán publicar su cancelación en el DOF¹⁶.

A este respecto, es importante mencionar que, en virtud de que el decreto de reformas de 20 de mayo de 1997 entró en vigor el 1º de agosto del mismo año¹⁷, la "revisión quinquenal" de las normas a que se refiere el párrafo

¹⁶ Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de mayo de 1997. Artículo octavo transitorio.

¹⁷ Ibidem. Artículo primero transitorio.

anterior se llevará a cabo en el año 2002. En virtud de lo anterior, este año será un año de intensa labor para todos los entes normalizadores del país es decir, tanto para los ONN, como para las dependencias de la administración pública federal, en especial para la SE a través de la DGN, la cual deberá estar muy pendiente de la labor de revisión de todas las normas emitidas en el país.

Se establece la obligación de las dependencias de acompañar a los anteproyectos que se presenten en los CCNN para discusión, una MIR, la cual representa con mayor veracidad los beneficios que trae consigo la elaboración de la NOM en cuestión.

3.3.- El Reglamento de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización

Con el fin de lograr una mejor aplicación de la LFMN así como una mayor certeza jurídica en la materia, el 14 de enero de 1999 fue publicado en el DOF el "Reglamento de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización".

Tal y como se señala en la MIR presentada por la DGN ante la Unidad de Desregulación Económica (UDE), hoy Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER)¹⁸ en estricto cumplimiento con lo dispuesto por el artículo 4-A de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo: "... gran parte de las figuras jurídicas creadas y previstas por la Ley Federal sobre Metrología y Normalización (LFMN)... son conceptos provistos de un carácter altamente técnico, por lo que se hace imperante dotar a los sectores involucrados en el proceso normalizador de nuestro país, de un fundamento jurídico claro y preciso, ya que, siendo la Ley un precepto de carácter general y abstracto, no puede ahondar en especificaciones o detalles que solo pueden ser desarrollados mediante la expedición de un Reglamento."¹⁹

Por lo que se refiere a la materia de normalización, es objeto del Reglamento:

- Especificar el contenido del "Catálogo Mexicano de Normas".
- Detallar el contenido de las NOMS.
- Regular la elaboración, expedición, modificación, cancelación y publicación de las NOMS, NMXS y normas de referencia.
- Detallar el procedimiento para la elaboración de la MIR.
- Detallar la integración, publicación y evaluación del "Programa Nacional de Normalización" como instrumento de información al público.
- Elevar a la categoría de "Reglamento" el funcionamiento y la organización de los CCNN, CTNN y Comités Mexicanos para la atención de organismos internacionales de normalización.

¹⁸ Las facultades que pertenecían a la Unidad de Desregulación Económica (UDE) pasaron a la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) en virtud de lo establecido en el 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.

¹⁹ Manifestación de Impacto Regulatorio del Reglamento de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización.

3.4.- La Ley Federal de Protección al Consumidor.

La Ley Federal de Protección al Consumidor fue publicada en el DOF el 24 de diciembre de 1992 y reformada por última vez el 12 octubre del 2001²⁰. Es un ordenamiento legal complementario de las disposiciones establecidas en la LFMN cuya aplicación, derivada de la importancia de su contenido en materia de normalización, resulta indispensable en la materia.

Dicha ley establece en su artículo 3º que, a falta de competencia específica de determinada dependencia de la administración pública federal, corresponde a la SE expedir las NOMS y a la Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO) como organismo descentralizado de aquella, sancionar su incumplimiento.

Es preciso señalar que la mencionada disposición otorga a la SE una facultad única y superior con respecto a aquellas otorgadas a las demás dependencias, lo cual representa una probable reminiscencia de las disposiciones que al respecto establecían las antiguas leyes en materia de normalización.

Asimismo, establece expresamente y de forma complementaria a lo dispuesto por la LFMN y por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), las áreas en las que la SE está facultada para expedir NOMS, siendo éstas las siguientes:

- 1.- La información comercial que deben ostentar los productos, ya sea en sus envases, empaques, envolturas, etiquetas, publicidad, instructivos, garantías o advertencias.
- 2.- Los requisitos que deberán cumplir los sistemas y prácticas de comercialización (vgr.- tiempo compartido, compra-venta y consignación de vehículos usados, entre otras)
- 3.- Los términos y condiciones a que deberán ajustarse los modelos de contratos de adhesión que requieran de inscripción ante la PROFECO. De esta manera, la Ley en cuestión otorga a la SE la posibilidad de sujetar los citados contratos a registro previo ante dicho organismo descentralizado utilizando la NOM como instrumento jurídico.

²⁰ Datos actualizados al 13 de enero de 2002.

3.5.- La Ley de Comercio Exterior.

La Ley de Comercio Exterior fue publicada en el DOF el 27 de julio de 1993 y su última reforma data del 29 de noviembre de 2000.²¹

La importancia de esta ley en materia de normalización consiste en otorgar a las NOMS el carácter de "medidas de restricción o regulaciones no arancelarias" y por lo tanto, sujetarlas a las disposiciones que la misma establece.

De esta manera, los productos de procedencia extranjera que pretendan su entrada al país deberán cumplir con las NOMS que les sean aplicables y así, las autoridades aduaneras tienen la facultad de exigir ese cumplimiento.

En este sentido se ha manifestado la Suprema Corte estableciendo que:

"...las aduanas cuentan, entre otras, con la facultad de verificar el cumplimiento de las obligaciones en materia de comercio exterior, de restricciones y regulaciones no arancelarias, como son las obligaciones derivadas de norma oficial mexicana, pues dicha facultad no se refiere a la verificación de cuotas de tarifas de los impuestos generales de exportación o importación, que sí constituyen aranceles, sino a la verificación de medidas ajenas a dichas contribuciones, pero relacionadas con la exportación, importación, circulación o tránsito de las mercancías; ...para verificar si las autoridades aduaneras cuentan con facultades de inspección y verificación del cumplimiento de una determinada norma oficial mexicana, en cada caso se debe acudir al texto de la misma, en el apartado respectivo, donde se precise si compete a la autoridad aduanera velar por su cumplimiento, o bien en un acuerdo que satisfaga los requisitos de ley..."²²

En la tesis citada se establece que, con el objeto de determinar en qué caso compete a la autoridad aduanera velar el cumplimiento de las NOMS, se deberá acudir en cada caso al texto de las mismas en el apartado respectivo, o bien, estar a lo establecido en un "acuerdo".

Es común que en el texto de las NOMS no se establezca la facultad de la autoridad aduanera para verificar el cumplimiento de la NOM respectiva. Usualmente se dispone que vigilará su cumplimiento la dependencia que emitió la NOM, vgr. en el caso de NOMS expedidas por la SE, será la propia dependencia y la Procuraduría Federal del Consumidor, según sus respectivas atribuciones.

No obstante, la Ley de Comercio Exterior faculta a la SE para determinar las NOMS que las autoridades aduaneras deberán hacer cumplir en el "punto de

²¹ Datos actualizados al 13 de enero de 2002.

²² "Norma oficial mexicana. Para determinar si la autoridad aduanal cuenta con facultades para supervisar su cumplimiento, es necesario acudir a su texto". Novena Época Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: XI, Abril de 2000 Tesis: VI.A.50 A Página: 969 Materia: Administrativa Tesis aislada.

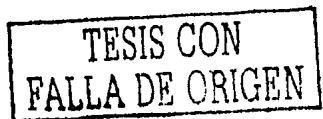
entrada" de la mercancía al país mediante una publicación en el DOF. Es a esta publicación, la cual toma la forma de "acuerdo", a la que se refiere la tesis de la Suprema Corte de Justicia.

En este orden de ideas, las autoridades aduaneras sabrán si tienen facultades para verificar una NOM en específico si así se menciona en el texto de la propia NOM o bien, si dicha NOM se encuentra incluida en el acuerdo publicado por la SE.

En ejercicio de la facultad que esta Ley otorga a la SE, el 2 de junio de 1997 fue publicado en el DOF el "Acuerdo que identifica las fracciones arancelarias de las tarifas de la Ley del Impuesto General de Importación y de la Ley del Impuesto General de Exportación, en las cuales se clasifican las mercancías sujetas al cumplimiento de las normas oficiales mexicanas en el punto de entrada al país, y en el de su salida".

Este acuerdo ha sido reformado en diversas ocasiones los días 10 de octubre de 1997, 16 de diciembre de 1998, 5 de abril de 1999, 17 de noviembre de 1999, 2 de junio de 2000, el 28 de julio de 2000, el 18 de mayo de 2001 y el 5 de diciembre de 2001.²³

²³ Datos actualizados al 9 de febrero de 2002.



3.6.- La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) fue publicada en el DOF el 29 de diciembre de 1976 y reformada por última vez el 30 de noviembre de 2000²⁴.

Esta ley tiene por objeto establecer las bases legales para la organización de la administración pública federal; centralizada o paraestatal.

Es así como este cuerpo normativo establece, y a su vez delimita la competencia de las diversas dependencias de la administración pública federal (administración centralizada), entre las cuales se encuentra la SE, órgano rector en materia de normalización.

El artículo 34 fracción XIII la LOAPF establece que es competencia de la SE: "establecer y vigilar las normas de calidad, pesas y medidas necesarias para la actividad comercial; así como las normas y especificaciones industriales",

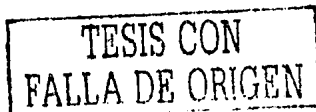
Existen en esta ley disposiciones similares que igualmente dan fundamento legal a la facultad normalizadora de las demás dependencias que llevan a cabo actividades en esta materia. A manera de ejemplo, podemos citar lo dispuesto en el artículo 33, fracción IX, mismo que establece que la Secretaría de Energía (SENER) tiene facultad para: "... expedir normas oficiales mexicanas en materia de seguridad nuclear y salvaguardas, incluyendo lo relativo al uso, producción, explotación, aprovechamiento, transportación, enajenación, importación y exportación de materiales radioactivos, así como controlar y vigilar su debido cumplimiento".

La reforma a este cuerpo normativo de fecha 30 de noviembre de 2000 tuvo por objeto, entre otras cosas, llevar a cabo la modificación del artículo 26 con el propósito de cambiar la denominación de algunas de las dependencias de la administración pública federal, entre las cuales se encuentran²⁵:

- La Secretaría de Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP), la cual cambió su nombre a Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT).
- La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI), la cual cambió su nombre a Secretaría de Economía (SE).

²⁴ Datos actualizados al 13 de enero de 2002.

²⁵ Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de la Ley Federal de Radio y Televisión, de la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, de la Ley de la Policía Federal Preventiva y de la Ley de Pesca publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de noviembre de 2000.



- La Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (SAGAR), la cual cambió su nombre a Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA).

3.7.- El Reglamento Interior de la Secretaría de Economía.

El 2 de octubre de 1995 fue publicado en el DOF el Reglamento Interior de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. Dicho Reglamento fue abrogado por su similar publicado en el mismo medio informativo el 10 de agosto de 2000²⁶.

Con el propósito de ser congruentes con la reforma del 30 de noviembre de 2000 a la LOAPF en la cual se establece el cambio de nombre de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial por Secretaría de Economía, el 6 de marzo de 2001 dicha dependencia expidió el "Decreto que reforma al Reglamento Interior de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial" cuyo único objeto fue modificar la denominación del mismo para quedar como "Reglamento Interior de la Secretaría de Economía"²⁷

Este Reglamento tiene especial importancia para el presente trabajo en virtud de que establece las atribuciones con que de forma específica ha sido investida la DGN como unidad administrativa de la SE²⁸.

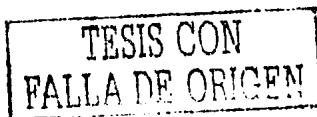
A continuación se establecen las facultades principales de la DGN en materia de normalización:

- Formular, revisar, expedir, modificar, cancelar y difundir las NOMS y NMXS en el ámbito de competencia de la Secretaría de Economía, así como determinar la fecha de su entrada en vigor.
- Constituir, organizar y presidir el CCNN dentro de la competencia de la SE; fijar las reglas para su operación y participar con voz y voto en otros CCNN en los que se afecten las actividades industriales o comerciales.
- Fungir como Secretario Técnico de la Comisión Nacional de Normalización y coordinar sus organismos de colaboración,
- Registrar, verificar y vigilar a los ONN y en su caso, participar en su órgano de gobierno, así como suspender o cancelar su registro.
- Codificar por materias las NOMS, NMXS, normas de otros países (normas extranjeras) e internacionales, mantener el inventario y colección de las mismas y establecer y operar el servicio de información correspondiente.
- Mantener, organizar y operar el registro, así como publicar el listado de ONN.

²⁶Reglamento Interior de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de agosto del 2000, Artículo segundo transitorio.

²⁷ Decreto que reforma al Reglamento Interior de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, Artículo único.

²⁸Reglamento Interior de la Secretaría de Economía publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de agosto de 2000, Artículo 23.

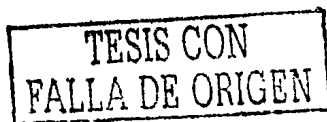


- Aplicar la LFMN y la Ley Federal de Protección al Consumidor en el ámbito de competencia de la SE, así como las disposiciones derivadas de dichas leyes en lo relativo a la formulación, revisión, expedición, difusión y evaluación de la conformidad respecto de las NOMS y NMXS.
- Promover, difundir, establecer las políticas y efectuar la investigación, análisis y demás aspectos relacionados con la normalización y coordinarse, en su caso, con las dependencias competentes y ONN.
- Constituir, organizar y presidir los comités mexicanos para la participación y atención de los organismos internacionales de normalización, así como participar en dichos organismos y en las negociaciones internacionales que correspondan al ámbito de su competencia.

3.8.- Acuerdos Internacionales

Tomando en cuenta que las NOMS pueden implicar obstáculos técnicos al comercio como medidas de restricción no arancelarias, trayendo consigo la restricción, en cierta medida, del libre flujo de bienes y servicios entre los países, se ha hecho necesaria la celebración de diversos acuerdos internacionales que establezcan las pautas y principios a seguir para la emisión de dichos instrumentos jurídicos por parte de los países signatarios.

Sin ser el objeto principal del presente estudio, a continuación mencionaremos dos de los acuerdos internacionales más importantes en la materia de los que México forma parte, ya que, además de influir de manera importante en la legislación interna, han sido un claro ejemplo a seguir por otros acuerdos celebrados al respecto.



3.8.1.- El Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (OTC)

El Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (Acuerdo OTC) o mejor conocido por su nombre y siglas en inglés: "*Technical Barriers to Trade Agreement*" o "*TBT*", es un acuerdo multilateral tomado en el seno de la Ronda Uruguay del GATT ("Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio" o "*General Agreement on Trade and Tariffs*") adoptado en Ginebra, Suiza el 12 de abril de 1979 y del cual México es signatario a partir del 9 de febrero de 1988, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de abril de 1988.

Entre otros muchos aspectos, establece la obligación de los países miembros de, en caso de existir normas internacionales, adherirse a ellas en la elaboración de las propias normas nacionales a menos que dichas normas internacionales impliquen un medio inapropiado o inefectivo para lograr el objetivo perseguido por la norma, vgr.- diferencias climáticas, geográficas, tecnológicas, etc. Estos factores tendrán entonces el carácter de "desviaciones justificadas" para efectos de este Acuerdo.

La anterior disposición tiene como objeto que las normas no se conviertan en barreras técnicas (no arancelarias) al comercio internacional.

Es importante mencionar que esta disposición ha sido recogida por la mayoría de los tratados internacionales ya celebrados o en proceso de negociación entre diversos países de América, de los cuales cabe destacar aquel celebrado entre México, Estados Unidos y Canadá (TLCAN).

Asimismo, esta disposición fue recogida por nuestra LFMN en sus artículos 41 fracción VI y 44, 4º párrafo.

3.8.2.- El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) o mejor conocido por su nombre y siglas en inglés: "North America Free Trade Agreement" o "NAFTA" es el más importante de entre todos los de su tipo, celebrados en América.

Dicho tratado fue adoptado simultáneamente en México, Ottawa y Washington D.C. el 17 de diciembre de 1992. Fue publicado en el DOF el 20, 21 y 27 de diciembre de 1993, y entró en vigor el 1º de enero de 1994.

¿En qué radica su importancia? Entre otros aspectos, en la profundidad de sus disposiciones, así como por servir de ejemplo a los que le han seguido, ya que gran parte de su articulado ha sido recogido por otros tratados de libre comercio si no de manera idéntica, si en un alto grado de similitud.

Dicho tratado, en su Tercera Parte denominada "Barreras Técnicas al Comercio" incluye un Capítulo IX "Medidas relativas a Normalización" en el cual establece una serie de reglas y principios a los cuales los Estados miembros, en materia de normalización deberán sujetarse. A continuación enunciaremos las principales:

- Ninguna de las Partes podrá elaborar o aplicar medidas relativas a normalización que tengan por objeto crear obstáculos innecesarios al comercio entre las Partes,
- Cada una de las Partes utilizará como base para sus propias medidas relativas a normalización, las normas internacionales pertinentes, excepto cuando esas normas no constituyan un medio eficaz o adecuado para lograr sus objetivos legítimos,
- Las Partes harán compatibles en el mayor grado posible sus respectivas medidas relativas a normalización,
- Cada una de las Partes se asegurará que haya un centro de información capaz de responder todas las preguntas y solicitudes razonables de las otras Partes, así como capaz de proporcionar la documentación e información pertinente sobre cualquier tema de normalización.



Capítulo 4

La naturaleza jurídica de las normas oficiales mexicanas (NOMS)

No obstante su carácter participativo, dinámico y demás atributos inherentes a las NOMS, lo cierto es que resulta poco clara su naturaleza jurídica, así como su existencia dentro del marco constitucional mexicano.

En efecto, no existe disposición alguna dentro de nuestra Constitución Política que se refiera de forma expresa a las NOMS. Las referencias con que se cuenta son derivadas de ordenamientos jurídicos de inferior rango, tales como leyes, tratados internacionales y reglamentos. Lo anterior es atribuido principalmente a la gran rapidez con que han evolucionado las transacciones comerciales e innovaciones industriales en los últimos años, pues éstas han ido más rápido que las reformas a nuestra propia Carta Magna y recogidas de forma más eficiente en dichos ordenamientos de inferior rango. La rápida evolución del comercio y de la industria ha orillado tanto al sector público como al privado a utilizar cada vez más la figura de la NOM para regular diversas situaciones originadas de dicha evolución, sin darte tiempo al Constituyente Permanente para adecuar los preceptos constitucionales.

Es por esta circunstancia por la cual, en diversas ocasiones, las NOMS han sido atacadas por los particulares de "inconstitucionales" a través de diversos medios; ya sea mediante publicaciones, o bien, mediante su impugnación ante nuestro propio Poder Judicial.

Un punto que no podemos olvidar es que las NOMS son un importante "mecanismo de regulación social del que se está haciendo valer el Estado Mexicano para ejercer parte de las atribuciones de autoridad que le son propias"²⁹ Así, "la existencia del sistema de la normalización administrativa debe ser entendido como una expresión más de las atribuciones normativas poseídas por el propio Estado mexicano que se relacionan con la regulación de las actividades desarrolladas por los particulares sujetos a su potestad o *imperium*"³⁰

Al decir del Lic. Fauzi Hamdan, los órganos que integran la administración pública federal, en forma creciente han venido dictando disposiciones de carácter general dirigidas a un número indeterminado de personas, "constituyendo tales regulaciones generales verdaderas fuentes del Derecho Administrativo que llegan a ser más ricas y extensivas que la propia ley que les sirve de sustento, apoyo o fundamento para actuar".³¹

Así, las NOMS han sido asimiladas a actos jurídicos con los cuales comparten ciertas características vgr. el reglamento, la ley, o bien, han sido encuadradas dentro de esquemas "prefabricados" como lo es el de los "actos

29 Núñez Sarrapy, Rodrigo, *Breve análisis del Sistema de la Normalización Administrativa dentro del Derecho Positivo Mexicano*, Tesis Escuela Libre de Derecho, México, 1997. Pp.- I 30 *Ibidem* pp.- 27

31 Hamdán Amad, Fauzi, *Algunas consideraciones en torno a la constitucionalidad de las disposiciones administrativas generales que dictan los órganos de la administración pública federal y sus diferencias con los reglamentos propiamente dichos*, Revista de Investigaciones Jurídicas, Escuela Libre de Derecho, vol 14, no. 14, 1990, pp.- 239



parareglamentarios" o "cuasi-legilativos" acudiendo para ello erróneamente a la figura de la delegación de facultades, todo lo cual ha puesto en tela de juicio la naturaleza jurídica de instrumentos normativos de tanta trascendencia.

Es interesante señalar que los tribunales judiciales son considerados un importante medio para dar versatilidad a los distintos preceptos constitucionales con el objeto de adecuarlos a la vida cotidiana cada día más cambiante, así como para aclarar cuestiones jurídicas no definidas en su totalidad y por consiguiente, susceptibles de interpretación por este tipo de órganos. No obstante, debemos reconocer que muchas veces dichos órganos carecen de la infraestructura técnica, humana, material necesaria para estar en posibilidad de conocer, e incluso dominar la gran diversidad de temas que se someten a su discusión, trayendo consigo la emisión de soluciones no del todo acertadas y en ocasiones hasta contradictorias.

En el presente capítulo nos ceñiremos a desentrañar la naturaleza jurídica de las NOMS, comparándolas con actos jurídicos a los cuales han sido erróneamente asimilados, tales como las leyes emitidas por el Poder Legislativo y los reglamentos administrativos emitidos por el Presidente de la República, similitud que ha dado lugar a que las NOMS hayan sido y sigan siendo materia de juicio ante los diversos tribunales judiciales.

Asimismo, y con el objeto de lograr una visión más completa sobre el tema, procedimos a exponer la teoría de las "Leyes marco" o "Leyes cuadro", así como la teoría de los "actos parareglamentarios"; temas intrínsecamente relacionados entre sí y que, como se señaló, han sido utilizados para intentar desentrañar la naturaleza jurídica de las NOMS.

Es importante señalar que la interrogante sobre la naturaleza jurídica de las NOMS no es una elucubración meramente teórica; de escritorio, sino por el contrario, ésta es eminentemente práctica ya que de la definición que se dé a las NOMS depende la determinación de su obligatoriedad, jerarquía dentro de nuestro sistema jurídico, legalidad, fuerza derogatoria y determinación de su juridicidad y carácter positivo en su calidad de derecho vigente.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

4.1.- Distinción entre actos materiales y actos formales

Con el propósito de distinguir los actos legislativos de los judiciales y de los administrativos, la doctrina ha propuesto dos métodos de clasificación:

1. El método formal que "consiste en atribuirle al acto, la naturaleza del órgano de donde emana, con independencia de su contenido o datos esenciales".³² Este criterio también se conoce como subjetivo u orgánico y,
2. El criterio material, intrínseco o esencial que "trata de perfilar los caracteres específicos de cada uno de esos actos, basándose para ello en las notas esenciales que distinguen y caracterizan a cada clase de actos."³³

Esta clasificación tiene su fundamento en el principio de "División de Poderes", el cual consiste en que a cada Poder (Legislativo, Ejecutivo y Judicial) corresponde una función, y a cada función, una clase específica de actos. Dicho principio se encuentra consagrado en el artículo 49 de nuestra Constitución Política, estableciendo a la letra lo siguiente:

"Artículo 49. El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

..."

Acatando de forma rígida el Principio de División de Poderes, los actos pueden ser:

- material y formalmente legislativos, vgr: las leyes expedidas por el Congreso de la Unión.
- material y formalmente ejecutivos, vgr: los acuerdos delegatorios de facultades emitidos por los titulares de las dependencias de la administración pública federal.
- material y formalmente judiciales, vgr: las sentencias dictadas por los diversos órganos jurisdiccionales.

No obstante, este criterio ha sufrido una crisis ya que actualmente los Poderes realizan actos diferentes a los que teórica y estrictamente les corresponderían. Así, un Poder puede expedir un acto de naturaleza materialmente distinta a la suya debido a lo cual, hoy en día se puede afirmar que el principio de división de poderes es un tanto flexible.

32 Acosta Romero Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, México, 1979. Pp 704.

33Ibidem. Pp. 705



Atendiendo a la flexibilidad de dicho principio, un acto puede poseer características materiales que correspondan a un Poder y características formales que correspondan a otro. Es así como se da una "ruptura en el esquema tradicional de división de poderes y reafirma la concepción moderna de distribución formal"³⁴

34 Huerta Ochoa Carla, **Las Normas Oficiales Mexicanas en el Ordenamiento Jurídico Mexicano**, Revista Jurídica Boletín Mexicano de Derecho Comparado num. 92, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1999, pp2

4.2.- La Ley

Doctrinalmente, las Fuentes del Derecho se han clasificado en:

- Fuentes formales
- Fuentes reales, y
- Fuentes históricas

Las fuentes formales son aquellas que originan la creación de normas jurídicas. Dichas fuentes son la Legislación, la Costumbre y la Jurisprudencia.

En los países de derecho escrito, la Legislación es considerada como la más importante fuente formal de Derecho y es definida como "El proceso por el cual uno o varios órganos del Estado formulan y promulgan determinadas reglas jurídicas de observancia general, a las que se da el nombre específico de leyes"³⁵. De esta manera la Ley no es una fuente de Derecho, sino el producto de la Legislación y es un claro ejemplo de un acto creador de situaciones jurídicas generales, los cuales poseen las siguientes características:

- Generalidad, es decir, el acto se aplica a todo aquel sujeto que se coloque en el supuesto normativo establecido por el mismo.
- Abstracción, es decir, el acto debe estar formulado con la finalidad de ser aplicado a un número ilimitado de situaciones
- Impersonalidad, no va dirigido el acto a un individuo en lo particular
- Permanencia, es decir, el acto está destinado a no agotarse con su aplicación, sino a permanecer y aplicarse cuantas veces se actualice el supuesto normativo, y
- Susceptibilidad de ser modificado por otro acto de la misma naturaleza emanado del mismo órgano que le dio origen (principio de paralelismo de las formas).

Las leyes pueden ser clasificadas en:

- leyes orgánicas: Aquellas que organizan y estructuran un órgano del Estado, y
- leyes reglamentarias: Aquellas que desarrollan una norma constitucional.

Las leyes son emanadas del Congreso de la Unión conforme al proceso legislativo establecido en la Constitución, o bien por los congresos locales en sus respectivos ámbitos de competencia. En consecuencia, las leyes son por esencia elaboradas y expedidas por el Poder Legislativo.

35 García Maynez, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, Editorial Porrúa, pp 52



4.2.1.- Diferencias y similitudes entre ley y NOM.

Las NOMS, tema central del presente trabajo, difieren de las leyes en lo siguiente:

- 1 El *derecho de iniciativa* en las NOMS lo tiene cualquier persona interesada en que un producto en específico se regule, los ONN y las propias dependencias de la administración pública federal. El derecho de iniciar las leyes compete al Presidente de la República, a los diputados y senadores al Congreso de la Unión y a las legislaturas de los Estados³⁶
- 2 El *proceso de elaboración* de las NOMS es totalmente diferente al proceso de elaboración de las leyes.

El proceso de elaboración de las NOMS es particularmente interesante como se pudo observar en el capítulo 4 del presente trabajo pues participa en él cualquier persona física o moral interesada en el tema a normalizar. Dicho procedimiento se encuentra específicamente regulado por la LFMN.

Por el contrario los actos legislativos se ciñen al procedimiento establecido en nuestra Constitución Política o bien, tratándose de leyes emanadas de los diversos congresos locales, por las constituciones de cada entidad federativa. En dicho procedimiento participan exclusivamente los integrantes de la Cámara de Diputados y Senadores pasando forzosamente por seis diferentes etapas, a saber: iniciativa, discusión, aprobación, sanción, publicación e iniciación de la vigencia.

- 3 Las Leyes son *expedidas* por el Congreso de la Unión o por los congresos locales en sus respectivos ámbitos de competencia (Poder Legislativo). Es decir, son actos formalmente legislativos. No así las NOMS que son expedidas por las distintas dependencias de la administración pública federal, en sus respectivos ámbitos de competencia (Poder Ejecutivo). Es decir, son actos formalmente ejecutivos.

No obstante las diferencias mencionadas, la NOM encuentra una importante similitud con la ley:

1. Al igual que la ley, la NOM posee un carácter general, abstracto, impersonal e imperativo. En este sentido, las NOMS al igual que las leyes son actos materialmente legislativos.

³⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 72.

4.3.- El Reglamento

Miguel Acosta Romero define al reglamento como: "una manifestación unilateral de voluntad discrecional, emitida por un órgano administrativo legalmente investido de potestad o competencia para hacerlo (Presidente de la República en el ámbito federal, Gobernador del Estado en las entidades federativas), creadora de normas jurídicas generales que desarrollan los principios de la ley emanada del Congreso, a efecto de facilitar su ejecución y observancia en la esfera administrativa"³⁷

Así, el reglamento es un conjunto de normas jurídicas expedidas por el Presidente de la República (Poder Ejecutivo) con el propósito de particularizar y desarrollar en forma concreta los principios de una ley emanada del Congreso de la Unión a fin de llevar a cabo la ejecución de esta última, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.

Debemos tomar en cuenta que el reglamento es por esencia un acto formalmente administrativo ya que proviene del Poder Ejecutivo, en específico del Presidente de la República, y materialmente legislativo ya que, al igual que las leyes posee un carácter general, abstracto, impersonal e imperativo.

La figura del reglamento no encuentra su fundamento constitucional de forma clara y expresa como lo establecieron todas las constituciones anteriores a la de 1857, en especial las Bases Orgánicas de 1843, pero si a través de la interpretación que del artículo 89 fracción I de nuestra Carta Magna se ha realizado desde la expedición de la Constitución de 1857. Dicho precepto a la letra establece que:

"Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

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

Es al gerundio "proveyendo", el cual proviene del infinitivo "proveer" que significa "poner los medios adecuados para llegar a un fin"³⁸, es decir, "usar los medios apropiados para hacer que se observen las leyes expedidas por el Congreso"³⁹ al cual la doctrina y la jurisprudencia ha atribuido la facultad reglamentaria del Presidente de la República; facultad que por fuerza requiere de una justificación y la cual se considera imprescindible en un régimen constitucional como el nuestro.

La facultad reglamentaria ha sido considerada necesaria en todo sistema jurídico "por razones de agilidad legislativa, para desarrollar las normas que la

³⁷ Acosta Romero Miguel, ob cit. pp -389

³⁸ Tena Ramírez, Felipe, **Derecho Constitucional Mexicano**, Editorial Porrúa, México, 1990 pp.465.

³⁹ Ibidem pp.466.



administración pública debe aplicar y también para equilibrar la distribución formal entre los órganos del Estado⁴⁰

Es característica inherente a la figura del reglamento sujetarse a dos principios básicos:

- El principio de reserva de la ley, el cual "...prohíbe al reglamento abordar materias reservadas en exclusiva a las leyes del Congreso, como son las relativas a la definición de los tipos penales, las causas de expropiación y la determinación de los elementos de los tributos..."⁴¹, y
- El principio de subordinación jerárquica, el cual exige que "...el reglamento esté precedido por una ley cuyas disposiciones desarrolle, complemente o pomenorice y en las que encuentre su justificación y medida."⁴²

La doctrina ha reconocido básicamente cuatro clases de reglamentos:

- los de ejecución o heterónomos, son aquellos que hacen posible la aplicación de una ley y se encuentran subordinados a la misma. No deben alterar el espíritu de la ley y versan sobre materias cuya competencia es exclusiva del órgano ejecutivo.
- los autónomos, independientes o constitucionales, son aquellos que son dictados sin sometimiento a una ley formal. De ellos se tratará posteriormente en el presente estudio.
- los delegados, son aquellos que emite el poder ejecutivo en virtud de una habilitación que le concede el órgano legislativo. Nuestra constitución no hace referencia expresa o implícita a este tipo de reglamentos, excepto en los casos previstos en los artículos 29 y 131 constitucionales.
- los de necesidad, son aquellos cuya materia es propia del legislador de manera que su eficacia depende de la ratificación posterior del Congreso. Su fundamento se encuentra en el artículo 29 constitucional y se expiden en caso de que se origine una situación súbita de urgencia aguda e imprevista que haga indispensable emitir el reglamento en cuestión para hacer frente a tales circunstancias.

Así, a Juicio del Lic. Fauzi Hamdan, los únicos reglamentos permitidos por nuestra constitución son los de ejecución y, por excepción, los delegados.

Los "reglamentos autónomos" en contraposición a los reglamentos heterónomos de los cuales se ha venido hablando en el presente trabajo son aquellos

40Huerta Ochoa, Carla, op.cit. pp.3

41"Facultad reglamentaria del Presidente de la República. Principios que la rigen". Novena Epoca Instancia: Segunda Sala Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: IX, Abril de 1999 Tesis: 2a.JJ. 29/99 Página: 70 Materia: Constitucional, Administrativa Jurisprudencia.

42 Ibidem.



expedidos por el Poder Ejecutivo para reglamentar directamente preceptos constitucionales; es decir, no se refieren a una ley, sino a un precepto constitucional determinado. La doctrina ha encontrado el fundamento de dichos reglamentos principalmente en el artículo 21 de la Constitución Política. Este tipo de reglamentos, en opinión del maestro Acosta Romero, no tiene razón de existir, ya que según lo que establece el artículo 89 fracción I constitucional, el Presidente solo tiene la facultad para proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes expedidas por el Congreso de la Unión y no a la exacta observancia de la constitución misma. Asimismo, señala que, debido a una falta de técnica jurídica, el constituyente utilizó en el artículo 21 la palabra "reglamentos gubernativos", cuando en realidad se refería a "leyes reglamentarias". Finalmente, señala que "no es lógico que el Presidente de la República reglamentara directamente la Constitución, teniendo la facultad de iniciativa de leyes...a través de la cual puede obtener el mismo resultado, sin acudir a los llamados reglamentos autónomos".⁴³

De la misma manera se pronuncia Carla Huerta al establecer que nada impide al Poder Legislativo, en el caso específico del artículo 21 constitucional, emitir una ley en esa materia y posteriormente ser ésta desarrollada por un reglamento.

El Lic. Fauzi Hamdan, negando la existencia de los llamados reglamentos autónomos en nuestro sistema jurídico, se expresa diciendo que, "para que pueda expedir el Ejecutivo un acto reglamentario primario, originario o autónomo, sin ley de por medio expedida por el Congreso de la Unión, debe existir disposición expresa en el texto constitucional. En nuestro sistema solamente se admiten dos casos de excepción en los que el Ejecutivo puede ejercitar facultades extraordinarias para legislar (arts. 29 y 131 de la Constitución...)"⁴⁴ Por demás, señala que la jerarquía de las normas en la pirámide jurídica está estructurada: constitución, ley y reglamento, por lo que, en caso de aceptar la existencia y validez de los reglamentos autónomos, estaríamos rompiendo con este esquema plasmado en nuestra propia constitución ya que el reglamento debe siempre estar colocado debajo de la ley.

⁴³Acosta Romero, Miguel, *obcit* pp.- 386

⁴⁴Hamdán Amad, Fauzi, **Breves reflexiones sobre la Inconstitucionalidad de los llamados reglamentos autónomos gubernativos y de policía**, *Revista de Investigaciones Jurídicas*, Escuela Libre de Derecho, vol 2, no. 2, 1978, pp 211.

4.3.1.- Diferencias y similitudes entre reglamento y NOM

A continuación señalaremos los puntos en los cuales las NOMS difieren de los reglamentos:

- El reglamento es por esencia un acto "*discrecional*" del Presidente de la República. Las NOMS son por naturaleza actos originados del consenso de los diversos sectores de la sociedad involucrados en su elaboración en donde la discrecionalidad de las dependencias que las expiden queda evidentemente reducida.
- La figura de la *consulta pública* es exclusiva al proceso de elaboración de las NOMS tal y como lo prevé la LFMN. Los reglamentos son expedidos por el Presidente sin tener que ser sometidos a dicha figura jurídica.
- Los reglamentos son *expedidos* exclusivamente por el Presidente de la República, no así las NOMS, las cuales son expedidas por las distintas dependencias de la administración pública federal e incluso por los titulares de las unidades administrativas que conforman cada dependencia, en uso de las facultades conferidas por los respectivos ordenamientos legales.
- Los reglamentos requieren, además de ser expedidos por el Presidente de la República, de la figura del "*refrendo*" por parte del Secretario de Estado encargado del ramo a que el asunto corresponda (artículo 92 constitucional). Para la validez de las NOMS no se requiere de la figura del "refrendo", es decir, únicamente se requiere que éstas sean emitidas por el titular de la dependencia competente o en su caso, por el titular de la unidad administrativa que corresponda conforme a lo dispuesto por el Reglamento Interior de cada una de ellas. vgr.- a la DGN le son conferidas las facultades que en materia de normalización lleva a cabo la SE.
- Podemos afirmar que los reglamentos son la expresión de la voluntad de la administración pública. Por el contrario, las NOMS son la expresión de las necesidades de la sociedad, las cuales se manifiestan mediante la publicación de la NOM en el Diario Oficial de la Federación.
- Los reglamentos (con excepción de los reglamentos autónomos que, por las razones antes expuestas, no encuentran fundamento alguno dentro de nuestro sistema jurídico) deben estar sujetos al principio de subordinación jerárquica con respecto a la ley, no así las NOMS. Las NOMS no particularizan la LFMN como lo hacen los reglamentos. La LFMN exclusivamente sienta las bases de creación, aplicación, observancia y vigilancia de aquellas. Así, las NOMS van más allá de la LFMN ya que son regulaciones independientes cuyo contenido normativo, es decir, los sujetos a los cuales van dirigidas, las obligaciones y los derechos por ellas impuestos, las modalidades, son autodeterminadas por la



propia norma. Los reglamentos dependen de las leyes, tanto para su existencia como en su contenido, dado que su función es desarrollar una ley, razón por la cual no pueden establecer obligaciones que no se encuentren de antemano establecidas en la ley, no así las NOMS. Su objetivo es regular situaciones no reguladas por medio de otro instrumento jurídico y su contenido es precisamente el establecimiento de obligaciones y derechos a cargo y a favor de los particulares, sin que estas obligaciones y derechos estén específicamente establecidos en la LFMN. "No existe mayor limitante para la autoridad administrativa al regular mediante normas oficiales, que la de sujetarse en cuanto a su creación y aplicación, a un proceso meramente formal que no presenta injerencia en cuanto a la determinación del contenido normativo que tendrán las mismas"⁴⁵

Por otra parte, las NOMS se asemejan a los reglamentos en lo siguiente:

- Al igual que los reglamentos, las NOMS *desarrollan los principios de una ley* emanada del H. Congreso de la Unión, la LFMN. Las NOMS desarrollan los principios establecidos en dicha Ley a efecto de facilitar su ejecución y observancia, no obstante las NOMS van más allá de lo establecido en la propia LFMN ya que desarrollan con gran especificidad cuestiones técnicas que apenas son esbozadas por la LFMN en su artículo 40.
- Tanto los reglamentos como las NOMS son *disposiciones formalmente emanadas del Poder Ejecutivo*, sin embargo, es importante señalar que los reglamentos son expedidos exclusivamente por el Presidente de la República, mientras que las NOMS son expedidas por los titulares de las dependencias e incluso por los titulares de las unidades administrativas pertenecientes a dichas dependencias.
- Ambos instrumentos jurídicos son *materialmente legislativos*, es decir, son la "expresión de una actividad legislativa de la Administración, desde el punto de vista material"⁴⁶. En consecuencia son actos generales, abstractos, impersonales y de observancia obligatoria.
- Tanto las leyes como las NOMS requieren para su validez de su *publicación* de texto completo en el DOF.
- Finalmente, ambos instrumentos jurídicos son fuentes del Derecho Administrativo.

45Suñez Sarrapy, Rodrigo. ob cit. pp.- 51

46Acosta Romero, Miguel, ob.cit. pp.- 388.



4.4. Los Actos Pararreglamentarios o Cuasi-legislativos.

Podemos definir como fenómeno pararreglamentario a "la práctica consistente en que en el ámbito de secretarías de estado y cualquier otro subordinado administrativo, se emitan ordenamientos administrativos de efectos generales, cuyo fundamento son las facultades que son incorporadas en la legislación secundaria u otros ordenamientos administrativos"⁴⁷

Los actos pararreglamentarios encuentran su sustento cuando la materia que se "degrada de rango normativo" es una materia reglamentaria. Por lo tanto, la materia que es objeto de "rompimiento", tradicionalmente se encontraba en manos del Poder Ejecutivo, pero mediante la previsión de facultades a órganos inferiores, deja de ser regulada por vía del reglamento para ser objeto de regulación por medio de otros actos jurídicos; los llamados actos pararreglamentarios.

Se ha establecido que las lagunas que tiene la facultad reglamentaria en el Derecho Positivo Mexicano han sido aprovechadas para incorporar las prácticas pararreglamentarias, que en otros países forman parte de su tradición jurídica, siendo que en el nuestro se manifiestan como una novedad no prevista y por lo tanto no controlada. Se atribuye la existencia de este fenómeno en México a la disminución de la capacidad de intervención directa que ha sufrido recientemente el Presidente de la República.

El antecedente de estas prácticas se encuentra en el derecho norteamericano. El ejercicio de facultades normativas por las diversas "agencias" norteamericanas es el mecanismo mediante el cual el sistema jurídico norteamericano incorpora las leyes sustantivas. Es decir, el Congreso elabora la "legislación marco" sobre la cual versarán las nuevas disposiciones emitidas por las "agencias" con facultades suficientes para la emisión de actos pararreglamentarios que tengan fuerza de ley. Cualquier modificación es incorporada siempre que no vaya más allá de la Ley marco del Congreso.

Siendo los Estados Unidos nuestro principal socio comercial, y siendo el sistema pararreglamentario propio de dicho país, se sostiene que el nuevo sistema fue implementado gradualmente en México con buenos propósitos buscando eficientar el sistema administrativo vigente. Se atribuye a la LFMN de 1992 ser el ordenamiento legal que llenó las expectativas deseadas mediante la regulación detallada para la emisión de NOMS, catalogando a éstas como actos pararreglamentarios y a la LFMN como la Ley marco que da origen a dichos actos. De esta manera "la administración pública fue fortalecida, al contar los secretarías de estado con un mecanismo ágil para emitir ordenamientos administrativos, sin la intervención política del Presidente de la República y ni la del Congreso de la Unión."⁴⁸

47González Sandoval Beatriz, La potestad reglamentaria, el fenómeno pararreglamentario y los conflictos por invasión de competencias. Tesis Escuela Libre de Derecho, México, 2000, pp 140

⁴⁸ González Sandoval Beatriz, op cit. . Pp.24

Al hablar de prácticas administrativas parareglamentarias, hablamos de circulares, decretos, instrucciones, directivas, criterios, reglas, etc., e incluso NOMS. Dichos actos se han denominado parareglamentarios ya que son disposiciones cuyo nivel jerárquico es inferior o paralelo al de un reglamento.

Los principales problemas a que se ha enfrentado esta práctica en México, son, en primer lugar que la práctica parareglamentaria no es reconocida como fuente de derecho en nuestro sistema constitucional, rompiendo así con el sistema tradicional de fuentes formales. Partiendo de lo establecido en el artículo 133 de nuestra Constitución Política, como fuente de derecho se encuentra en primer lugar la Constitución Política, en segundo lugar las Leyes emitidas por el Congreso de la Unión y los Tratados Internacionales firmados por el Poder Ejecutivo y aprobados por el Senado, y por último se encuentran los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente firmados por el Secretario del ramo y sin el cual no pueden ser obedecidos. En este orden de ideas, no se encuentran reconocidas por nuestra Constitución las disposiciones emitidas por los Secretarios de Estado y funcionarios de inferior rango. No obstante que el texto constitucional no incluyó a los Secretarios de Estado ni a ninguna otra autoridad administrativa de inferior rango como autoridades generadoras de normas jurídicas válidas, se ha insistido en dotarlos por vía de la legislación secundaria con facultades suficientes para emitir toda una nueva gama de ordenamientos administrativos, lo cual se ha considerado como una franca colisión con las disposiciones constitucionales.

En segundo lugar, se ha establecido que la práctica parareglamentaria rompe con los principios democráticos cuando admite que autoridades no elegidas democráticamente (secretarios y funcionarios de inferior rango) se encuentren facultadas para emitir normas. "Por ello se afirma, que al hablar de crisis normativa, hablamos necesariamente de crisis estatal"⁴⁹

Intrínsecamente relacionado con el concepto de "acto parareglamentario" se encuentra el concepto de "norma de competencia", entendiéndose por ésta, aquella que atribuye la capacidad para realizar actos válidos y la capacidad para innovar, modificar e incluso excluir normas del orden jurídico preexistente por la incorporación de normas generales. La norma de competencia confiere potestades normativas a un órgano del sistema jurídico. Se dice que, una práctica reiterada en el sistema jurídico mexicano es la incorporación de este tipo de normas en la legislación secundaria e incluso en ordenamientos jerárquicamente subordinados a ésta, con el objeto de ampliar o modificar la competencia de las distintas autoridades administrativas. En este orden de ideas, el ejercicio de las normas de competencia incluidas en la legislación secundaria trae consigo la generación de los actos parareglamentarios.

⁴⁹ Ibidem pp - 36



Según la teoría que aquí se esboza, la LFMN presenta un claro ejemplo de la incorporación de la práctica parareglamentaria en México. Su función es dotar de competencia normativa a las dependencias de la administración pública para emitir ordenamientos administrativos obligatorios y generales denominados NOMS.

Adicionalmente, se ha sostenido que "las normas de competencia de la LFMN, son inconstitucionales debido a que dotan de competencia a un órgano público que no es el Presidente de la República (artículo 89 fracción I de la Constitución), para emitir disposiciones administrativas obligatorias de carácter general bajo la denominación de normas oficiales mexicanas".⁵⁰ Se ha hablado de una "delegación reglamentaria" o "cuasi-legislativa" realizada por una "legislación marco" o "legislación cuadro" a favor de dependencias administrativas, cuyo resultado es la emisión de actos parareglamentarios.

Aclarando un poco más el punto, según esta teoría, la LFMN (legislación secundaria o legislación marco) ha incluido dentro de sus disposiciones, normas de competencia que facultan a los Secretarios de Estado a emitir disposiciones de carácter general (NOMS), considerándose éstas como actos parareglamentarios ya que la facultad que ha sido otorgada a este tipo de funcionarios por las normas de competencia, es la facultad reglamentaria del Presidente de la República (artículo 89 I constitucional), razón por la cual podemos hablar de una indebida delegación de la potestad reglamentaria a favor de las distintas dependencias de la administración pública federal.

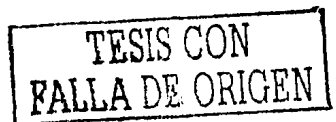
Bajo la luz de este criterio, las NOMS significan una clara invasión al ámbito de la potestad reglamentaria del Presidente de la República establecida en el artículo 89 fracción I constitucional.

El nivel jerárquico de dichos actos se equipara al de un reglamento por lo que esta mecánica genera una invasión de la competencia exclusiva que tiene el Presidente de la República, en franca violación del artículo 49 constitucional. En otras palabras, constituye una violación a la estructura orgánica de competencias y facultades expresas previstas por nuestra Constitución.

Se establece que la LFMN no agota en sí misma la materia objeto de su regulación, sino que por el contrario, la determinación de su contenido normativo se traslada a la esfera de actuación de la autoridad administrativa, para que sea ésta quien determine el contenido propio de la ley a través del contenido mismo de las NOMS. De esta manera se denomina leyes "marco" a todas aquellas legislaciones que "no agotan por sí mismas el ejercicio de la actividad legislativa, al sentar exclusivamente las bases de la materia que se pretende regular".⁵¹

⁵⁰ Ibidem pp -141

51 Nuñez Sarrapy, Rodrigo. ob cit. pp.- 57, citando a Miguel Acosta Romero, Teoría General del Derecho Administrativo (11ª. Edición; México; Ed. Porrúa pp. 842).



Finalmente, se han esbozado críticas de carácter práctico en torno al fenómeno parareglamentario en el sentido de que la política regulatoria actual va encaminada eminentemente a una desregulación, por lo que, la sobreabundancia de actos de los llamados parareglamentarios, dentro de los cuales se ha incluido a las NOMS, se convierte en un obstáculo a la certidumbre de las relaciones jurídicas.

4.5. El acto administrativo

Para Acosta Romero el acto administrativo es: "Una manifestación unilateral y externa de voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos u obligaciones, es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general"⁵²

Asimismo, Serra Rojas define el acto administrativo como: "... un acto jurídico, una declaración de voluntad, de deseo, de conocimiento y de juicio, unilateral, externa, concreta y ejecutiva, que constituye una decisión ejecutoria, que emanan de un sujeto: la Administración Pública, en el ejercicio de una potestad administrativa, que crea, reconoce, modifica, transmite o extingue una situación jurídica subjetiva y su finalidad es la satisfacción del interés general"⁵³

De las definiciones anteriores se desprenden las características del acto administrativo:

1. El acto administrativo es una manifestación; una declaración de voluntad unilateral y externa. Es una manifestación unilateral que proviene por fuerza de la autoridad competente. La voluntad no debe estar viciada y no puede ser una voluntad tácita, debe ser expresa con el fin de que el sujeto pasivo quede debidamente enterado y en consecuencia, quede en condiciones de cumplir con las obligaciones que el acto le imponga.

2. El acto administrativo es la consecuencia de la decisión de una autoridad administrativa competente, es decir, de la Administración Pública en el ejercicio de una potestad administrativa. Esta autoridad administrativa es el sujeto activo de la relación jurídica creada por el acto administrativo. La autoridad debe "tener la competencia que la ley le asigne para actuar en el caso concreto"⁵⁴

"Se entiende por competencia la facultad para realizar determinados actos, que atribuye a los órganos de la Administración Pública el orden jurídico. La competencia siempre debe ser otorgada por un acto legislativo material (ley del Congreso de la Unión o Reglamento del Ejecutivo). Sin embargo hay casos en que se otorga competencia por medio de acuerdos o decretos del Ejecutivo"⁵⁵

Así, el sujeto activo es siempre un ente público. Si ese ente público es competente, partimos del supuesto de que el acto emanado del mismo tiene una presunción de legalidad, la cual se podrá revisar "a posteriori" si el acto trae perjuicios a terceros.

⁵² Acosta Romero Miguel, ob. cit., 1979 pp.-718

⁵³ Serra Rojas, Andrés, **Derecho Administrativo**, Editorial Porrúa, México, 1988 pp.- 230.

⁵⁴ Fernández Ruiz Jorge, **Panorama del Derecho Mexicano. Derecho Administrativo**, Editorial McGraw-Hill- UNAM- Instituto de Investigaciones Jurídicas. pp.-131

⁵⁵ Acosta Romero Miguel, ob. cit., 1979 pp.-724



Un principio esencial del acto administrativo es que debe estar fundado en la ley, de lo contrario se puede caer en arbitrariedad y abuso por parte de la autoridad.

2. Por lo que se refiere al sujeto pasivo de la relación jurídica creada por el acto administrativo, podemos afirmar que se puede tratar de cualquier tercero en relación al cual, el acto administrativo produce efectos. Es "el ente al que se dirige la acción administrativa"⁶⁶

3. El objeto de los actos administrativos es crear, reconocer, modificar, transmitir, declarar o extinguir derechos u obligaciones. Esto es precisamente la materia o contenido del acto; es decir, los efectos del mismo.

Existen actos administrativos que producen efectos jurídicos generales vgr. los reglamentos, sin embargo es más común que la doctrina se refiera a la existencia de actos administrativos que producen efectos jurídicos particulares vgr.- un decreto de expropiación.

4. El acto administrativo es generalmente ejecutivo. Es ejecutivo aquel acto que es susceptible, en caso de no cumplirse voluntariamente por el sujeto pasivo, de ser exigido por las autoridades en forma coactiva, entendiéndose que la ejecución pueda ser llevada a cabo por la propia Administración Pública sin necesidad de acudir al Poder Judicial para ello.

5. El acto administrativo tiene la característica de "ejecutoriedad", o bien, de "impugnabilidad" entendiéndose que ésta consiste en que el acto sea susceptible de ser recurrido. Así, el acto administrativo "en general puede ser modificado, bien en ejercicio del poder de revisión, o por alguno de los innumerables medios de impugnación que constituyen los recursos y procesos administrativos y los procesos judiciales"⁵⁷.

6. El propósito o "fin" del acto administrativo es precisamente satisfacer el interés general. Como dice Serra Rojas "La acción pública tiene a su cargo la satisfacción de ineludibles necesidades colectivas.... El interés general es el regulador de los actos administrativos, el que inspira y determina la marcha del gobierno."⁵⁸

7. Jorge Fernández Ruiz incluye como otros elementos del acto administrativo la conveniencia en razón de su utilidad y la conveniencia en razón de tiempo.

⁶⁶ Serra Rojas, Andrés, ob. cit. pp. 251.

⁵⁷ Acosta Romero, Miguel, ob. cit. pp.- 721.

⁵⁸ Serra Rojas, Andrés, ob. cit. pp. 234.

La Ley Federal de Procedimiento Administrativo, confirmando lo señalado por la doctrina, en su artículo 3º establece los elementos y requisitos del acto administrativo como a continuación se señala:

"Artículo 3.- Son elementos y requisitos del acto administrativo:

- I. Ser expedido por órgano competente a través de servidor público, y en caso de que dicho órgano fuere colegiado, reúna las formalidades de la ley o decreto para emitirlo;
- II. Tener objeto que pueda ser materia del mismo; determinado o determinable; preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar, y previsto por la ley;
- III. Cumplir con la finalidad de interés público regulado por las normas en que se concreta, sin que puedan perseguirse otros fines distintos;
- IV. Hacer constar por escrito y con la firma autógrafa de la autoridad que lo expida, salvo en aquellos casos en que la ley autorice otra forma de expedición;
- V. Estar fundado y motivado;
- VI. (Se deroga)
- VII. Ser expedido sujetándose a las disposiciones relativas al procedimiento administrativo previstas en esta ley;
- VIII. Ser expedido sin que medie error sobre el objeto, causa o motivo, o sobre el fin del acto;
- IX. Ser expedido sin que medie dolo o violencia en su emisión;
- X. Mencionar el órgano del cual emana;
- XI. (Se deroga)
- XII. Ser expedido sin que medie error respecto a la referencia específica de identificación del expediente, documentos o nombre completo de las personas;
- XIII. Ser expedido señalando lugar y fecha de emisión;
- XIV. Tratándose de actos administrativos que deban notificarse deberá hacerse mención de la oficina en que se encuentra y puede ser consultado el expediente respectivo;
- XV. Tratándose de actos administrativos recurribles deberá hacerse mención de los recursos que procedan, y
- XVI. Ser expedido decidiendo expresamente todos los puntos propuestos por las partes o establecidos por la ley".

Con respecto a las fracciones VII y XV antes citadas, podemos aclarar lo siguiente:

- El artículo 2º de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo establece que, "Esta ley,... se aplicará supletoriamente a las diversas leyes administrativas...". Por lo tanto se entiende que deben prevalecer las leyes específicas; es decir, aquellas aplicables a la materia de que se trate, siendo la Ley Federal de Procedimiento Administrativo aplicable exclusivamente de manera supletoria cuando las leyes específicas no prevean el supuesto normativo de que se trate.
- La LFMN establece de forma específica el procedimiento para la elaboración de las NOMS y no dispone en ninguno de sus preceptos la obligación de hacer

mención en el texto de las NOMS, los recursos que procedan en contra de ellas.

- En virtud de lo expuesto, considero que las fracciones VII y XV de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, al ser ésta una ley de aplicación supletoria, no son aplicables en virtud de que los supuestos previstos por dichas fracciones se encuentran ya contemplados por la LFMN, siendo esta última, la ley específica y por consiguiente, la ley aplicable.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

4.5.1 La Teoría de los actos administrativos bilaterales.

La teoría de los actos administrativos "bilaterales" es sostenida por un connotado autor de nacionalidad argentina llamado Miguel S. Marienhoff⁶⁰.

Marienhoff en principio expone que el acto administrativo es la forma esencial en que la Administración Pública expresa su voluntad, ya sea de modo general o bien, de modo particular, corroborando así lo expuesto en el presente trabajo sobre la existencia de los actos administrativos de efectos generales y aquellos que producen efectos particulares. Establece que el acto es "general" cuando la declaración que lo constituye mira abstractamente a una pluralidad de personas o casos indeterminados o indeterminables. Por el contrario, el acto se considera "especial" o "individual" si la declaración mira a una o más personas o casos individualmente determinados o determinables.

Más adelante, Marienhoff establece que el acto administrativo es substancialmente jurídico y proyecta sus efectos hacia lo externo de la Administración Pública, tendiendo a regular las relaciones de ésta con los "administrados" (término que utiliza para referirse a cualquier sujeto de derecho que actúa en su carácter de particular) cuestión que sirve para diferenciar los actos administrativos de los "actos de administración", cuya eficacia se agota en lo interno de la Administración Pública sin regular relaciones con terceros.

Marienhoff sostiene la teoría de los actos administrativos "bilaterales", diferenciándolos de los actos administrativos "unilaterales". Estos últimos son aquellos "cuya emanación y contenido se deben a una sola voluntad: la voluntad de la Administración Pública..."⁶⁰. Los primeros y más importantes para el presente estudio son aquellos "cuya emanación y contenido se deben a dos voluntades coincidentes sobre lo que una parte le reconoce a la otra y reciprocamente: de la Administración Pública y del administrado; voluntades que asimismo pueden hallar expresión a través de órganos individuales o colegiados."⁶¹

La característica de unilateral o bilateral del acto no depende del número de personas, sino del número de sujetos de derecho que intervienen en la emanación del mismo. Así, un solo sujeto de derecho puede ser un ente colegiado y si el acto es emanado por ese único ente colegiado como sujeto de derecho, el acto será unilateral. Por el contrario, el acto será bilateral en el supuesto de que en él

⁶⁰Marienhoff, Miguel S., *Tratado de Derecho Administrativo*, tomo II, 3ª. Edición actualizada, Editorial Abeledo Perrot, Buenos Aires Argentina, 1990.

⁶⁰ *Ibidem*, pp. 229.

⁶¹ *Ibidem*, pp. 230.



intervengan dos sujetos de derecho aún cuando éstos estuvieren conformados por un solo individuo cada uno de ellos.

En el acto bilateral es importante el enfrentamiento y la oposición que existe entre los diversos sujetos de derecho participantes. Tanto las diversas actuaciones del administrado como las de la Administración Pública pueden quedar asentadas en un expediente donde consten los diferentes puntos de vista de ambos, ya sean disidentes o coincidentes, hasta que, uniformados los criterios (consenso), la Administración Pública dicta el acto administrativo "decidiendo" o "declarando" lo pertinente. Así, el acto administrativo bilateral suele responder a una gestación laboriosa, su existencia generalmente obedece a un conjunto de actuaciones preliminares cuyo resultado es la decisión o declaración que lo concreta.

En este tipo de actos, la voluntad del administrado es de suma importancia ya que sin ella el acto no es concebible, racional ni jurídicamente, pues se considera que existe una fusión de voluntades entre ésta y la de la Administración Pública.

Adicionalmente, Marienhoff señala que el acto de "formación" bilateral no por fuerza debe tener "consecuencias" bilaterales, sino por el contrario, las consecuencias que éste produzca pueden ser unilaterales; es decir, concierne y aplicables a solo uno de los dos sujetos que intervinieron en su formación.

Tal es la importancia que otorga Marienhoff al sector privado en la elaboración de los actos administrativos bilaterales que para la interpretación de los mismos establece que, en primer lugar deberán aplicarse las normas administrativas específicas vigentes en el lugar de que se trate. Si no existiere tal norma de derecho administrativo, se deberán aplicar los principios generales de derecho administrativo, y a falta de ellos podrá entonces recurrirse al derecho privado.

4.5.2.- La NOM como acto administrativo

En virtud de todo lo antes expuesto podemos afirmar que las NOMS son actos administrativos de carácter bilateral y efectos generales como se establece a continuación:

La NOM es una manifestación unilateral de voluntad que se materializa en el acto de expedición que lleva a cabo la dependencia competente. Asimismo, las NOMS son manifestaciones de voluntad externas, lo cual se hace evidente con sus respectivas publicaciones como proyecto y como NOM definitiva en el DOF.

En el caso de las NOMS, la autoridad administrativa es decir, el sujeto activo de la relación jurídica creada por el acto administrativo es la dependencia que expide la norma cuya competencia le es otorgada por la LFMN, el Reglamento Interior correspondiente y demás ordenamientos legales aplicables.

Por lo que se refiere al sujeto pasivo, Acosta Romero señala que, "generalmente, la situación de derecho creada por el acto administrativo es particular o concreta; sin embargo ello no excluye la posibilidad de que en ciertas ocasiones, se cree situación jurídica general..."⁶². Así, los actos administrativos pueden clasificarse en generales y particulares, tomando como ejemplo de estos últimos el acto de concesión, el otorgamiento de una licencia, etc. En los actos administrativos generales, vgr. las NOMS, el sujeto pasivo es todo aquel que se coloque en el supuesto determinado por la propia norma; es decir, los efectos de la NOM no van dirigidos a un individuo en particular. De esta manera, el sujeto pasivo de una NOM puede ser otro ente público, personas jurídicas colectivas o el individuo en lo particular.

Por lo que se refiere al objeto, las NOMS crean, reconocen, modifican, transmiten, declaran o extinguen derechos u obligaciones. Así, las NOMS afectan la esfera jurídica de los particulares de una u otra manera.

La NOM, como cualquier acto administrativo es generalmente ejecutivo. Así, la LFMN incluye dentro de su texto un capítulo específico denominado "Verificación y Vigilancia" en el cual se faculta a las distintas dependencias para vigilar el cumplimiento de las NOMS que emitan. En este orden de ideas, las dependencias están facultadas para llevar a cabo "visitas de verificación" con el objeto de constatar, tanto el cumplimiento de NOMS, como el cumplimiento de las disposiciones emanadas de la propia LFMN.

Por demás, la LFMN incluye un Título Sexto denominado "De los incentivos, sanciones y recursos", el cual establece en su artículo 112 que el incumplimiento a

⁶² Acosta Romero, Miguel, ob.cit. pp.- 719



lo dispuesto en dicha Ley y demás disposiciones derivadas de ella será sancionado administrativamente por las propias dependencias conforme a sus atribuciones. A continuación, dicho precepto establece las sanciones aplicables por parte de la Administración Pública en caso de darse un incumplimiento, consistiendo éstas en multa, clausura, arresto; entre otras.

Como se señaló, el acto administrativo tiene la característica de ejecutoriedad. Así, la LFMN incluyó dentro de su Título Sexto un Capítulo III denominado "Del recurso de revisión y de las reclamaciones", siendo así las NOMS actos jurídicos susceptibles de ser impugnados tanto por el medio administrativo, como por el medio judicial.

El propósito o "fin" de la NOM como acto administrativo es precisamente la satisfacción del interés general, lo cual se desprende de las finalidades de las NOMS establecidas en el artículo 40 de la LFMN.

Como se advirtió, otros elementos del acto administrativo lo son la conveniencia en razón de su utilidad y la conveniencia en razón del tiempo. Este concepto, trasladado a las NOMS adquiere gran trascendencia siendo las NOMS instrumentos jurídicos más flexibles que otros a los cuales recurre la Administración Pública para regular determinadas situaciones. En virtud de lo anterior es indispensable que aquellas sean de gran utilidad para el sector al cual van dirigidas, así como también que sean expedidas en el momento preciso en que se requiere regular la situación objeto de las mismas.

En resumen, podemos establecer lo siguiente:

1. Las NOMS son en principio normas jurídicas en sentido estricto, es decir, son disposiciones *"que emanan del órgano competente conforme a un ordenamiento jurídico y cuyo incumplimiento puede ser exigido aun en contra de la voluntad del sujeto obligado"*⁶³. Las NOMS tienen la característica de ser normas jurídicas ordinarias; establecen una hipótesis normativa a ser actualizada, así como derechos y obligaciones para cada una de los sujetos que forman parte de la relación jurídica creada por dicha norma.
2. Las NOMS, aún cuando comparten características propias tanto de leyes como de reglamentos, no poseen la naturaleza jurídica de éstos; es decir, poseen una naturaleza jurídica propia y exclusiva que las diferencia de dichas figuras jurídicas. La NOM tiene peculiaridades por las cuales no debe ser encuadrada dentro de la naturaleza jurídica de ningún otro acto jurídico
3. La NOM, al satisfacer cada uno de los requisitos y elementos del acto administrativo señalados en el presente capítulo considero está dotada de la naturaleza jurídica de dicho acto. Así la NOM es un acto administrativo de carácter general.

⁶³ Huerta Ochoa, Carla op. Cit. P. 2

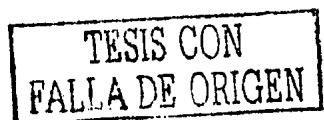


4. Adhiriéndonos a la teoría sostenida por Marienhoff, la cual fue señalada en el inciso 5.5.1 del presente estudio, considero que la NOM es además un acto administrativo "bilateral"; en virtud de lo que se expone a continuación:

- En el proceso de elaboración de las NOMS es esencial la participación de "dos voluntades coincidentes" la de la Administración Pública, es decir la de las dependencias de la administración pública que llevan a cabo funciones normalizadoras, y la del administrado, es decir, la de todos aquellos sectores participantes en el proceso normalizador (comerciantes, productores, importadores, consumidores, etc.).

Esta participación, tanto de la Administración como del administrado trae consigo el contenido mismo de la NOM, así como su emanación, se manifiesta en las más variadas discusiones que se llevan a cabo en el seno del CCNN respectivo, en el periodo de consulta pública y en la respuesta a los comentarios vertidos durante dicho periodo, momentos en los cuales la voluntad de ambos sujetos de derecho es manifestada.

- En la elaboración de las NOMS, una parte le reconoce a la otra y así recíprocamente. No se trata de una imposición de voluntad por parte de la Administración Pública sobre el administrado, sino de un acuerdo de voluntades con el objetivo común de lograr un consenso.
- En la NOM, como acto administrativo bilateral, intervienen dos sujetos de derecho y éstos pueden ser órganos individuales o colegiados. Así, en la elaboración de una NOM puede participar un individuo en su carácter de particular, o bien, algún órgano colegiado: cámara de industriales, comerciantes, entre otros.
- En las NOMS, tal y como lo sugiere Marienhoff, es importante el enfrentamiento y la oposición que existe entre los diversos sujetos de derecho participantes. Las actuaciones derivadas de dichos enfrentamientos quedan asentadas en expedientes donde constan los diferentes puntos de vista. El objeto de estas deliberaciones llevadas a cabo en el seno del CCNN es alcanzar el consenso que permita a la dependencia expedir la NOM, consenso que, según lo establecido en la LFMN es requisito indispensable para la expedición de las NOMS. Así, las NOMS responden a un proceso laborioso, su existencia generalmente obedece a un conjunto de actuaciones preliminares cuyo resultado es la decisión o declaración que lo concreta.
- Por lo que se refiere a la "formación" y a las "consecuencias" del acto administrativo a que se refiere Marienhoff, considero que la NOM es un acto administrativo indiscutiblemente de formación bilateral por mandato expreso de ley. No obstante, la NOM puede producir consecuencias unilaterales o bilaterales. Así, una NOM que produce consecuencias unilaterales es aquella



que regula exclusivamente la actuación del administrado. Por el contrario, una NOM de consecuencias bilaterales es aquella que regula la conducta tanto del administrado como de la Administración Pública, imponiendo obligaciones y concediendo derechos a ambos sujetos que intervinieron en su formación.

- Es importante distinguir la NOM en sí, como acto administrativo de naturaleza bilateral, del acto de expedición de la misma. Este acto de expedición que se materializa en la publicación de la NOM en el DOF por la dependencia correspondiente, es un acto administrativo de naturaleza unilateral ya que en él participa exclusivamente la voluntad de la dependencia. Debemos señalar que el acto de expedición de la NOM es un acto unilateral condicionado a la obtención del consenso en el seno del CCNN y del cumplimiento con el procedimiento establecido en la LFMN. A la manera de Marienhoff podemos decir que el acto de expedición de la NOM es el resultado de la decisión o declaración que concreta o evidencia la NOM en sí. En el acto de expedición actúa la Administración Pública "cumpliendo de oficio sus respectivos deberes"⁶⁴
5. A lo antes dicho podemos añadir que la NOM, además de poseer la naturaleza jurídica de un acto administrativo bilateral, tiene la característica de ser una "norma de carácter general". Con respecto a esta afirmación me permito citar la siguiente tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

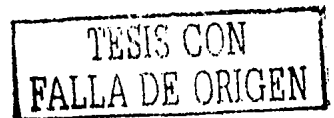
"...la generalidad del acto jurídico implica su permanencia después de su aplicación, de ahí que deba aplicarse cuantas veces se dé el supuesto previsto, sin distinción de persona. En cambio, la particularidad consiste en que el acto jurídico está dirigido a una situación concreta, y una vez aplicado, se extingue. Dicho contenido material del acto impugnado es el que permite determinar si tiene la naturaleza jurídica de norma de carácter general."⁶⁵

En este orden de ideas, las NOMS son publicadas para no ser agotadas en el primer acto de aplicación. Por el contrario, la finalidad de las mismas es ser aplicadas a cuantos sujetos se coloquen en el supuesto normativo previsto por la NOM; están destinadas a "permanecer" y ser aplicadas.

6. Atendiendo a sus finalidades, las NOMS son mecanismos de regulación social, imperativos e irrenunciables de los que el Estado se hace valer para ejercer

64 Marienhoff, Miguel S. ob.cit pp.- 253

65 Acción de inconstitucionalidad. Para determinar su procedencia en contra de la ley o decreto, no basta con atender a la designación que se le haya dado al momento de su creación, sino a su contenido material que lo defina como norma de carácter general". Novena Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: IX, Abril de 1999 Tesis: P./J. 23/99 Página: 258 Materia: Constitucional Jurisprudencia.



parte de las funciones de autoridad que le son propias, las cuales consisten en la regulación de las actividades privadas.

En alguna ocasión se ha sostenido que se trata de disposiciones jurídicas "que en forma preventiva pretenden regular la realidad social desarrollada en el seno del grupo social"⁶⁶ En mi opinión, las NOMS no siempre son instrumentos utilizados por el Estado como acciones preventivas, sino por el contrario, en la mayoría de los casos, las NOMS cumplen con la función de corregir situaciones sociales no deseadas.

66 Núñez Sarrapy, Rodrigo, Breve análisis del Sistema de la Normalización Administrativa dentro del Derecho Positivo Mexicano, Tesis Escuela Libre de Derecho, México, 1997. pp. 32



Capítulo 5

**Procedimiento de elaboración, modificación y cancelación de las normas
conforme a la Ley Federal sobre Metrología y Normalización.**

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

5.1. Iniciativa de elaboración de NOMS.

En la elaboración de las NOMS juegan un papel trascendente las distintas dependencias de la administración pública federal a quienes corresponda, según sus atribuciones, la regulación o control del producto, proceso o servicio a normalizarse.

De lo antes dicho se deriva la siguiente pregunta: ¿Por qué son las dependencias de la administración pública las que llevan a cabo la elaboración de NOMS y no el Poder Legislativo? La respuesta consiste sencillamente en lo siguiente: las NOMS, por naturaleza contienen un alto grado de especificidad técnica que además puede variar de momento a momento. En virtud de lo antes dicho, el Poder Legislativo no podría dar respuesta pronta a este tipo de situaciones cambiantes debido a la forma en la cual el funcionamiento del mismo se encuentra estructurado desde la cúspide de nuestro sistema legal.

Es así como dichas dependencias elaboran los llamados "anteproyectos". Los cuales pueden ser elaborados a iniciativa de:

- Cualquier persona interesada en que un producto en específico se regule. vgr.- productores, comerciantes, importadores afectados por una escasa o nula regulación (artículo 44 último párrafo LFMN).
- Los ONN, órganos privados encargados de la elaboración de las NMXS.
Dichos organismos pueden presentar sus NMXS como anteproyectos de NOM y de esta manera elevar la NMX en cuestión a rango de NOM de cumplir con todo el procedimiento para su elaboración (artículo 44 2º párrafo LFMN).
- Por último, las propias dependencias en caso de detectar en algún campo de la industria o el comercio la necesidad de llevar a cabo la regulación de un producto o servicio en específico (artículo 44 1º párrafo LFMN).

Las dependencias podrán requerir de fabricantes, importadores, prestadores de servicios, consumidores o centros de investigación los datos necesarios para la elaboración de las NOMS y recabar las muestras necesarias. Si la información es confidencial, el interesado deberá autorizar su uso y dicha información tendrá ese carácter.

Los anteproyectos son estructurados por la dependencia normalizadora conforme a la forma de una NOM. Es decir, incluyen por lo general y de manera provisional, una denominación, clave, campo de aplicación, capítulo de bibliografía, capítulo de concordancia con normas internacionales y, lo más importante, el texto a ser analizado por el CCNN.



Antes de la publicación de la Ley General de Protección Civil⁶⁷, solo 9 dependencias de la administración pública federal llevaban a cabo funciones de normalización conforme a las facultades conferidas por la LOAPF y demás ordenamientos legales aplicables.

Con la publicación de esta Ley, se aunó a la lista de las dependencias normalizadoras, la Secretaría de Gobernación⁶⁸. De esta manera, dicha lista se compone actualmente de las siguientes dependencias:

- Secretaría de Economía (SE),
- Secretaría de Energía (SENER),
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS),
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT),
- Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL),
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT),
- Secretaría de Turismo (SECTUR),
- Secretaría de Salud (SS),
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) y,
- Secretaría de Gobernación (SEGOB).

Una vez contando con el anteproyecto de NOM, la dependencia lo somete para su discusión al CCNN competente.

⁶⁷Ley General de Protección Civil publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de mayo de 2000.

⁶⁸ Ibidem, Artículo 12, fracción XV



5.2.- ¿Qué son los Comités Consultivos Nacionales de Normalización?

Los CCNN son órganos constituidos para la elaboración de NOMS y la promoción de su cumplimiento (artículo 62 LFMN).

Son presididos y constituidos por las distintas dependencias y están integrados por personal técnico de éstas, así como por representantes de las distintas organizaciones de industriales, prestadores de servicios, comerciantes, centros de investigación científica o tecnológica, colegios de profesionales y consumidores.

Son los órganos colegiados en el seno de los cuales el anteproyecto de NOM será analizado minuciosamente a través de una serie de reuniones.

Actualmente ⁶⁹ existen 23 CCNN coordinados por las dependencias antes señaladas:

Secretaría de Gobernación

- Comité Consultivo Nacional de Normalización de Protección y Prevención de Desastros.

Secretaría de Desarrollo Social

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

Secretaría de Energía

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

Secretaría de Economía

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

Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación

- Comité Consultivo Nacional de Normalización de Protección Zoonosanitaria.
- Comité Consultivo Nacional de Normalización de Protección Fitosanitaria.
- Comité Consultivo Nacional de Normalización de Pesca Responsable.

⁶⁹ Datos actualizados al 10 de enero de 2002.

Secretaría de Comunicaciones y Transportes

- Comité Consultivo Nacional de Normalización de Transporte Terrestre.
- Comité Consultivo Nacional de Normalización de Transporte Aéreo.
- Comité Consultivo Nacional de Normalización de Transporte Marítimo y Puertos.
- Comité Consultivo Nacional de Normalización de Telecomunicaciones.
- Comité Consultivo Nacional de Normalización de Radiodifusión, Telegrafía y Servicio Postal.

Secretaría de Salud

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

Secretaría del Trabajo y Previsión Social

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

Secretaría de Turismo

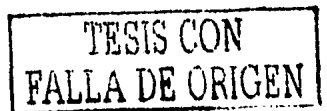
- Comité Consultivo Nacional de Normalización Turística.

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales

- Comité Consultivo Nacional de Normalización para la Protección Ambiental.
- Comité Consultivo Nacional de Normalización para la Conservación, Protección, Restauración y Aprovechamiento de los Recursos Forestales, de Suelos y de Costas.
- Comité Consultivo Nacional de Normalización del Sector Agua.

Aún cuando cada dependencia está facultada para presidir y constituir sus propios CCNN, es importante mencionar que a la SE le corresponde participar con voz y voto en los CCNN en los que se afecten las actividades industriales y comerciales (artículo 39 fracción VIII). De esta manera, la SE no pierde el control del sistema de normalización del país.

Finalmente, la constitución de los CCNN y su forma de operar se rigen conforme a los "Lineamientos para la Organización de los Comités Consultivos Nacionales de Normalización" aprobados por la Comisión Nacional de Normalización en su sesión de fecha 27 de noviembre de 1998.



5.3. El periodo de consulta pública y la publicación de las NOMS

Una vez presentado el anteproyecto al CCNN correspondiente, la LFMN en su artículo 46 fracción I establece un plazo de 75 días naturales para formular observaciones y en su caso, llevar a cabo la modificación del citado anteproyecto.

Adicionalmente a esos 75 días, la LFMN establece 30 días (artículo 46 fracción II) para que la dependencia u organismo que elaboró el anteproyecto conteste fundamentadamente las observaciones y se continúe con la modificación del citado documento.

Es decir, durante esos 105 días naturales se llevarán a cabo reuniones de normalización en donde se discutirá ampliamente el texto del anteproyecto con el fin de obtener el consenso de todo el grupo de trabajo.

Una vez logrado el consenso en el seno del CCNN, el anteproyecto se publica íntegramente por la dependencia como "proyecto de NOM" a efecto de que dentro de los 60 días siguientes, los interesados presenten sus comentarios ante el CCNN.

Es a este lapso de tiempo al que comúnmente se le conoce como "periodo de consulta pública", el cual permite a los particulares conocer el texto de una regulación técnica con anterioridad a su entrada en vigor, formular comentarios a la misma e incluso, participar en las reuniones de normalización que se llevarán a cabo para discutir los comentarios surgidos de dicho periodo.

El periodo de consulta pública presenta las siguientes ventajas:

- Acota el grado de discrecionalidad de las dependencias en la emisión de regulaciones técnicas al contar con la participación de cualquier interesado en su elaboración.
- Las dependencias son susceptibles de allegarse de información de gran valor técnico; información que muchas veces es desconocida por las dependencias por ser información muy específica.
- Se tiene la seguridad de que las regulaciones técnicas emitidas están basadas en información actualizada, misma que ha sido aportada por los propios particulares.

En la práctica, los comentarios que se pueden presentar en este periodo de consulta pública son tanto de forma como de fondo, los cuales son igualmente analizados en el seno del CCNN.

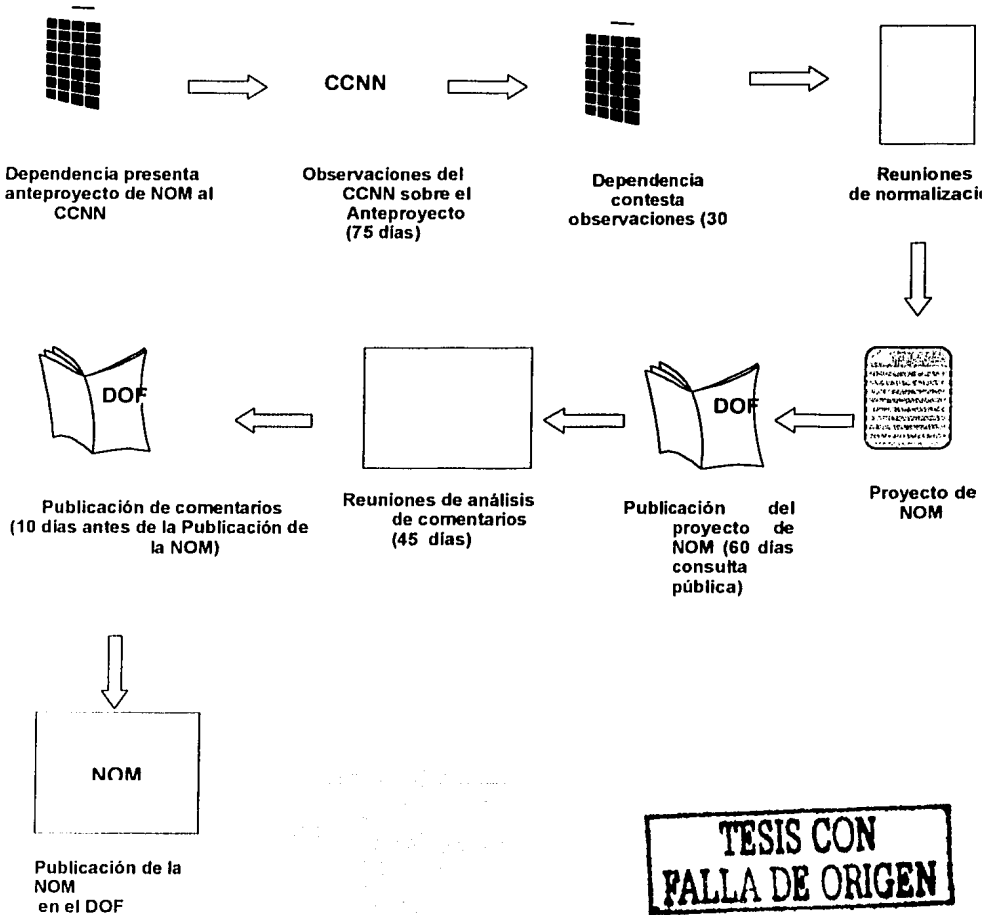
**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Para el análisis de los mencionados comentarios, la LFMN establece un plazo de 45 días (artículo 47 fracción II LFMN) plazo en el cual, el proyecto de NOM podrá ser modificado como resultado de dicho análisis.

Los comentarios y las respuestas a los mismos son publicados en el DOF por lo menos 10 días antes de la publicación de la NOM definitiva. Este último plazo de 10 días es exclusivamente para que los particulares se den por enterados que la NOM en cuestión está por publicarse, y de cierta manera, "alistarse" para su posterior entrada en vigor, mas no para presentar nuevos comentarios, ya que el período de consulta pública es único.

Con el objeto de ilustrar gráficamente el procedimiento de elaboración de las NOMS, se ha incluido en el presente estudio el esquema que se establece a continuación:

Procedimiento de Elaboración de NOMS



5.4.- Modificación y cancelación de las NOMS.

En principio y de conformidad con lo establecido en el artículo 51 1er. párrafo de la LFMN, para la modificación o cancelación de una NOM debe seguirse el mismo procedimiento que para su elaboración.

Es interesante señalar que la LFMN habla de "modificación" y "cancelación" y no de "reforma" y "abrogación".

En este orden de ideas, debe presentarse un anteproyecto de modificación o en su caso, de cancelación ante el CCNN acompañado de la MIR correspondiente, llevar a cabo su discusión en el seno de dicho órgano, publicarse el proyecto en el DOF, así como los respectivos comentarios y respuestas, culminando con la publicación de la "Resolución de modificación o cancelación" de la NOM en cuestión en el mismo medio informativo.

No obstante, la ley prevé un procedimiento alternativo comúnmente conocido como procedimiento "*fast track*" o "*procedimiento rápido*" (artículo 51 2º párrafo LFMN).

Dicho procedimiento consiste en que, cuando "no subsistan las causas que motivaron la expedición" de una norma, las dependencias competentes, a iniciativa propia o a solicitud de la Comisión Nacional de Normalización, de la SE o del propio CCNN podrán modificar o cancelar la norma de que se trate *sin tener que seguir el procedimiento para su elaboración*.

La disposición en comento significa una clara excepción al procedimiento ordinario de elaboración de las NOMS establecido en el primer párrafo del propio artículo 51. Es así como la cancelación o modificación de la norma se podrá publicar en el DOF sin antes ser sometida a consulta pública, ni discutida en el seno del CCNN.

Dicho "*procedimiento rápido*" no aplica en dos supuestos:

- Si lo que se pretende es crear nuevos requisitos o procedimientos, o bien,
- Si lo que se pretende es incorporar especificaciones más estrictas en el texto de la norma.

En ambos casos deberá seguirse todo el procedimiento para la elaboración de las normas, tal y como lo señala el primer párrafo del citado artículo.

Es evidente que este procedimiento presenta graves riesgos para la transparencia del sistema de normalización en México ya que permite a las dependencias modificar o cancelar normas cuando a juicio de aquellas, y sin verse obligadas a llevarlas a consulta pública, no subsistan las causas que motivaron su expedición.

5.5.- Las normas mexicanas (NMX)

Las NMXS son disposiciones elaboradas por un ONN o por la SE en casos excepcionales. Son también conocidas como "normas de calidad" o "estándares voluntarios" que tienen por objeto: "prever para un uso común y repetido reglas, especificaciones, atributos, métodos de prueba, directrices, características o prescripciones aplicables a un producto, proceso, instalación, sistema, actividad, servicio o método de producción u operación, así como aquellas relativas a terminología, simbología, embalaje, marcado o etiquetado"⁷⁰.

Es importante mencionar que las NMXS, al ser eminentemente normas que promueven la calidad, establecen especificaciones por arriba de las comúnmente imperantes en el mercado y por lo tanto, no pueden contener especificaciones inferiores a las establecidas en las NOMS según lo dispuesto en el artículo 54 de la LFMN. Lo anterior se corrobora al recordar que por esencia, las NOMS establecen requisitos *mínimos* a cumplir. Así, la finalidad principal de las NMXS es la protección y orientación de los consumidores.

Siendo las NMXS disposiciones de aplicación voluntaria, el fabricante o importador puede, a diferencia de las NOMS y si así lo decide y le conviene por cuestiones comerciales, ajustar sus productos o servicios a las disposiciones establecidas en una NMX.

No obstante, la voluntariedad de este tipo de normas tiene las siguientes excepciones:

- 1.- Cuando el productor o fabricante declara el cumplimiento de su producto con determinada NMX. En este supuesto queda obligado a que, tal y como lo sostiene, el producto cumpla con dicha regulación (artículo 51-A LFMN).
- 2.- Cuando la NMX es "referenciada" en una NOM. En este caso se entiende que la NOM requiere de la aplicación de esa NMX para lograr su total y cabal cumplimiento. Así, la NMX se convierte en parte del texto de la NOM sin requerir de su transcripción total, bastando con la simple referencia.
- 3.- En la adquisición, arrendamiento o contratación de bienes o servicios por parte de las dependencias y entidades de la administración pública federal cuando no existan NOMS aplicables. Es decir, en estos casos, dichas dependencia y entidades deberán sujetar sus licitaciones públicas a las especificaciones de una NMX (artículo 55 2º párrafo LFMN).
- 4.- En las controversias de carácter civil, mercantil o administrativo, cuando no se especifiquen las características de los bienes o servicios objeto del pleito, las autoridades judiciales o administrativas deberán tomar como referencia las NMXS a falta de NOM aplicable (artículo 55 LFMN).

⁷⁰ Ley Federal sobre Metrología y Normalización, artículo 3º fracción X.

Las NMXS son por lo general elaboradas por los distintos ONN registrados ante la DGN. No obstante, la SE como órgano rector en la materia

"... por sí o a solicitud de las dependencias podrá expedir normas mexicanas en las áreas no cubiertas por los organismos nacionales de normalización, o cuando se demuestre a la Comisión Nacional de Normalización que las normas expedidas por dichos organismos no reflejan los intereses de los sectores involucrados..."⁷¹

Es así como la DGN expide NMXS elaboradas por los llamados "Comités Técnicos de Normalización Nacional" (CTNN). Usualmente estos comités son coordinados por alguna dependencia, según su ámbito de competencia, o por alguna Cámara o Asociación de productores. Es decir, los CTNN trabajan la norma en cuestión y la SE, por conducto de la DGN, la somete a consulta pública mediante la publicación tan solo de un extracto de la misma en el DOF y expide la declaratoria de vigencia. En todo caso, los comentarios vertidos en el periodo de consulta pública serán analizados en el CTNN respectivo.

A la fecha existen 43 CTNN reconocidos por la DGN⁷². De estos 43 CTNN la mayoría se encuentra en constante actividad, es decir, llevan a cabo labores de normalización propias a su rama industrial. No obstante, por circunstancias especiales, algunos de ellos se encuentran en receso.

⁷¹ Ley Federal sobre Metrología y Normalización. Artículo 51-B.

⁷² Datos actualizados al 1º de febrero de 2002.

5.6.- ¿Qué son los organismos nacionales de normalización?

Los ONN son personas morales de naturaleza privada (siempre constituidos como sociedades civiles "S.C." o asociaciones civiles "A.C que tienen por objeto la elaboración de NMXS en los distintos campos de la industria. Es facultad de la SE por conducto de la DGN como órgano rector en la materia, otorgar el "registro" de los mismos (artículo 39 fracción IV de la LFMN), así como suspender e incluso revocar total o parcialmente dicho registro en los supuestos previstos por la propia LFMN (artículo 118 y 119 de la LFMN).

En la actualidad⁷³ existen en México 6 ONN registrados ante la DGN:

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

Es importante mencionar que la LFMN abrió la puerta a la existencia de varios ONN. Es decir, actualmente la normalización voluntaria en México se encuentra en manos de diferentes entes, al contrario de otros países en donde dicha normalización se encuentra centralizada en uno solo, vgr. Estados Unidos.

No obstante, cabe mencionar que no por contar en México con diversos ONN existe por ello una diversidad de normas voluntarias versando sobre el mismo tema, trayendo consigo incertidumbre y contradicciones. Lo anterior es atribuido a que, como lo mencionamos con anterioridad, un ONN para poder operar como tal, requiere de su registro ante la SE, y dicha dependencia al otorgar el registro correspondiente verifica que éste verse sobre temas diferentes. Con lo anterior se asegura que cada ONN lleve a cabo labores de normalización en materias completamente diferentes a las de los otros ONN.

⁷³ Datos actualizados al 10 de enero de 2002.

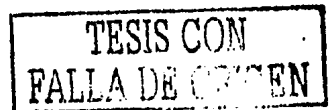
Conclusiones

1. La normalización es un conjunto de actividades que tiene por objeto definir las características de distintas clases de productos, procesos, servicios y métodos con el fin de permitir una producción y utilización racional de los recursos, conforme a las técnicas e infraestructura válidas en el momento con el fin de lograr la satisfacción/protección del consumidor. Así, una norma es el resultado final del proceso de normalización; es un instrumento de gran importancia tanto para el comercio, como para la producción de bienes y servicios.
2. Existen principios básicos de la normalización por lo cual, el conjunto de normas debe constituir un todo homogéneo. La normalización debe buscar un equilibrio entre las necesidades del progreso tecnológico y las posibilidades económicas del país, no debe considerarse como algo estático, es una obra eminentemente colectiva. Finalmente, las normas deben ser deseadas, susceptibles de aplicación, planeadas y revisadas en intervalos de tiempo apropiados.
3. La normalización presenta ventajas significativas; es un importante medio de comunicación tanto en el comercio interno como en el internacional, sirve para disminuir costos en la producción, fomenta la protección al consumidor, hace posible el intercambio de bienes y servicios, establece la posibilidad de que México compita comercialmente en igualdad de condiciones con otros países y propicia la adquisición de infraestructura técnica y científica. No obstante, la normalización presenta ciertas desventajas. En este orden de ideas, puede llegar a incrementar los costos de las empresas, constituirse en una seria "barrera no arancelaria" a la importación y frenar la producción y comercialización si aquella se da de forma desmedida.
4. Existen distintos tipos de normas, a saber, normas de empresa, normas de asociaciones, normas nacionales, regionales, internacionales, de terminología o simbología, normas básicas, de métodos, de especificaciones, y por último, códigos de prácticas.
5. Los antecedentes legislativos en México en materia de normalización son la Ley sobre Pesas y Medidas de 1928, la Ley sobre Normas Industriales de 1946, la Ley General de Normas y de Pesas y Medidas de 1961 y la Ley Federal sobre Metrología y Normalización de 1988, todos ellos ordenamientos jurídicos de gran importancia que sentaron las bases para la expedición de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización (LFMN) vigente.
6. La LFMN vigente fue publicada en el DOF el 1º de julio de 1992. Es el principal y más importante ordenamiento legal en materia de normalización mas no el único, establece distintos tipos de normas, a saber, NOMS, NMXS, normas o lineamientos internacionales, y normas de referencia. Asimismo establece las

definiciones aplicables, la competencia de las distintas dependencias en la elaboración de las normas, el proceso de elaboración, modificación y cancelación de las NOMS y NMXS, así como la materia a regularse por las mismas, la constitución y forma de operar de los CCNN, ONN, CTNN y comités para la elaboración de normas de referencia. Finalmente, regula la correcta aplicación y vigilancia de la misma por parte de las dependencias.

7. La LFMN sufrió la reforma más importante el 20 de mayo de 1997, la cual tuvo por objeto otorgar mayor importancia a la normalización voluntaria, establecer la elaboración conjunta de NOMS, la autorización para utilizar métodos de prueba alternativos, la revisión quinquenal de las NOMS, así como incluir la figura de la Manifestación de Impacto Regulatorio (MIR).
8. Con el fin de lograr una mejor aplicación de la LFMN así como una mayor certeza jurídica en la materia, el 14 de enero de 1999 fue publicado en el DOF el Reglamento de la LFMN.
9. Existe un extenso marco regulatorio en materia de normalización en México, figurando entre los más importantes la LFMN y su Reglamento, la Ley Federal de Protección al Consumidor, la Ley de Comercio Exterior, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el Reglamento Interior de la Secretaría de Economía y diversos tratados internacionales, entre los cuales destacan el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (OTC) y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).
10. El procedimiento de elaboración, modificación y cancelación de las normas está regulado en México por la LFMN y su Reglamento. Es un procedimiento especial tanto por los entes que en él participan, como por las etapas y forma de desarrollarse.
11. En el intento de dotar a las NOMs de naturaleza jurídica, éstas han sido encuadradas dentro de la naturaleza jurídica de un acto parareglamentario, siendo que el fenómeno parareglamentario consiste en que, en el ámbito de secretarías de estado y cualquier otro subordinado administrativo, se emitan ordenamientos administrativos de efectos generales, cuyo fundamento son las facultades que son incorporadas en la legislación secundaria u otros ordenamientos administrativos
12. Por otra parte, el acto administrativo es: una manifestación unilateral y externa de voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos u obligaciones, es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general. La NOM, al satisfacer cada uno de los requisitos y elementos del acto administrativo, se considera que está dotada de la naturaleza jurídica de dicho acto. Así la NOM es un acto administrativo de carácter general.

13. Las NOMS son normas jurídicas en sentido estricto, establecen una hipótesis normativa a ser actualizada, así como derechos y obligaciones para cada uno de los sujetos que forman parte de la relación jurídica creada por dicha norma.
14. Las NOMS, aún cuando comparten características tanto de leyes como de reglamentos, no poseen la naturaleza jurídica de éstos; es decir, poseen una naturaleza jurídica propia y exclusiva que las diferencia de dichas figuras jurídicas. La NOM tiene peculiaridades por las cuales no debe ser encuadrada dentro de la naturaleza jurídica de ningún otro acto jurídico



Bibliografía

Libros

Acosta Romero, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México, 1979.

Fernández Ruíz, Jorge, Derecho Administrativo, Universidad Nacional Autónoma de México/Instituto de Investigaciones Jurídicas-McGraw Hill, México 1997.

García Maynez, Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, Editorial Porrúa, México, 1989.

González Uribe, Héctor, Teoría Política, Editorial Porrúa, México 1989.

Marienhoff, Miguel S., Tratado de Derecho Administrativo, tomo II, 3ª. Edición actualizada, Editorial Abeledo Perrot, Buenos Aires Argentina, 1990

Rojina Villegas, Rafael, Derecho Civil Mexicano 5 – Obligaciones I, Editorial Porrúa, México 1985.

Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México, 1988.

Tena Ramírez, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, México 1990.

Villoro Toranzo, Miguel, Introducción al Estudio del Derecho, Editorial Porrúa, México, 1989.

Publicaciones Especializadas

AENOR, Normalización y Certificación. Conceptos básicos, Publicación técnica AENOR, 1991.

Exposición de Motivos de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización publicada en el Diario Oficial de la federación 1º de julio de 1992.



Exposición de Motivos del Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de mayo de 1997.

González Sandoval Beatriz, La potestad reglamentaria, el fenómeno parareglamentario y los conflictos por invasión de competencias. Tesis Escuela Libre de Derecho, México, 2000.

Hamdán Amad, Fauzi, Breves reflexiones sobre la inconstitucionalidad de los llamados reglamentos autónomos gubernativos y de policía, Revista de Investigaciones Jurídicas, Escuela Libre de Derecho, vol 2, no. 2, 1978, pp 239-254.

Hamdán Amad, Fauzi, Las facultades legislativas del Presidente de la República, Revista de Investigaciones Jurídicas, Escuela Libre de Derecho, vol 5, no. 5, 1981, pp 175-190.

Hamdán Amad, Fauzi, Algunas consideraciones en torno a la constitucionalidad de las disposiciones administrativas generales que dictan los órganos de la administración pública federal y sus diferencias con los reglamentos propiamente dichos, Revista de Investigaciones Jurídicas, Escuela Libre de Derecho, vol 14, no. 14, 1990, pp.- 239-260.

Huerta Ochoa, Carla, Las Normas Oficiales Mexicanas en el Ordenamiento Jurídico Mexicano, Revista Jurídica Boletín Mexicano de Derecho Comparado num. 92, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1999.

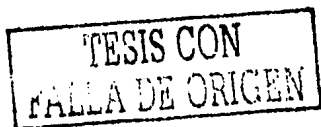
Núñez Sarrapy, Rodrigo, Breve análisis del Sistema de la Normalización Administrativa dentro del Derecho Positivo Mexicano, Tesis Escuela Libre de Derecho, México, 1997.

Quintanilla Madero, María del Carmen Eugenia, Las normas oficiales mexicanas: su constitucionalidad, impacto en la modernización del derecho mexicano y estrecha vinculación con el derecho internacional, Tesis doctoral Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2000.

Legislación Interna y Tratados Internacionales

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917.

Ley de Comercio Exterior, publicada en el Diario Oficial de la Federación 27 de julio de 1993.



Ley Federal de Procedimiento Administrativo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de agosto de 1994.

Ley Federal de Protección al Consumidor, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 1992.

Ley Federal sobre Metrología y Normalización, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1º de julio de 1992.

Ley General de Protección Civil, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de mayo del 2000

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976.

Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (Acuerdo OTC), publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de abril de 1988.

Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20, 21 y 27 de diciembre de 1993.

Reglamento de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de enero de 1999.

Reglamento Interior de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de agosto de 2000.

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 entrada al país, y en el de su salida", publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de junio de 1997.

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 26 de diciembre de 1996.

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 20 de mayo de 1997.

Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de la Ley Federal de Radio y Televisión, de la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, de la Ley de la Policía Federal Preventiva y de la Ley de Pesca publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de noviembre de 2000.



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.

Decreto por el que se reforma la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de mayo de 2000.

Decreto que reforma al Reglamento Interior de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de marzo de 2001.

Decreto que reforma al Reglamento Interior de la Secretaría de Economía, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de junio de 2001.

Acuerdo por el que se establecen las reglas sobre el cambio de denominación de la dependencia, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 2001.

Ley sobre Pesas y Medidas publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de junio de 1928 (abrogada).

Ley sobre Normas Industriales publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de febrero de 1946 (abrogada).

Ley General de Normas y de Pesas y Medidas publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de abril de 1961 (abrogada).

Ley Federal sobre Metrología y Normalización publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de enero de 1988 (abrogada).

Reglamento Interior de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de octubre de 1995 (abrogado)

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Lista de acrónimos

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 Mexicana (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 Económico
ONNCE	Organismo de Normalización y Certificación de la Construcción y Edificación, A. C.
PNN	Programa Nacional de Normalización
PROFECO	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

