

Por:

Luis José Béjar Rivera*

Resumen

En México, en los últimos años, se ha encontrado como un mecanismo interesante y razonablemente útil de participación ciudadana con la Administración Pública en la normalización, es decir, en la expedición de normas técnicas, cuya naturaleza jurídica linda entre el derecho suave y los actos administrativos de carácter general, propiciando un importante espacio de diálogo entre la Administración Pública y el ciudadano, con el fin primordial de tutelar los derechos de los consumidores de los bienes y servicios en el mercado, pero también se ha convertido en un instrumento de auxilio para estandarizar procedimientos y adquisiciones en la Administración Pública.

El objeto de este trabajo es precisamente analizar la naturaleza jurídica de estas normas técnicas, con especial énfasis en la Norma Oficial Mexicana, así como su procedimiento administrativo de creación y los órganos que la regulan.

Palabras clave: Derecho administrativo, normalización, Norma Oficial mexicana, participación ciudadana, procedimiento administrativo, derechos de los consumidores.

Abstract

Lately in Mexico, an interesting way and fairly useful for allowing an increase in the citizen's participation in the public administration has been the "normalización" (technical rule making), which drifts between soft law and the general administrative decisions, proposing an important dialogue between the Public Administration and the citizen, mainly to protect consumer's rights, but also, as an instrument for the purpose of standardizing procedures and public acquisitions.

The objective of this work precisely is to analyze the legal nature of these technical dispositions, centered in the Official Mexican Norm (NOM), its administrative procedure of creation and the regulatory agencies.

* Licenciado en Derecho por el ITESO. Maestro en Ciencias Jurídicas y Doctor en Derecho por la Universidad Panamericana. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores del CONACYT. Profesor Investigador de la Universidad Panamericana, Campus México. *Visiting Research Fellow* de la Facultad de Derecho de la Université de Montréal.

Keywords: Administrative law, Technical Norm, Official Mexican Norm, Citizen's participation, Administrative Procedure, Consumer's rights.

Sumario

1. Introducción. 2. La normalización y su naturaleza jurídica. 2.1. El derecho suave como base de la normalización. 2.2. Los actos administrativos de carácter general como base de la normalización. 2.3. Naturaleza de la normalización en México. 2.4. El surgimiento de la normalización en México. 3. Concepto de Norma Oficial Mexicana. 4. Finalidad y contenido de la NOM. 5. El procedimiento administrativo de normalización. 6. Conclusiones. 7. Bibliografía.

1. INTRODUCCIÓN

Un fenómeno jurídico relativamente reciente en el mundo es la aparición del llamado derecho suave o *soft law*, partiendo de la base de ser una norma de carácter técnico, sin tener una naturaleza jurídica per se, máxime que esta no emana de un cuerpo legislativo (Ley en sentido formal), ni se trata de un ejercicio de una facultad reglamentaria conferida a la Administración Pública, y por tanto, resultó, en un principio, cuestionable en cuanto a su eficacia.

Más allá de la evolución que el propio derecho suave ha tenido, con bastante éxito por cierto, por lo menos en el mundo del derecho comunitario, y sobre lo cual se harán algunos pequeños comentarios, también tenemos que señalar que en México ha seguido su propio camino.

Así, el concepto que en gran medida se acerca más al derecho suave utilizado en México es la normalización.

Este concepto no es ajeno a otros sistemas jurídicos, sin embargo en México ha cobrado un especial lugar dada su importancia en los últimos años para el desarrollo económico de nuestro país.

La normalización es el ejercicio mediante el cual se expiden normas de carácter técnico, denominadas genéricamente Norma Oficial Mexicana o su acrónimo, NOM, así como otro tipo de normas que comparten la misma naturaleza, y que por conducto de ellas, se controlan ciertos estándares de bienes y servicios en el mercado, o bien, de ciertos servicios prestados por el propio Estado.

En pocas palabras, se trata de una estandarización para lograr un mínimo de control de calidad y que por ende no sea lesivo de los derechos de los consumidores o de los usuarios según corresponda.

En este tenor, el objeto que se persigue con este trabajo es precisamente mostrar la evolución que ha tenido la normalización en México, su objeto, alcances, así como su exigibilidad y eficacia.

Debemos tratar el tema de la normalización a la par del derecho suave, pues es donde encuentra su inspiración, pero que en el derecho mexicano se ha recibido de forma diversa, pues se trata de una norma coercitiva.

Continuando con el desarrollo del trabajo abordaremos precisamente la coercitividad de la normalización y cómo es que esta se exige para su cumplimiento, encontrando diversos fundamentos legales para ello, como parte del sistema de protección de los consumidores y usuarios de bienes y servicios.

Posteriormente, se hará una descripción del procedimiento administrativo al cual está sometida la creación de la norma técnica (y sus modificaciones), el cual tiene como ingrediente fundamental y por tanto, en gran medida fuente de su legitimidad como norma coercitiva, la participación ciudadana y de los sectores interesados para su elaboración y modificación.

Finalmente, y en todo caso, mostraremos alguna breve crítica, pues por lo menos como una idea *ab initio*, pareciera tratarse de normas, aunque técnicas, omnicomprendivas del actuar de los agentes del mercado e incluso, de las autoridades administrativas en ciertos sectores; aunque por otra parte, también es un instrumento que auxilia claramente a dar certidumbre jurídica en ciertas actividades como sería, por ejemplo, los estándares de calidad a respetarse en las adquisiciones públicas, o estándares de calidad en los contratos de obra pública o en las concesiones de servicios públicos.

Por supuesto, no se trata de un texto donde se pretenda agotar el tema, sino que más trata de hacer una exposición de cómo ha permeado y se ha adaptado el derecho suave dentro del derecho positivo mexicano.

2. LA NORMALIZACIÓN Y SU NATURALEZA JURÍDICA

2.1 *El derecho suave como base de la normalización*

Las discusiones en torno al llamado derecho suave no han sido menores a lo largo del tiempo. Por una parte, podemos encontrar debates en relación con la línea divisoria entre el *soft law* y el *hard law*, es decir, la diferencia entre un derecho vinculante (*hard law*) y un derecho no vinculante (*soft law*), que ha servido de instrumento, por lo menos en principio, para tratar de encontrar un derecho internacional común

(ICL) para las relaciones entre los Estados,¹ cuya pretensión era no tener una camisa de fuerza propia del derecho duro, con las implicaciones que esto tuviere, sino que más bien pretendían montar una serie de principios y objetivos generales, promoviendo determinadas prácticas estatales desprovistas de un valor obligatorio jurídico (aunque sí ético).² Por otra parte, se puede considerar como parte de este *soft law* internacional que se constituye por recomendaciones (por tanto, no vinculantes) emitidas por organizaciones internacionales como sería el caso de la Asamblea General de las Naciones Unidas.³

El otro supuesto que encontramos para hablar de *soft law* nace de organismos internacionales no gubernamentales, con la intención de generar un espacio de principios internacionales, ya que, siguiendo a Chinkin, no tienen la capacidad de generar normas y obligaciones jurídicas vinculantes.⁴

Más allá de lo anterior, aunque cuando la discusión en el seno del derecho internacional ha sido amplia, desde la terminología misma utilizada (está la célebre discusión del profesor Prosper Weil en relación con el derecho suave⁵) hasta los alcances que puede tener y los efectos que se pretenden obtener con el derecho suave, existe una realidad innegable: el derecho suave sí produce consecuencias jurídicas.⁶

Estas consecuencias no nacen de una coercitividad *per se* del *soft law*, llámese recomendación, dictamen, o declaración de principios, sino que nace de las consecuencias de actuar acorde a dichas declaraciones no vinculantes que realice el Estado, y que de hecho, en muchos de los casos también permite que los distintos actores (políticos, sociales, económicos, etc.), participen de la elaboración de estas normas y por tanto, su eficacia, aun cuando no deviene de una naturaleza jurídica en sí, no podemos negar que da resultados.

2.2 Los actos administrativos de carácter general como base de la normalización

Haciendo unas breves precisiones, nosotros nos hemos pronunciado en varias ocasiones para referirnos al acto administrativo como la manifestación de la voluntad administrativa que crea consecuencias jurídicas concretas sobre un particular.⁷

1 Cfr. Guzmán, Andrew T. & Meyer, Timothy L. (2010). "International Soft Law". En *Journal of legal analysis*. Vol. 2. Número 1. Oxford University Press. Consultado en <http://jla.oxfordjournals.org/content/2/1/171.full.pdf+html>, el día 11 de octubre de 2016.

2 Cfr. Mazuelos Bellidos, Ángeles (2004). "Soft Law: ¡Mucho ruido y pocas nueces". En *Revista electrónica de estudios internacionales (REEI)* 8, p. 3.

3 Cfr. *Ibidem*.

4 Cfr. *Ibidem*, pp. 13 y ss.

5 Cfr. Weil, Prosper (1982). "Vers une normativité relative en droit international?". En *Revue Générale Droit International Public* 5. Vol. 86, pp. 5-47.

6 Cfr. García, Ricardo Alonso (2001). "El soft law comunitario". En *Revista de Administración Pública* 154, p. 70.

7 Cfr. Béjar Rivera, Luis José (2016). *El acto administrativo y su finalidad*. México: Porrúa .

El acto administrativo es el cauce natural de la decisión jurídico-administrativa, y es por el acto administrativo que la Administración Pública ejecuta (e individualiza) las normas emanadas del legislador.

No entraremos en estos momentos en una discusión en torno a la teoría del acto administrativo, pues no es nuestra intención en estos momentos adentrarnos realmente en ese tema, sin embargo, sí consideramos pertinente detenernos un poco en relación con uno de los temas que han resultado polémicos para los actos administrativos: los actos administrativos generales.

Estas discusiones con relación al acto administrativo general giran en torno a si es posible considerar que un acto administrativo (manifestación unilateral de la voluntad administrativa) puede generar una consecuencia general y abstracta (en contraposición a la definición tradicional de acto administrativo, donde se trata de una concreción sobre un particular).

Así, algunos autores como Miguel S. Marienhoff postulan la existencia de los llamados actos administrativos generales (acorde a su legislación), donde efectivamente señalan que se trata de una delegación de facultades, y por tanto, el legislador permite que la Administración emita este tipo de actos, los cuales normalmente corresponderán al Reglamento y por otra parte, otros más, señalan que la emisión de reglamentos es precisamente una atribución que el legislador le otorga a la Administración Pública, pero que se trata de una función distinta a la de la emisión y ejecución de los actos administrativos, aun cuando a nuestro juicio, en ambos casos, son manifestaciones de la función administrativa.

¿Por qué traer a colación en este punto la discusión sobre los actos administrativos de carácter general?

Más allá de la postura que guardamos sobre la existencia de los actos administrativos generales, la realidad es que en el derecho positivo mexicano están claramente consagrados.

El artículo 4 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA) señala textualmente:

Artículo 4.- Los actos administrativos de carácter general, tales como reglamentos, decretos, acuerdos, normas oficiales mexicanas, circulares y formatos, así como los lineamientos, criterios, metodologías, instructivos, directivas, reglas, manuales, disposiciones que tengan por objeto establecer obligaciones específicas cuando no existan condiciones de competencia y cualesquiera de naturaleza análoga a los actos anteriores, que expidan las dependencias y organismos descentralizados de la administración pública federal, deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación para que produzcan efectos jurídicos.

Ahora bien, podríamos continuar con una serie de diferencias entre el acto individual y el acto general, pero al no ser el objeto de estudio de este trabajo nos limitaremos remitir al trabajo del profesor argentino Juan Carlos Cassagne,⁸ aunque de momento sí es importante anotar que la validez y eficacia a un acto administrativo general es a partir de su publicación en el Diario Oficial de la Federación (DOF), como única forma válida de notificación para este tipo de actos, a diferencia de los actos administrativos individuales, los cuales requieren de una notificación (normalmente personal) para ser eficaces.

2.3. *Naturaleza de la normalización en México*

Como lo señalamos en la introducción de este breve trabajo, el concepto de normalización, tal y como se entiende en el derecho mexicano, goza de unas características especiales.

Retomando lo expuesto en líneas precedentes, debemos establecer la ubicación y posición que guardan las normas técnicas dentro de nuestro sistema jurídico, y tal y como lo establecimos en líneas precedentes, las llamadas NOM encuentran una doble inspiración en cuanto a su naturaleza: a) por un parte, surgen del llamado derecho suave y que, siguiendo a la doctrina española se indica que las normas técnicas o directrices, si bien es cierto, no son vinculatorias por no estar dentro del sistema de fuentes jurídicas tradicionales, tal y como indicamos en el apartado anterior, han adquirido una vinculación o coercitividad de forma indirecta.⁹

En este tenor, por ejemplo si existe una norma técnica que establezca los mínimos de calidad que debe tener el papel llamado papel seguridad que se utiliza para resguardar ciertos documentos (por ejemplo, acciones de una sociedad anónima o títulos de concesiones), perfectamente es válido para el Estado en sus bases de licitación, recurrir a la norma técnica para establecer las características de dicho bien que pretenden adquirir. Por tanto, en esta línea de pensamiento, aunque la norma técnica por sí misma no sería vinculatoria, el hecho de que se utilice como estándar para el bien objeto del contrato público le da una vinculación indirecta, pues en caso de que el oferente no cumpliera con ese requisito, estaría incumpliendo los términos de la licitación.

En otro orden de ideas, en cuanto a la segunda fuente de inspiración para las NOM, encontramos la regulación de los actos administrativos de carácter general, y que de hecho, como ya lo señalamos con anterioridad, algún sector de la doctrina los identifica más bien con los reglamentos.

8 Cassagne, Juan Carlos (2002). *Derecho Administrativo*. 7ª ed., actualizada. Buenos Aires: Lexis-Neix Abeledo-Perrot, t. II, pp. 51 y ss.

9 Sarmiento, Daniel (2008). *El soft law administrativo. Un estudio de los efectos jurídicos de las normas no vinculantes de la Administración*. Madrid: Thomson Civitas, pp. 31 y ss.

También como lo señalamos en líneas precedentes, el artículo 4 de la LFPA establece que todos los actos administrativos de carácter general tales como acuerdos, circulares, oficios, decretos, normas oficiales mexicanas, manuales operativos, políticas y lineamientos producen efectos jurídicos generales y abstractos siempre y cuando estén publicados en el DOF. En este sentido, los actos administrativos generales, si bien es cierto, guardan muchas más similitudes con el ejercicio de la facultad reglamentaria del Ejecutivo, la legislación vigente los denomina como actos de carácter general.

Esto tiene algunas implicaciones, específicamente en cuanto a los alcances que verdaderamente pueden tener.

Tenemos que guiarnos por las mismas características de los reglamentos, es decir, a) no pueden emitirse sin contar con un fundamento en ley (en sentido formal), b) no pueden estar por encima de la ley de la cual emanan (principio de jerarquía normativa), c) siguen la suerte de la ley de la cual emanan (si la ley es abrogada, la norma que emana de ella, también resultaría automáticamente abrogada),¹⁰ d) no puede tener un contenido propiamente legislativo, sino más bien de orientación y ejecución de la norma (como lo señala nuestro texto constitucional: “[...] proveer en la esfera administrativa para su exacta observancia [...]”) y por último, e) no pueden producir ninguna carga en sentido negativo o perjuicio al administrado (principio de reserva de ley).¹¹

10 En este tenor, resulta ilustrativa la tesis aislada XVI.1o.A.72 A, Décima Época, emitida por el Primer Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa del Décimo sexto Circuito, visible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación (GSJF), Libro 26, enero de 2016, Tomo IV, p. 3363, cuya voz y rubro señalan:

“Multas por infracciones de tránsito en carreteras federales. su fundamentación es indebida si la autoridad justifica su competencia material y territorial en acuerdos de autoridades de la secretaría de seguridad pública que dejaron de tener vigencia por la derogación de la norma legal y abrogación del reglamento en que se fundan.- El decreto publicado el 2 de enero de 2013 en el Diario Oficial de la Federación que, entre otros, derogó el artículo 30 bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, tuvo como finalidad extinguir la Secretaría de Seguridad Pública, para que sus tareas en esa materia y en la de prevención del delito se transfirieran a la Secretaría de Gobernación. Derivado de lo anterior, el artículo segundo transitorio del reglamento interior de esta última, publicado el 2 de abril del mismo año en ese medio de difusión oficial, abrogó los reglamentos interiores de ambas dependencias, que hasta ese momento regían. Por tanto, si con posterioridad la autoridad funda una multa por infracciones de tránsito en carreteras federales, en los acuerdos 01/2010 del titular de la División de Seguridad Regional de la Policía Federal, por el que se expiden Lineamientos de operación para la imposición de sanciones por violación a las disposiciones legales en materia de tránsito, autotransporte federal, sus servicios auxiliares y transporte privado y 01/2011 del secretario de Seguridad Pública, por el que se determinan las circunscripciones territoriales en las que tendrán competencia las Coordinaciones Estatales de la Policía Federal, expedidos con fundamento en el derogado artículo 30 Bis, fracción X, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como en los diversos 3, fracción XXIX, inciso a), 8, fracción XV y 39, fracción I, del Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública abrogado, esa fundamentación de su competencia material y territorial es indebida, porque estos acuerdos dejaron de tener vigencia por la derogación de la norma legal y abrogación del reglamento en que se fundan.”

11 A mayor abundamiento sobre este particular, cfr. Béjar Rivera, Luis José (2014). *Curso de Derecho Administrativo*. México: Novum, México, pp. 348 y ss.

Entonces, para concluir, la normalización en México, en concreto la Norma Oficial Mexicana, es un acto administrativo de carácter general, aun cuando su origen y en gran medida inspiración surge del derecho suave.

2.4. *El surgimiento de la normalización en México*

Ahora bien, consideramos necesario establecer el contexto en el cual surge la normalización en México, regulada por la Ley de Metrología y Normalización (LMN).

El primero de los objetos de esta ley corresponde a la regulación de los pesos y medidas. Sabemos que en todo el mundo los pesos y las medidas tienen distintas características, y comienza a cambiar a partir de la Convención Internacional del Metro en París, en el año de 1875. México se adhiere el 30 de diciembre de 1890¹² y ratifica su modificación en 1926 y así, México se incorpora en definitiva al sistema métrico decimal.

Por otra parte, el segundo objeto de la LMN, la normalización tiene sus orígenes en 1943, en virtud de la necesidad de normalizar “[...] los productos industriales destinados a la exportación y a requerimiento de los países compradores”.¹³

Es importante destacar que durante una muy buena parte del siglo XX la economía mexicana se caracterizó por ser una economía cerrada, donde la entrada de productos y mercaderías del extranjero era prácticamente inexistente.

En este tenor, Miguel Acosta Romero señala: “Después de la segunda Guerra Mundial el logotipo y la frase ‘Hecho en México’ era sinónimo de pésima calidad, las mercancías y productos nacionales estaban totalmente desprestigiados, y la industria que había surgido y crecido de manera desmedida y en circunstancias excepcionales sufrió un colapso”.¹⁴

12 Aunque pareciera que no existe registro alguno de que efectivamente se dio dicha ratificación, sin embargo, el 6 de octubre de 1921 México firma la Convención que modifica la llamada Convención del Metro y es ratificada con fecha 30 de diciembre de 1926. Cfr. Trejo García, Elma del Carmen y Moreno Becerra, Trinidad O. (2007). *Tratados Internacionales vigentes en México: relación de Legislaturas y/o Periodos Legislativos en que fueron aprobados*. México: Centro de Documentación, Información y Análisis, Cámara de Diputados.

No está por demás señalar que esto de ninguna forma constituyó un problema práctico, pues desde inicios del siglo XX, México prácticamente ya había asumido el sistema métrico-decimal. A mayor abundamiento, cfr. Acosta Romero, Miguel (1998). *Derecho Administrativo Especial*. México: Porrúa. V. II, pp. 330-333.

13 Acosta Romero, 1998: 333.

14 *Ibidem*.

La adquisición de mercancías y bienes realmente se dio por una práctica generalizada de contrabando y colusión de las autoridades con los consumidores, situación que se convirtió en insostenible para la industria y la economía mexicanas.

Así, en el año de 1972, la entonces denominada Secretaría de Industria y Comercio (actualmente, Secretaría de Economía (SE)) produce 1940 normas de carácter general que contenían especificaciones técnicas mínimas de productos y servicios en el comercio, con el fin de garantizar que estos fueran de calidad y competitivos en el libre mercado que el país practica.¹⁵

Como consecuencia de lo anterior, muchos años después, en el DOF se publica el día 1 de julio de 1992, la Ley de Metrología y Normalización (LMN), cuyo objeto es precisamente regular a las normas, ahora denominadas Norma Oficial Mexicana (NOM).

3. CONCEPTO DE NORMA OFICIAL MEXICANA

En palabras de Miguel Acosta Romero, por normalización debemos entender: “[...] la reducción de los productos industriales a una norma para simplificar y unificar su manufactura”.¹⁶

Sin embargo, al día de hoy no nos podemos quedar con la idea nada más de que la normalización tiene sus limitantes en los productos industriales, pues la evolución de esta institución se ha ido perfilando, tal y como lo señalamos en la introducción del presente trabajo, sobre procesos, lineamientos también en servicios y en términos generales en estándares de calidad.

Ahora bien, según lo dispone la LMN, debemos tomar en consideración las 3 normas bajo las cuales estaremos haciendo referencia a lo largo de este trabajo, a saber: a) norma mexicana, b) norma o lineamiento internacional y, c) norma oficial mexicana.

Por norma mexicana se entiende como aquella que:

“[...] elabore un organismo nacional de normalización, o la Secretaría, en los términos de esta Ley, que prevé para un uso común y repetido de 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, marcado o etiquetado”.¹⁷

15 *Ibíd.*, p. 334.

16 *Ibíd.*

17 Fracción X, artículo 3 de la LMN.

La norma o lineamiento internacional, por su parte corresponde propiamente a aquellas disposiciones de derecho suave que encuentran su origen en el derecho internacional, y que claramente corresponden al llamado *soft law* o derecho suave. En palabras de Sarmiento:

"El auge del *soft law* como fuente autónoma con vocación de generar efectos jurídicos, es un fenómeno que tiene su origen en el siglo XX en el campo del Derecho internacional. En el contexto de las relaciones exteriores, los Estados integrantes de la Comunidad Internacional han desplegado un conjunto de prácticas tendentes a la creación de normas con efectos indeterminados. A fin de cuentas, la creación de normas internacionales es una praxis que siempre ha encontrado dificultades para someterse a criterios rígidos, unas dificultades que contribuyen a la aparición de fuentes jurídicas alternativas, carentes de efectos pero dotadas de una vida jurídica tan real como ambigua".¹⁸

Finalmente, en términos de la fracción XI del artículo 3 de la LMN, se define a la NOM como:

"Norma Oficial Mexicana: la regulación técnica de observancia obligatoria expedida por las dependencias competentes, conforme a las finalidades establecidas en el artículo 40, que establece reglas, 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".

Trayendo nuevamente lo expresado por el artículo 4 de la LFPA, debemos referirnos a la norma mexicana y a la NOM, como actos administrativos de carácter general que se emiten con el fin de regular una determinada condición de calidad, o mejor dicho, de estándar de calidad de un producto o servicio que esté dentro del tráfico comercial, con el fin de garantizar la protección de los derechos de los consumidores y usuarios.

4. FINALIDAD Y CONTENIDO DE LA NOM

Aunque ya hemos insistido en el objeto de las normalización a lo largo de este trabajo, y que *a grosso modo* entendemos como la estandarización de bienes y servicios en cuanto a los mínimos que se deben de cumplir para que sean viables en el mercado, entendiendo además que su obligatoriedad en el sistema jurídico mexicano, a diferencia de otras posiciones teóricas que se puedan presentar en diversos sistemas, no está

18 Sarmiento, 2008: 76.

en duda, es importante acudir al texto de la LMN, y que en su artículo 40 dice que la NOM tiene como finalidad:

- a) Especificaciones que deban reunir los productos, procesos y servicios, cuando impliquen un riesgo para la seguridad de las personas, el medio ambiente o la preservación de los recursos naturales, o productos y servicios en general.
- b) Especificaciones de los productos utilizados como materias primas para la fabricación o ensamble de productos finales.
- c) Características relativas a los instrumentos de medición y sus métodos, los patrones de medida, verificación y calibración.
- d) Las condiciones de salida, seguridad e higiene en los centros de trabajo y otros centros públicos de reunión.
- e) Criterios y procedimientos que permitan proteger y promover el mejoramiento del medio ambiente y los ecosistemas, así como la preservación de los recursos naturales y la salud humana.
- f) La información comercial, sanitaria, ecológica, de calidad, seguridad e higiene y requisitos que deben cumplir las etiquetas, envases, embalaje y la publicidad de los productos y servicios para dar información al consumidor o usuario.
- g) Las especificaciones que deben reunir los equipos, materiales, dispositivos e instalaciones industriales, comerciales y de servicios y domésticas para fines sanitarios, acuícolas, agrícolas, pecuarios, ecológicos, de comunicaciones, de seguridad o de calidad y particularmente cuando sean peligrosos.
- h) Las características necesarias que deban reunir los aparatos y sistemas de comunicación, así como vehículos de transporte, equipos y servicios conexos para la protección de las vías generales de comunicación y la seguridad de sus usuarios.
- i) Las características o especificaciones, criterios y procedimientos para el manejo, transporte y confinamiento de materiales y residuos industriales peligrosos y de las sustancias radiactivas.
- j) Casos en que se requiera normalizar productos, métodos, procesos, sistemas o prácticas industriales, comerciales o de servicios de conformidad con la legislación aplicable.

Así pues, reiterando lo expuesto en líneas precedentes, como se puede apreciar de lo anterior, es claro que el contenido de una NOM no es de carácter jurídico, posición que únicamente pueden guardar la Ley en sentido formal y el Reglamento bajo ciertas condiciones, y por el contrario, la NOM se convierte entonces en un complemento para la ejecución de la Ley, al establecer estos estándares y valores contenidos en diversas legislaciones, con el fin de salvaguardar los derechos de los usuarios y los consumidores.

En otro orden de ideas, el numeral 41 de la LMN establece que toda NOM deberá contener, por lo menos:

- a) Denominación y clave de la norma, así como su finalidad.
- b) Identificación del producto, servicio, proceso, método u objeto de la norma.
- c) Especificaciones y características que correspondan con ella.
- d) Métodos de prueba aplicables.
- e) Datos y demás información que deban contener los productos o sus envases, así como tamaño y características de las diversas indicaciones.
- f) Grado de concordancia con normas y lineamientos internacionales, así como con las diversas normas mexicanas.
- g) Bibliografía que corresponda.
- h) Mención de la o las dependencias que vigilarán el cumplimiento de las normas.
- i) Otras menciones que sean consideradas necesarias para su alcance y comprensión.

Sin duda, lo principal de la NOM es precisamente salvaguardar esos mínimos y que estén ajustados a un marco normativo general de tutela de los derechos de los consumidores y usuarios,¹⁹ sin embargo, bien pueden ser un instrumento complemen-

19 Ilustra este punto, la Tesis Aislada I.1o.A.E., Décima Época, emitida por el Primer Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y Jurisdicción en toda la República, visible en la GSJE, Libro 31, junio de 2016, Tomo IV, p. 2949, la cual señala textualmente: "Norma oficial mexicana NOM-184-SCFI-2012, prácticas comerciales-elementos normativos para la comercialización y/o prestación de los servicios de telecomunicaciones cuando utilicen una red pública de telecomunicaciones. su artículo 5.2.14 no excede lo dispuesto por los artículos 92 bis y 92

tario para la tutela de otros derechos y adecuación de las políticas públicas, como en materia ecológica, como ya se han pronunciado nuestros tribunales,²⁰ o bien, como un instrumento para una mejora de resultados legislativos.²¹

ter de la ley federal de protección al consumidor.- Los artículos 92 Bis y 92 Ter citados solo determinan el pago de una bonificación, la cual no podrá ser menor al veinte por ciento del precio pagado, cuando la prestación de un servicio sea deficiente, no se preste o proporcione por causas imputables al proveedor, o en los demás casos previstos por la ley, mientras que el numeral 5.2.14 referido, de aplicación especial en la materia de las telecomunicaciones establece que, adicionalmente a esa bonificación, en los supuestos a que alude, el proveedor deberá también compensar al consumidor la parte proporcional del precio del servicio de telecomunicaciones que dejó de prestar. Ahora bien, a pesar de que aquellos preceptos no fijan expresamente la obligación de restituir la parte proporcional del precio del servicio que dejó de prestarse, el artículo 5.2.14 no excede lo dispuesto por ellos, ya que, en principio, forman parte de sistemas complementarios, en los cuales, la ley federal responde a un marco normativo general, en tanto que la norma oficial mexicana atiende a una materia específica de aplicación (telecomunicaciones), que tiene como objetivo proteger a los consumidores en ese ámbito particular, de modo que no existe razón para sostener que en este, al emitirse una regla que proteja a los consumidores, no puedan establecerse mandatos que respondan a su propia naturaleza, a los efectos generados por la falta de prestación del servicio y, en última instancia, al derecho que tiene todo consumidor de recuperar las cantidades que le hayan sido cobradas indebidamente; aspecto que tiene su origen en cualquier relación contractual, habida cuenta que, de acuerdo con la naturaleza bilateral o sinalagmática y onerosa del contrato, se rige por el principio de equidad contractual, reconocido expresamente en la parte considerativa de la norma oficial señalada. Aunado a lo anterior, el numeral 5.2.14 responde a una política pública reconocida por el legislador en la propia Ley Federal de Protección al Consumidor, que busca desalentar y “hacer caro” el incumplimiento. Por último y sin detrimento de lo expuesto, cabe agregar que el artículo 92 Ter indicado dispone que el pago de la bonificación se efectuará sin perjuicio de la indemnización que en su caso corresponda por daños y perjuicios, de lo que se colige que el derecho a la devolución contenido en la regulación administrativa analizada a favor del consumidor, es propiamente una indemnización compensatoria, que queda inmersa dentro del derecho a esta por concepto de daños, a que se refiere aquel precepto legal, ya que se impone como consecuencia de la pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio del consumidor por la falta de cumplimiento de una obligación del proveedor.”

20 Tesis Aislada 1a.LXXVIII/2014, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), Décima Época, visible en la GSJF, Libro 4, marzo de 2014, Tomo 1, p. 561, la cual señala textualmente:

“Vida silvestre. El artículo 60 ter de la ley general relativa, así como la NOM-022-SEMARNAT-2003, satisfacen el estándar de escrutinio constitucional.- Cuando los ciudadanos acuden al medio de control de constitucionalidad a impugnar normas que impongan modalidades al uso de la propiedad, el estándar de escrutinio constitucional viene dado por la “razonabilidad” de la medida, en función del fin buscado, su necesidad y proporcionalidad, pues solo así es posible evitar que existan actos regulatorios arbitrarios, al mismo tiempo de respetar la realización de los fines legítimos buscados con el modelo regulatorio que adopta nuestra Constitución. El artículo 60 Ter de la Ley General de Vida Silvestre y la NOM-022-SEMARNAT-2003, respectivamente, prohíben la remoción, relleno, trasplante, poda o cualquier otra actividad que pueda afectar la integralidad del flujo hidrológico del manglar y del ecosistema y su zona de influencia, medidas que se consideran razonables. Además, dichas medidas son proporcionales, pues responden a una finalidad constitucionalmente legítima frente a un derecho que constitucionalmente acepta modalidades por cuestiones de interés social, sin que la prohibición de remoción, relleno, trasplante, poda o cualquier otra actividad que pueda afectar la integralidad del flujo hidrológico del manglar y del ecosistema y su zona de influencia pueda considerarse una medida equivalente a una expropiación o confiscación de la propiedad privada.”

21 Al respecto, cfr. Rubio Castro, Ana (2014). “Los efectos jurídicos del soft law en materia de igualdad efectiva. La experiencia española”. En *Anuario de Filosofía del Derecho*. Vol. XXX. BOE, pp. 37-68.

Una cuestión interesante a destacar es que tratándose de NOM que obliguen a una persona a utilizar determinados materiales, procedimientos, técnicas, métodos de prueba, procesos o tecnologías específicas, el destinatario de la norma podrá solicitar autorización a la Comisión Nacional de Normalización para utilizar otras alternativas, siempre y cuando adjunte a su solicitud las evidencias científicas que comprueben la viabilidad de la alternativa. Esta autorización deberá ser publicada en el DOF dentro de los 15 días naturales que se presente la solicitud, de lo contrario, se entenderá que operará la afirmativa ficta.

En otro orden de ideas, las denominadas Normas mexicanas son de cumplimiento voluntario y en principio, se referirán a cuestiones que no están reguladas por una NOM, aunque dentro de la Norma mexicana se puede invocar la sujeción a una NOM.

También es importante resaltar, como lo hemos venido diciendo, que las NOM son de cumplimiento obligatorio, y esta obligación tiene alcances incluso sobre todos los productos que se importen, y por tanto, deberán solicitar la autorización correspondiente, así como la verificación de que el producto cumple con el contenido de la NOM.

En caso de no existir una NOM sobre un producto o servicio determinado, en tanto no se elabore la NOM correspondiente, la autoridad podrá solicitar que se cumplan los estándares internacionales para dicho producto o servicio.

También es importante señalar que, como ya lo hemos ejemplificado en líneas precedentes, todos los productos o servicios que adquiera la Administración Pública deberán estar con estricto apego a las NOM que correspondan, sin poder solicitar en ningún momento un producto o servicio inferior.

En caso de que un producto o servicio no cumpla con lo dispuesto por la NOM, se deberá retirar del mercado de inmediato y dicho costo se le trasladará al productor o prestador.

5. *EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE NORMALIZACIÓN*

Como se habría de suponer, las NOM no surgen por generación espontánea, sino que son consecuencia de un procedimiento administrativo específico, e incluso con sendas diferencias en cuanto la expedición de los reglamentos o de otro tipo de actos administrativos generales, como sería el caso del acuerdo o la circulares, las cuales emanan directamente de la autoridad administrativa.

En el caso de las NOM, tal como se indicó con anterioridad, emanan de la SE, pero deberán seguir un procedimiento que permita la participación ciudadana y de los

sectores involucrados en el objeto de la NOM, de tal forma que se trate de disposiciones participativas, tanto de la autoridades involucradas como de la sociedad civil.

Esta responsabilidad recae en la Comisión Nacional de Normalización, la cual se integra por varios Subsecretarios de Estado, además de una participación de la sociedad civil, universidades públicas y privadas, organismos nacionales de normalización (asociaciones civiles que tengan por objeto social la normalización y que cumplan con una serie de requisitos impuestos por la propia LMN, así como el cumplimiento de las normas internacionales), comités nacionales de normalización (órganos desconcentrados de las dependencias) y entidades públicas que participen de la normalización), así como representantes de las cámaras industriales y comerciales, e incluso, asociaciones de productores.²²

Esto nos da un resultado interesante, de tal forma que, como lo expone Pedro Mercado Pacheco:

"En él todas las partes interesadas (stakeholders) tienen incentivos para compartir información, para formular las mejores prácticas, para realizar un aprendizaje mutuo en las nuevas formas de regulación y experiencias de gobernanza. En este enfoque los actores locales participan directamente en la resolución de problemas representándose a sí mismos más que delegando la responsabilidad de sus elecciones en un actor que maneja un lenguaje extraño a permite a los actores decidir problemas políticos en ámbitos locales donde las decisiones colectivas son tomadas a través de la deliberación pública en espacios abiertos a la participación de las partes afectadas".²³

En este sentido, el procedimiento regulado por la LMN establece que iniciará con la elaboración del anteproyecto de NOM por la dependencia de la Administración Pública que sea la responsable de la regulación o control del producto, servicio, método, proceso o instalación, actividad o materia a normalizarse (art. 44).

En términos del art. 46 de la LMN, el anteproyecto se pondrá a disposición de la Comisión por un periodo de 75 días naturales para que esta formule observaciones, las cuales deberán ser desahogadas por el elaborador del anteproyecto en un periodo no mayor a 30 días naturales.

Una vez transcurrido lo anterior, se publicará como proyecto de norma en el DOF (art. 46, f. II de la LMN).

22 Cfr. art. 59 de la LMN.

23 Mercado Pacheco, Pedro (2012). "Experimentalismo democrático, nuevas formas de regulación y legitimación del Derecho". En *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*. Vol. 46. Universidad de Granada, pp. 46-48.

A partir de la publicación en el DOF, todos los interesados contarán con un periodo de 60 días naturales para presentar las observaciones que estimen pertinentes. Las respuestas que recaigan a estas observaciones, de igual forma deberán ser publicadas en el DOF.

Finalmente, una vez desahogado lo anterior, se deberá publicar la NOM en el DOF para su entrada en vigor, por conducto de la dependencia competente. En caso de que sean dos o más las competentes, se podrá hacer la publicación conjunta.

En caso de que se quiera modificar una NOM, se deberá seguir el mismo procedimiento.

6. CONCLUSIONES

Las normas técnicas son un instrumento muy útil, tanto en el campo de lo privado, para establecer los estándares de calidad de los bienes y productos en el mercado, como en el campo de lo público, pues le permite a la Administración Pública garantizar para sí, esos mínimos de calidad en sus contrataciones.

La normalización en México surge precisamente una necesidad de mejorar la calidad de los productos en el mercado, con posterioridad, se incluyen también servicios, así como los procesos, procedimientos, metodologías, métodos de prueba, materiales, etc., necesarios para lograr ese estándar mínimo.

Desde el punto de vista jurídico, tal y como lo señalamos, afirmamos que la figura del NOM tiene dos grandes bases para su creación: por una parte el llamado derecho suave y, por otra, los actos administrativos generales.

En el derecho positivo mexicano, a diferencia de otros sistemas jurídicos, no se cuestiona la coercitividad de una NOM, debido a la fuerte regulación que tenemos en cuanto a la materia.

Resulta fundamental para que una NOM sea verdaderamente utilizable que su procedimiento de creación sea abiertamente participativo con todos los sectores involucrados, no solo la Administración Pública y sus diversas dependencias y entidades, sino también los sectores empresariales, laborales y económicos en general que se vean involucrados en el cumplimiento de dicha NOM, de tal forma que, este proceso de participación deliberativa es precisamente la garantía y la legitimación necesaria para que el objeto de la NOM efectivamente se cumpla.

En todo caso, nuestra crítica al sistema vigente lo plantearíamos a partir de que se antoja que al día de hoy, con la proliferación de los llamados gobiernos abiertos, así como con la mejora constante de los medios de comunicación, sería fundamental buscar

los mecanismos para que el procedimiento de elaboración o modificación de una NOM sea más eficiente y de contacto más directo entre la Administración y los particulares interesados, máxime que si bien es cierto que el medio de difusión oficial es el DOF, también debemos reconocer que su difusión con la población en general todavía es bastante limitada; sin embargo, no podemos objetar la seguridad jurídica de este.

Al final del día, el objeto central de la normalización, es tal y como lo hemos venido reiterando a lo largo de este trabajo, ser un instrumento más para garantizar los derechos de los consumidores de bienes y usuarios de los servicios.

7. BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA ROMERO, Miguel. *Derecho Administrativo Especial*. México: Porrúa. V. II, 1998.

BÉJAR RIVERA, Luis José. *Curso de Derecho Administrativo*. México: Novum, 2014.

- *El acto administrativo y su finalidad*. México: Porrúa, 2016.

CASSAGNE, Juan Carlos. *Derecho Administrativo*. 7ª ed., actualizada. Buenos Aires: Lexis-Nexis Abeledo-Perrot, t. II, 2002.

GARCÍA, Ricardo Alonso. "El soft law comunitario". En *Revista de Administración Pública* 154. Madrid, 2001.

GUZMÁN, Andrew T. & Meyer, Timothy L. "International Soft Law". En *Journal of legal analysis* 1. Oxford University Press. Vol. 2, 2010.

MAZUELOS Bellidos, Ángeles. "Soft Law: ¿mucho ruido y pocas nueces?". En *Revista electrónica de estudios internacionales (REEI)* 8, 2004.

MERCADO PACHECO, Pedro. "Experimentalismo democrático, nuevas formas de regulación y legitimación del Derecho". En *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*. Universidad de Granada. Vol. 46, 2012.

RUBIO CASTRO, Ana. "Los efectos jurídicos del soft law en materia de igualdad efectiva. La experiencia española". En *Anuario de Filosofía del Derecho*. Vol. XXX. BOE, 2014.

SARMIENTO, Daniel. *El soft law administrativo. Un estudio de los efectos jurídicos de las normas no vinculantes de la Administración*. Madrid: Thomson Civitas, 2008.

TREJO GARCÍA, Elma del Carmen y Moreno Becerra, Trinidad O. *Tratados Internacionales vigentes en México: relación de Legislaturas y/o Periodos Legislativos en que*

fueron aprobados. México: Centro de Documentación, Información y Análisis. Cámara de Diputados, 2007.

WEIL, Prosper. "Vers une normativité relative en droit international?". En *Revue Générale Droit International Public* 5. Vol. 86, 1982.

Internet

<http://jla.oxfordjournals.org/content/2/1/171.full.pdf+html>

<http://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/tesis.aspx?Tesis=TesisRefinar=1&Expresion=d&Dominio=Rubro,Texto&TATJ=2&Orden=1&Epo-ca=1e3e10000000000&Apendice=1000000000000&Hits=20>

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/>

Legislación

Código de Comercio

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley de Metrología y Normalización

Ley Federal de Procedimiento Administrativo

Ley Federal de Protección al Consumidor

Reglamento a la Ley de Metrología y Normalización