

I. NORMAS OFICIALES MEXICANAS

En virtud de que la controversia constitucional 54/2009, motivo de esta publicación, se presentó por la modificación realizada a la NOM-190-SSA1-1999, para quedar como NOM-046-SSA2-2005, se incluye un estudio sobre las Normas Oficiales Mexicanas (NOM's) a partir de la legislación vigente y sus antecedentes históricos, que facilitará al lector acercarse al tema.

1. CONCEPTO Y FINES

La Ley General sobre Metrología y Normalización, en la fracción XI de su artículo 3o., dispone que se deberá entender por 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, especifi-

caciones, 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, empaque, marcado o etiquetado y las que se refieran a su cumplimiento o aplicación, .

Por su parte, el artículo 40 de la referida ley dispone en sus diversas fracciones, salvo la VI y XIV que están derogadas, las finalidades de las Normas Oficiales Mexicanas, que consisten en establecer

a) Las características y/o especificaciones

– De los productos y procesos cuando estos puedan constituir un riesgo para la seguridad de las personas o dañar la salud humana, animal, vegetal, el medio ambiente general y laboral, o para la preservación de recursos naturales (fracción I)

– De los productos utilizados como materias primas o partes o materiales para la fabricación o ensamble de productos finales sujetos al cumplimiento de normas oficiales mexicanas, siempre que para cumplir las especificaciones de éstos sean indispensables las de dichas materias primas, partes o materiales (fracción II)

– De los servicios cuando éstos puedan constituir un riesgo para la seguridad de las personas o dañar la salud humana, animal, vegetal o el medio ambiente general y laboral o cuando se trate de la prestación de servicios de forma generalizada para el consumidor (fracción III)

– Relacionadas con los instrumentos para medir, los patrones de medida y sus métodos de medición, verificación, calibración y trazabilidad (fracción IV).

– De los equipos, materiales, dispositivos e instalaciones industriales, comerciales, de servicios y domésticas para fines sanitarios, acuícolas, agrícolas, pecuarios, ecológicos, de comunicaciones, de seguridad o de calidad y particularmente cuando sean peligrosos (fracción XIII)

– De los aparatos, redes y sistemas de comunicación, así como vehículos de transporte, equipos y servicios conexos para proteger las vías generales de comunicación y la seguridad de sus usuarios (fracción XVI)

b) Las especificaciones y/o procedimientos de envase y empaque de los productos que puedan constituir un riesgo para la seguridad de las personas o dañar su salud o el medio ambiente (fracción V)

c) Las condiciones de salud, seguridad e higiene que deberán observarse en los centros de trabajo y otros centros públicos de reunión (fracción VII)

d) La nomenclatura, expresiones, abreviaturas, símbolos, diagramas o dibujos que deberán emplearse en el lenguaje técnico industrial, comercial, de servicios o de comunicación (fracción VIII)

e) La descripción de emblemas, símbolos y contraseñas para fines de esta Ley (fracción IX)

f) Las características y/o especificaciones, criterios y procedimientos

- Que permitan proteger y promover el mejoramiento del medio ambiente y los ecosistemas, así como la preservación de los recursos naturales (fracción X)

- Que permitan proteger y promover la salud de las personas, animales o vegetales (fracción XI).

- Para el manejo, transporte y confinamiento de materiales y residuos industriales peligrosos y de las sustancias radioactivas (fracción XVII)

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

h) Los apoyos a las denominaciones de origen para productos del país (fracción XV).

i) Otras en que se requiera normalizar productos, métodos, procesos, sistemas o prácticas industriales, comerciales o de servicios de conformidad con otras disposiciones legales, siempre observando lo dispuesto por los artículos 45 a 47 de la misma Ley de la materia (fracción XVIII)

Las disposiciones antes transcritas, exigen uniformar las características que deben reunir diversos bienes, como es respecto de su contenido, embalaje, comercialización y transportación; también regula ciertas instalaciones, servicios y prácticas comerciales e industriales.

2. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

a) *Ley sobre Pesas y Medidas*

Esta Ley, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de mayo de 1928, puede considerarse el antecedente más remoto de las normas oficiales mexicanas, ya que si bien en sus 28 artículos no menciona el tema de la normalización, sí se refiere al Sistema Nacional, el servicio y los derechos sobre pesas y medidas. Incluye diversas penas por delitos e infracciones derivados de la falta de cumplimiento a sus disposiciones.

b) *Ley de Industrias de la Transformación*

Posteriormente, y aún vigente la Ley sobre Pesas y Medidas, el 13 de mayo de 1941 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley de Industrias de la Transformación, la cual regula las normas industriales de calidad para los artículos terminados o semielaborados.¹

c) *Ley de Normas Industriales*

Más adelante, el 11 de febrero de 1946, se publicó la Ley de Normas Industriales, que derogó los artículos 29 a 35 de la Ley de Industrias de la Transformación la cual, entre otras disposiciones, determinó que a través de la entonces Dirección General de Normas de la Secretaría de Economía Nacional, el establecimiento de tres tipos de normas:²

¹ Artículos 29 al 35

² Artículo 1o

- Las de nomenclatura, para precisar los términos, expresiones, abreviaturas, símbolos y diagramas a emplearse en el lenguaje técnico industrial.
- Las de calidad, que determinarán el conjunto de características físicas y químicas que debe tener un material útil para el uso a que se destina
- Las de funcionamiento, que permitan apreciar las eficiencias, separadamente, de máquinas, aparatos y dispositivos empleados en las operaciones fabriles

d) Ley General de Normas y de Pesas y Medidas

Esta Ley fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de abril de 1961, la cual abrogó las referidas leyes sobre pesas y medidas y la de industrias de la transformación

En su artículo 2o dispuso que, para efectos de esta Ley, debe entenderse por normas las disposiciones que regulan el sistema general de pesas y medidas y las especificaciones que fije la entonces Secretaría de Industria y Comercio, para los productos industriales, y las clasifica por su objeto en cuatro normas: de nomenclatura, de funcionamiento, de calidad y para los métodos de pruebas oficiales ³

Precisa que las normas industriales son el conjunto de especificaciones en que se define, clasifica y califica un material,

³ Artículo 23

producto o procedimiento para que satisfaga las necesidades y usos a que está destinado ⁴

e) Ley Federal sobre Metrología y Normalización (abrogada)

Este ordenamiento se publicó el 26 de enero de 1988 y abroga a la Ley General de Normas y de Pesas y Medidas, cuyo artículo 43 establece las finalidades de las normas oficiales mexicanas y el numeral 61 las disposiciones para su cumplimiento.

Además de lo anterior, incorpora disposiciones sobre el sistema general de unidades de medida, de los instrumentos para medir, de la medición obligatoria en transacciones, del sistema nacional de calibración, del Centro Nacional de Metrología, de los Comités Consultivos Nacionales de Normalización, de la Comisión Nacional de Normalización, de la certificación oficial de la calidad, del premio nacional de calidad, del Sistema Nacional de Acreditamiento de Laboratorios de Pruebas, sobre registro, inspección, verificación y vigilancia y, por último, de las sanciones y recursos

f) Ley Federal sobre Metrología y Normalización (LFSMN) (vigente)

Esta Ley fue publicada el 1 de julio de 1992 y abroga a la anterior del mismo nombre de 1988, la cual ha tenido seis reformas, la más reciente la del 9 de abril de 2012

⁴ Artículo 4o

Conforme a la exposición de motivos, este ordenamiento se genera para

. adecuar y actualizar el marco regulatorio de la actividad productiva, aumentando la transparencia en el proceso de elaboración de normas oficiales mexicanas y reduciendo la discrecionalidad. Con el se busca promover el establecimiento de reglas claras y estables que permitan a las personas físicas y morales, planear para el mediano y largo plazos, así como realizar transacciones con mayor seguridad jurídica y menores costos de información.⁵

Uno de los cambios sustanciales de esta ley es que, a diferencia de la ley abrogada, su aplicación y vigilancia corresponde al Ejecutivo Federal por conducto de las dependencias de la administración pública federal con competencia en las materias reguladas en la propia ley.⁶ Así, se descentraliza la función de normalización, pasando de ser una actividad exclusiva de la entonces Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, a una responsabilidad compartida entre las diversas dependencias competentes

3. PARTICIPANTES PARA EMITIR UNA NORMA OFICIAL MEXICANA⁷

La Ley de la materia establece quiénes pueden participar en la emisión de una norma oficial mexicana, a saber:

⁵ Ver página electrónica <http://psvscnsis/Legislacion/lt/DetalleProcesoLeg.aspx?IdLey=103&IdRef=1&IdProc=1>, consultada el 12 de junio de 2013

⁶ Artículo 1o

⁷ Artículo 44 LFSMN

a) Las dependencias a quienes corresponda la regulación o control del producto, servicio, método, proceso o instalación, actividad o materia a normalizarse⁸

b) La Comisión Nacional de Normalización, que tiene entre sus principales funciones la de aprobar anualmente el Programa Nacional de Normalización y vigilar su cumplimiento. El programa se integra por el listado de temas a normalizar durante el año que corresponda para normas oficiales mexicanas, normas mexicanas o las normas a que se refiere el artículo 67 de la LFSMN, incluirá el calendario de trabajo para cada tema y se publicará en el *Diario Oficial de la Federación*⁹

c) Los comités consultivos nacionales de normalización son órganos para la elaboración de normas oficiales mexicanas y la promoción de su cumplimiento. Estarán integrados por personal técnico de las dependencias competentes, según la materia que corresponda al comité, organizaciones de industriales, prestadores de servicios, comerciantes, productores agropecuarios, forestales o pesqueros; centros de investigación científica o tecnológica, colegios de profesionales y consumidores¹⁰

d) Los organismos nacionales de normalización, que son las personas morales que tengan por objeto elaborar normas mexicanas.¹¹

⁸ Artículo 43 LFSMN

⁹ Artículos 60 y 61 A

¹⁰ Artículo 62

¹¹ Fracción XIII del artículo 3o

4. PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN Y MODIFICACIÓN DE UNA NORMA OFICIAL MEXICANA¹²

a) Presentación del anteproyecto ante el Comité Consultivo Nacional de Normalización respectivo para que formule observaciones en un plazo no mayor de 75 días naturales.

b) Contestación fundada de las observaciones en un plazo no mayor de 30 días naturales y, en su caso, hacer las modificaciones correspondientes. Cuando no se consideren justificadas las observaciones presentadas por el Comité, podrá solicitarse a la presidencia de éste, sin modificar su anteproyecto, ordene la publicación como proyecto en el *Diario Oficial de la Federación*.

c) Publicación del proyecto en dicho *Diario* para que los interesados presenten sus comentarios al comité consultivo nacional de normalización correspondiente dentro de los siguientes 60 días naturales.

d) Estudio de los comentarios recibidos y modificación del proyecto por el respectivo Comité en un plazo que no excederá de 45 días naturales.

e) Se ordenará la publicación en el mismo *Diario* de las respuestas a los comentarios recibidos así como de las modificaciones al proyecto, cuando menos 15 días naturales antes de la publicación de la Norma Oficial Mexicana.

¹² Conforme a los artículos 46 y 47.

f) Aprobadas por el Comité de Normalización respectivo, las normas oficiales mexicanas serán expedidas por la dependencia competente y publicadas en el *Diario Oficial de la Federación*

5. NORMAS OFICIALES MEXICANAS DE EMERGENCIA

El artículo 48 de la Ley de la materia establece que, en casos de emergencia, la dependencia competente para elaborar la Norma Oficial Mexicana podrá hacerlo directamente sin haber mediado anteproyecto o proyecto y, en su caso, con la participación de las demás dependencias competentes, cuando los acontecimientos inesperados afecten o amenacen de manera inminente las finalidades establecidas en el artículo 40.

La Norma Oficial Mexicana de Emergencia debe contener los datos e información que permitan la debida comprensión y alcance de la norma, señalados en el artículo 41, establecer la base científica o técnica que apoye su expedición conforme a las finalidades establecidas en el artículo 40, y tener por objeto evitar daños irreparables o irreversibles.

Esta norma deberá publicarse en el *Diario Oficial de la Federación* con una vigencia máxima de seis meses y no podrá expedirse más de dos veces consecutivas la misma norma. Previamente a la segunda expedición, se presentará una manifestación de impacto regulatorio a la Secretaría de Economía

En caso de que la dependencia que elaboró la norma de emergencia decida extender el plazo de vigencia o hacerla permanente, se presentará como anteproyecto en los términos de las fracciones I y II del artículo 46

6. CONSTITUCIONALIDAD DE LAS NORMAS OFICIALES MEXICANAS

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido diversos criterios jurisprudenciales donde, al resolver casos específicos, ha determinado la constitucionalidad de las normas oficiales mexicanas, así como de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, como son las siguientes.

NORMAS OFICIALES MEXICANAS. LA ATRIBUCIÓN CONCEDIDA AL DIRECTOR GENERAL DE NORMAS DE LA SECRETARÍA DE COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL, PARA EXPEDIRLAS, CONTENIDA EN EL REGLAMENTO INTERIOR DE LA DEPENDENCIA, NO VULNERA LOS PRINCIPIOS CONSAGRADOS EN LOS ARTÍCULOS 16, 49 Y 73, FRACCIÓN X, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.—

Los artículos 17, fracción I, del anterior reglamento interior de la secretaría mencionada y 24, fracción I, del mismo ordenamiento reglamentario en vigor (este último publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el dos de octubre de mil novecientos noventa y cinco), confieren a la Dirección General de Normas la atribución para formular, revisar, aprobar, expedir y difundir las Normas Oficiales Mexicanas en el ámbito competencial de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, esta facultad no resulta contraria a los principios de legalidad, reserva de la ley y de subordinación que prevén los artículos 16, 49 y 73, fracción X, constitucionales, ni constituye una indebida delegación de facultades legislativas en favor de una autoridad administrativa, tomando en cuenta que en los numerales 1o, 2o, 3o., 39, fracción V y 40 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, en vigor a la fecha de expedición de tales reglamentos, el propio órgano legislativo federal otorgó a la secretaría señalada la facultad de expedir las Normas Oficiales Mexicanas de carácter obli-

gatorio en el ámbito de su competencia, por tanto, al establecerse en los citados reglamentos la autoridad específica en quien recae esa atribución, ello no implica más que la debida pormenorización y desarrollo de las citadas disposiciones legales, que en ejercicio de la facultad reglamentaria otorgada por el artículo 89, fracción I, constitucional, debe realizar el jefe del Ejecutivo Federal, mediante la expedición de las normas relativas al establecimiento de los órganos necesarios para la realización de las funciones previstas en la ley a cargo de una secretaría de Estado y en acatamiento, además, a lo señalado en los artículos 14 y 18 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que prevén que los titulares de las dependencias de la administración pública federal, para el despacho de los asuntos de su competencia, podrán auxiliarse de los funcionarios que determine el reglamento interior respectivo, en el que también deben precisarse sus atribuciones¹³

PROCURADURÍA FEDERAL DEL CONSUMIDOR. ESTÁ FACULTADA PARA IMPONER LAS SANCIONES PREVISTAS EN LA LEY FEDERAL SOBRE METROLOGÍA Y NORMALIZACIÓN, POR INCUMPLIMIENTO A LA NORMA OFICIAL MEXICANA QUE REGLAMENTA LOS PRODUCTOS PREENVASADOS, CONTENIDO NETO, TOLERANCIAS Y MÉTODOS DE VERIFICACIÓN.—De conformidad con el artículo 1o de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, corresponde al Ejecutivo, por conducto de las dependencias de la administración pública federal, la aplicación y vigilancia de dicho ordenamiento, de manera que al ser la Procuraduría Federal del Consumidor, en términos del artículo 20 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, un órgano descentralizado de servicio social, con personalidad

¹³ Tesis aislada 2o V/99, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo IX, enero de 1999, página 116 Reg. IUS 194686

jurídica y patrimonio propios que actúa por mandato de la ley a nombre del Estado, de acuerdo con el orden público y en beneficio del interés social, que está encargado de promover y proteger los derechos e intereses del consumidor y procurar la equidad y seguridad jurídica en las relaciones entre proveedores y consumidores, situación que la coloca dentro de la administración pública federal, le corresponde la aplicación y vigilancia de dicha ley. Ahora bien, si de acuerdo con el artículo 3o de la Ley Federal de Protección al Consumidor, a falta de competencia específica de determinada dependencia de la administración pública federal, corresponde a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (actualmente Secretaría de Economía) expedir las normas oficiales mexicanas previstas en la ley y a la Procuraduría Federal del Consumidor vigilar que se cumpla con lo que se disponga y sancionar su incumplimiento, se concluye que entre las atribuciones de la mencionada Procuraduría está la de imponer sanciones por no acatar la norma oficial mexicana relativa a productos preenvasados, contenido neto, tolerancias y métodos de verificación, que se emitió como instrumento idóneo para la prosecución de los objetivos establecidos en la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, ya que de acuerdo con las funciones que tiene legalmente encomendadas, se establece una relación de supra a subordinación con los particulares, al regular sus relaciones derivadas del consumo y contar con facultades, incluso, para sancionarlos en las hipótesis establecidas. No es óbice para lo anterior el hecho de que el artículo 19 del Reglamento Interior de la Secretaría de Economía disponga que corresponde a la Dirección General de Normas la aplicación de sanciones, en términos de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, pues ello sólo ocurre en relación con su ámbito de competencia, ya que la Procuraduría Federal del Consumidor y la actual Secretaría de Economía son autoridades que tienen facultades de

ámbito diferente, esto es, mientras la primera se relaciona con una queja específica de los consumidores finales y concluye con la sanción a prestadores de servicios, a la indicada Secretaría se le reserva la formulación, revisión, expedición, difusión y evaluación de la conformidad respecto de las normas oficiales mexicanas y normas mexicanas, es decir, infracciones cometidas por los permisionarios o proveedores que no tengan que ver con los derechos del consumidor final, así como el conocimiento de las denuncias por violaciones e infracciones generalizadas y de aspectos de producción, distribución y servicios industriales, lo que demuestra que no existe concurso de normas y que las sanciones y medidas precautorias que la ahora Secretaría de Economía puede imponer, en términos de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, son las relativas a las políticas generales de industria, comercio, abasto y precios, a la vigilancia y comercialización del consumo de bienes, orientando y estimulando las medidas de protección al consumidor, todo ello para promover, orientar, fomentar y estimular el desarrollo de la industria, en tanto que las sanciones que impone la Procuraduría Federal del Consumidor son las relacionadas con la verificación de precios, tarifas, pesas, medidas e instrumentos de medición ¹⁴

NORMAS OFICIALES DE EMERGENCIA. EL ARTÍCULO 48 DE LA LEY FEDERAL DE METROLOGÍA Y NORMALIZACIÓN QUE FACULTA A LA AUTORIDAD PARA ELABORARLAS, NO VIOLA LA GARANTÍA DE AUDIENCIA.—El citado precepto, no viola la garantía de audiencia contenida en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al establecer que en casos de emergencia la

¹⁴ Tesis 2a /J 38/2004, publicada en el *Semanario op cit*, Tomo XIX, abril de 2004, página 441 Reg IUS 181681

dependencia competente podrá elaborar directamente la norma oficial mexicana —aun sin haber mediado anteproyecto o proyecto y, en su caso, con la participación de las demás dependencias competentes— la que mandará publicar en el *Diario Oficial de la Federación* con una vigencia máxima de seis meses. Lo anterior es así, porque lo que prevé el artículo 48 de la Ley Federal de Metrología y Normalización es la existencia de normas de emergencia, respecto de las cuales no es factible dar la participación correspondiente a los interesados, dada la premura en su expedición y su corta vigencia. Además, la participación que tienen los interesados en la formación y modificación de las normas generales no es en respeto de su garantía de audiencia, ya que no se trata de la emisión de actos concretos de la autoridad que impliquen un acto de privación para el gobernado, sino que dicha participación obedece a una mayor democratización en el procedimiento de creación de las normas generales y a una mayor eficacia de éstas.¹⁵

¹⁵ Tesis 1a/J 13/2006 publicada en el *Semanario* op. cit. Tomo XXIII, marzo de 2006 página 126, Reg. IUS 175536