

Propuesta de jerarquía normativa para el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (SNIEG)

1. Introducción.	2
2. La jerarquía de normas vigente en el SNIEG.	3
3. Propuestas.	5
3.1 Descripción y propósitos de las propuestas.	5
3.2 Incorporar al marco regulatorio del SNIEG 2 niveles de abstracción normativa adicionales y mantener el intermedio.	6
A continuación se explican las figuras normativas que se propone incorporar como niveles de abstracción normativa adicionales, así como aquellas que se pretende mantener para contar con un nivel intermedio.	6
3.2.1 Incorporar la figura normativa de “Política”.	6
3.2.2 Mantener la figura de Reglas y de Normas Técnicas.	6
3.2.3 Dotar a los lineamientos de un carácter vinculante.	6
3.3 Incorporar las diversas figuras de instrumentos no normativos.	7
3.4 Caso de aplicación.	7
4. Estrategia de adopción.	8

1. Introducción.

Todo orden jurídico se compone por una estructura jerárquica de normas integrada por varios niveles, los niveles superiores tienen mayor generalidad que los inferiores, de tal manera que la configuración del orden transcurre de la mayor generalidad a la mayor especificidad¹.

Con el propósito de estar en condiciones de regular los diversos procesos sustantivos y transversales relacionados con las actividades estadísticas y geográfica y de coordinación del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (SNIEG), consideramos conveniente contar con al menos tres niveles diferenciados de abstracción y especificidad normativa de figuras de normas jurídicas, de tal manera que se cuente con regulaciones de un carácter muy abstracto o general, un nivel intermedio y otras muy específicas que prevean pautas o condiciones particulares sobre aspectos técnicos y de coordinación y por otra parte aquellos instrumentos que no tienen un carácter normativo pero que constituyen elementos de apoyo o facilitadores para que las Unidades del Estado se encuentren en posibilidades de observar y aplicar la normatividad emitida por el INEGI.

En ese contexto, en el presente documento de análisis y sus anexos se revisan las figuras normativas de carácter administrativo que de acuerdo con las prácticas generales de la Administración Pública Federal, así como de diversos órganos reguladores estimamos pueden ser adoptadas por el SNIEG, con el propósito de contar con los niveles de abstracción mencionados.

En suma, se propone adoptar en el SNIEG una jerarquización tal, que facilite y posibilite desde el punto de vista normativo, el cumplimiento de los preceptos constitucionales y legales relativos a la información estadística y geográfica y al propio Sistema; de tal manera que en los distintos niveles de abstracción y de especificidad de la normatividad exista claridad y se dote a las unidades del Estado de los aspectos tanto generales como particulares que sean necesarios con el fin de posibilitar el cumplimiento del principio de legalidad².

La taxonomía y contenido de los procesos sustantivos en materia de producción de información, así como los relativos a actividades de coordinación del SNIEG, tienen un nivel de complejidad técnica que genera el reto de que se integre normatividad que sea consistente entre sí, que se encuentre articulada de manera sistemática y que sea congruente con el marco regulatorio de la materia y con los estándares y prácticas internacionales.

La importancia de contar con un sistema de normas con niveles diferenciados y con un enfoque consistente y articulado, radica en que ello facilitará el cumplimiento de la obligación que tenemos todos los servidores públicos consistente en *Actuar conforme a lo que las leyes, reglamentos y demás disposiciones jurídicas les atribuyen a su empleo, cargo o comisión, por lo que deben conocer y cumplir las disposiciones que regulan el ejercicio de sus funciones, facultades y atribuciones*³.

Se estima de vital importancia para cualquier sistema normativo, un entendimiento homogéneo y estandarizado por parte de los destinatarios de las regulaciones que lo integran, por lo que consideramos que en el caso de la normatividad del SNIEG, la estructura de normas debe seguir los parámetros similares

¹ Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2009.

² El principio de legalidad demanda la sujeción de todos los órganos estatales al derecho, de tal manera que todo acto o procedimiento jurídico llevado a cabo por las autoridades estatales debe tener su apoyo estricto en una norma legal. Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, abril de 2009.

³ Directriz que deben observar los servidores públicos, de acuerdo con el artículo 7 fracción I de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

a los que se encuentran establecidos de manera general para las Unidades del Estado⁴, así como algunos que son empleados por organismos reguladores que tienen a su cargo la emisión de normatividad de carácter técnico.

Lo anterior, bajo la premisa de que las Unidades del Estado tienen el carácter de sujetos obligados a las regulaciones que emite el INEGI en su función de instancia normativa para regular el funcionamiento del Sistema, así como la captación, procesamiento y publicación de la Información que se genere.

Las Unidades del Estado en su quehacer institucional han socializado una estructura normativa común, por lo que se considera imprescindible que las diversas regulaciones que el INEGI emita en el marco del SNIEG sean coincidentes con la estructura normativa referida, a fin de facilitar la aplicación y observancia de las mencionadas regulaciones.

Para efectos de contexto y con el propósito de contar con los elementos teóricos y legales correspondientes, en el Anexo I se incluyen algunos antecedentes jurídicos sobre la jerarquía normativa en el derecho mexicano, así como los aspectos relevantes sobre potestad normativa del INEGI.

En el Anexo II se realiza la descripción del sistema de jerarquía de normas en la Administración Pública Federal; algunas de las pautas y figuras normativas que se proponen son coincidentes con el sistema aludido, por lo que el lector podrá tener esas referencias.

2. La jerarquía de normas vigente en el SNIEG.

Mediante Acuerdo número 7^a/IV/2015, adoptado en la Séptima Sesión 2015 de la Junta de Gobierno del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, celebrada el 29 de septiembre de dos mil quince, se emitieron las Reglas para establecer la Normatividad del SNIEG (RN-SNIEG) https://www.snieg.mx/DocumentacionPortal/Normatividad/vigente/Reglas_para_establecer_la_normatividad_del_SNIEG.pdf; dichas Reglas tienen por objeto establecer los preceptos generales para la elaboración, revisión, actualización, aprobación, difusión y vigilancia de la aplicación de las disposiciones normativas del Sistema y son de observancia general y obligatoria para las Unidades del Estado y el Instituto en su carácter de Coordinador del Sistema⁵.

La Normatividad del Sistema se conforma por aquellas Disposiciones expedidas por la Junta de Gobierno, las cuales se agrupan en Normatividad para la Coordinación del Sistema y Normatividad Técnica⁶.

Las RN-SNIEG en su artículo 22, fracciones I, II y III prevén los siguientes tipos de disposiciones normativas para el SNIEG:

⁴ Conforme al artículo 7 fracción XV de la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica se define a las Unidades del Estado como las áreas administrativas que cuenten con atribuciones para desarrollar Actividades Estadísticas y Geográficas o que cuenten con registros administrativos que permitan obtener Información de Interés Nacional de:

- a) Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, incluyendo a las de la Presidencia de la República y de la Procuraduría General de la República;
- b) Los poderes Legislativo y Judicial de la Federación;
- c) Las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México;
- d) Los organismos constitucionales autónomos, y
- e) Los tribunales administrativos federales.

⁵ El objeto y ámbito subjetivo de aplicación de las RN-SNIEG se encuentran previstos en los artículos 1 y 2 de las propias Reglas.

⁶ Previsión contenida en el artículo 5 de las RN-SNIEG.

- **Norma Técnica:** Disposición Normativa de **uso obligatorio** que tiene por finalidad establecer especificaciones técnicas para el diseño, captación, producción, actualización, organización, procesamiento, integración y compilación de la Información Estadística y Geográfica, que sea de Interés Nacional o susceptible de serlo.
- **Lineamientos:** Disposición Normativa de aplicación **voluntaria** que tiene como finalidad determinar acciones específicas que contribuyen al desarrollo del Sistema, relativas a los términos, condiciones y límites dentro de los cuales se realizan los procesos relacionados con las Actividades Estadísticas y Geográficas.
- **Reglas:** Disposición Normativa de **carácter obligatorio** que tiene por finalidad establecer condiciones, responsabilidades y límites dentro de los cuales se realizan actividades para la coordinación del Sistema.

El artículo 23 de las RN-SNIEG indica que los tipos de disposiciones mencionados son enunciativos más no limitativos.

Bajo este contexto, en el ámbito del SNIEG se han emitido:

- 16 Normas Técnicas.
- 10 Reglas.
- 4 Lineamientos.

Al ser considerados los lineamientos de aplicación voluntaria y optativa, estos no son parte de los niveles de abstracción normativa.

En relación con las actividades estadísticas y geográficas, la Junta de Gobierno del INEGI, mediante el Acuerdo 10^o/IX/2014 del 11 de noviembre de 2014, aprobó los Principios y Buenas Prácticas para las Actividades Estadísticas y Geográficas del SNIEG, estableciendo 15 principios y 64 prácticas asociadas a éstos a las que se pretende llegar idealmente, agrupados en tres apartados: entorno institucional, procesos e informantes.

Los principios se conceptualizan como “Norma o idea fundamental que rige el pensamiento o la conducta”⁷; es decir, se trata de aspectos muy generales y descriptivos que deben regir determinadas actividades, como es el caso de las actividades estadísticas y geográficas.

Como se precisa con mayor detalle en el Anexo III “Instrumentos y referencias de carácter normativos previstos en el ámbito del SNIEG” y de acuerdo con los ejemplos que ahí se mencionan, en la práctica normativa, los principios generalmente son incorporados en algún instrumento que en forma coincidente puede tener un carácter general y abstracto.

Para regular los principios, así como cualquier otro aspecto u orientación de carácter general en las dimensiones tanto de regulación técnica como de las actividades de coordinación del SNIEG, consideramos pertinente contar con un nivel de abstracción normativa muy general y abstracto.

En contraste con lo indicado, a efecto de estar en condiciones de regular en forma clara y sistemática los diversos procesos del SNIEG, tanto técnicos como de coordinación, se requiere otra figura normativa con características muy específicas y detalladas, para efecto de establecer particularidades de carácter vinculante u obligatorio.

⁷ Concepto proporcionado por la Real Academia de la Lengua Española.

De manera intermedia, prevalecerían las Normas Técnicas, las cuáles en esencia y de acuerdo con lo explicado en el referido Anexo III tienen un sustento legislativo expreso en cuanto a su existencia en el ámbito del SNIEG, ya que el legislador, desde el proceso legislativo de la Ley del SNIEG las consideró para la regulación de las actividades estadísticas y geográficas, tomando en cuenta, desde luego, la producción de información estadística y geográfica.

Existe otro tipo de instrumentos que tiene un carácter más específico y que por esa misma razón no deben ser de carácter vinculante u obligatorio, si no que se trata de elementos de apoyo o facilitadores para las Unidades del Estado para que estas observen el marco normativo que sí tiene un carácter obligatorio, tal es el caso de guías e instructivos cuya observancia es voluntaria u optativa.

Considerando lo anterior, a continuación se exponen las propuestas de carácter general para ser adoptadas en el esquema normativo del SNIEG.

3. Propuestas.

3.1 Descripción y propósitos de las propuestas.

Las propuestas que se realizan en el presente documento de análisis, a partir de lo indicado en el punto anterior, consisten en:

1. Incorporar al marco regulatorio del SNIEG 2 niveles de abstracción normativa adicionales a cada dimensión de regulación (técnica y de coordinación); uno más general y abstracto y otro más particular y específico que complementen el nivel ya existente de norma técnica -para regulación de actividades estadísticas y geográficas- y regla -para la regulación de actividades de coordinación del SNIEG-.
2. Incorporar las diversas figuras de instrumentos no normativos, lo que implicará el establecimiento de elementos de apoyo o facilitadores de carácter no vinculante para la aplicación de disposiciones.

Lo anterior permitirá:

- Sistematizar el marco normativo del SNIEG.
- Generar seguridad jurídica y claridad para las Unidades del Estado.
- Tener coherencia y armonización entre disposiciones.
- Facilitar el conocimiento y entendimiento del marco normativo.
- Aplicación y observancia del marco normativo del SNIEG; en los aspectos técnicos y de coordinación.

En el Anexo I se explica en forma explícita la importancia del establecimiento de una jerarquía normativa en todo orden jurídico, así como la relevancia de que se establezcan niveles diferenciados de abstracción normativa para dotar de claridad y certidumbre al conjunto de normas que integran un sistema de disposiciones; este mismo Anexo incorpora un análisis de las potestades normativas del INEGI de acuerdo con el marco normativo del SNIEG.

Asimismo, se analizaron y revisaron diversas prácticas y directrices de carácter normativo, tanto de la Administración Pública Federal, como aquellas correspondientes a órganos e instancias con facultades reguladoras en ámbitos de carácter técnico; este análisis ha sido incorporado en los Anexos II y III.

El Anexo III contiene un análisis de carácter jurídico respecto de las diversas figuras y referencias normativas que son incorporadas en la Ley del SNIEG, de tal manera que las figuras que se propone

incorporar y modificar en cuanto a su alcance -de acuerdo con esta propuesta- resultan normativamente compatibles con lo previsto en dicho ordenamiento legal.

Se propone agregar, modificar y mantener las figuras normativas que se indican a continuación, conforme a las sugerencias de conceptualización que se plasman más adelante; dichas sugerencias se realizan a partir de las referencias técnicas y conceptuales que se encuentran contenidas en los anexos de este documento.

3.2 Incorporar al marco regulatorio del SNIEG 2 niveles de abstracción normativa adicionales y mantener el intermedio.

A continuación se explican las figuras normativas que se propone incorporar como niveles de abstracción normativa adicionales, así como aquellas que se pretende mantener para contar con un nivel intermedio.

3.2.1 Incorporar la figura normativa de “Política”.

Se trata de una nueva figura para ser prevista en el ámbito normativo del SNIEG; la cuál como se ha indicado permitirá tener un nivel muy general y abstracto; este nivel preveerá orientaciones generales y abstractas incorporando, por ejemplo, los Principios y Buenas Prácticas para las Actividades Estadísticas y Geográficas del SNIEG, así como cualquier otra orientación o pauta de carácter general.

La propuesta de conceptualización de esta figura es la siguiente:

- Directrices y orientaciones de carácter general a que deberán sujetarse las actividades estadísticas y geográficas, así como las actividades de coordinación del SNIEG.

3.2.2 Mantener la figura de Reglas y de Normas Técnicas.

Se considera pertinente que prevalezca esta figura en un nivel de abstracción intermedio para la regulación de las actividades de coordinación. Mismo caso para la figura de normas técnicas para la regulación de actividades estadísticas y geográficas.

Lo anterior permitirá contar con un nivel intermedio de abstracción normativa respecto de las figuras mencionadas en el numeral anterior y en el subsecuente.

A continuación se realiza la propuesta de conceptualización correspondiente a ambas figuras:

- Reglas.- Instrumento mediante el cuál se regulan los mecanismos, condiciones, responsabilidades y límites para la realización de las actividades para la coordinación del SNIEG.
- Normas Técnicas.- Instrumento mediante el cuál se regulan las especificaciones técnicas para el diseño, captación, producción, actualización, organización, procesamiento, integración, compilación, así como la evaluación técnica de la Información Estadística y Geográfica.

3.2.3 Dotar a los lineamientos de un carácter vinculante.

No obstante que la figura de lineamientos se encuentra considerada en el marco normativo del SNIEG, la misma tiene un carácter voluntario o no vinculante, de tal manera que estos no constituyen un nivel de abstracción normativa; es necesario que los lineamientos sean de cumplimiento obligatorio de aspectos muy específicos o particulares, para lo cuál se realiza la siguiente sugerencia de conceptualización:

- Instrumento de observancia obligatoria en el que se determinan términos y características de carácter específico que deben observarse para la realización de actividades estadísticas y geográficas, así como de coordinación del SNIEG; este instrumento se emplea para particularizar y

detallar acciones que derivan de un instrumento administrativo de mayor jerarquía, ya sea Norma Técnica o Regla.

3.3 Incorporar las diversas figuras de instrumentos no normativos.

Como se indicó líneas arriba, se trata de instrumentos de apoyo y facilitadores para que las Unidades del Estado observen lo previsto tanto en la Ley del SNIEG como en la normatividad de carácter administrativo -vinculante- emitida por el INEGI en su carácter de instancia normativa.

Este tipo de documentos son utilizados para establecer condiciones muy específicas y particulares que de ser vinculantes podrían provocar una imposibilidad práctica respecto de su observancia en razón de las peculiaridades propias de cada Unidad del Estado o Programa de Información y bajo este supuesto, la Unidad del Estado podrá decidir u optar entre consultar y observar el instrumento.

Dentro de los instrumentos no normativos que podrían ser considerados, se encuentran los siguientes; para cada caso se indica la respectiva propuesta de conceptualización:

- Guía.- Documento que expone recomendaciones para la ejecución de procesos y actividades estadísticas y geográficas, así como de coordinación del SNIEG.
- Plantilla.- Formato que facilita el cumplimiento de requisitos u obligaciones específicas, precisando la forma en que puede ser elaborado o integrado un documento, evidencia o entregable.
- Instructivo.- Instrumento que enumera los pasos a seguir para realizar correctamente una actividad, así como para elaborar o integrar un documento, evidencia o entregable.

3.4 Caso de aplicación.

En la figura 1 se muestra un caso de aplicación de la propuesta de jerarquía normativa explicada en los numerales que anteceden, el cuál se refiere al proceso de producción de información estadística y geográfica, teniendo en un nivel muy abstracto las Políticas para la realización de actividades estadísticas y geográficas, que describirán directrices generales y los principios rectores a que deben sujetarse dichas actividades, mismos que actualmente se encuentran contenidos en el documento denominado Principios y Buenas Prácticas para las Actividades Estadísticas y Geográficas del SNIEG, emitido por la Junta de Gobierno del INEGI, mediante el Acuerdo 10ª/IX/2014 del 11 de noviembre de 2014; este instrumento no representa alguna figura jurídica reconocida o generalmente empleada por las prácticas normativas nacionales.

En un nivel intermedio tenemos a la Norma Técnica del Modelo del Proceso Estadístico y Geográfico aplicable al SNIEG, que tendrá por objeto la regulación del proceso de producción de información estadística y geográfica a cargo de las Unidades del Estado; en el nivel más específico se encuentran los lineamientos para el diseño estadístico y geográfico que regularán la forma en que deben desplegarse las actividades estadísticas y geográficas, así como integrarse las evidencias requeridas por la Norma Técnica mencionada y por último, en un nivel de observancia optativa o voluntaria y con un carácter muy particular y abstracto, los instrumentos no normativos, integrados por la Guía, así como por las plantillas e instructivos necesarios para la integración conceptual de un Programa de Información.

Caso de aplicación

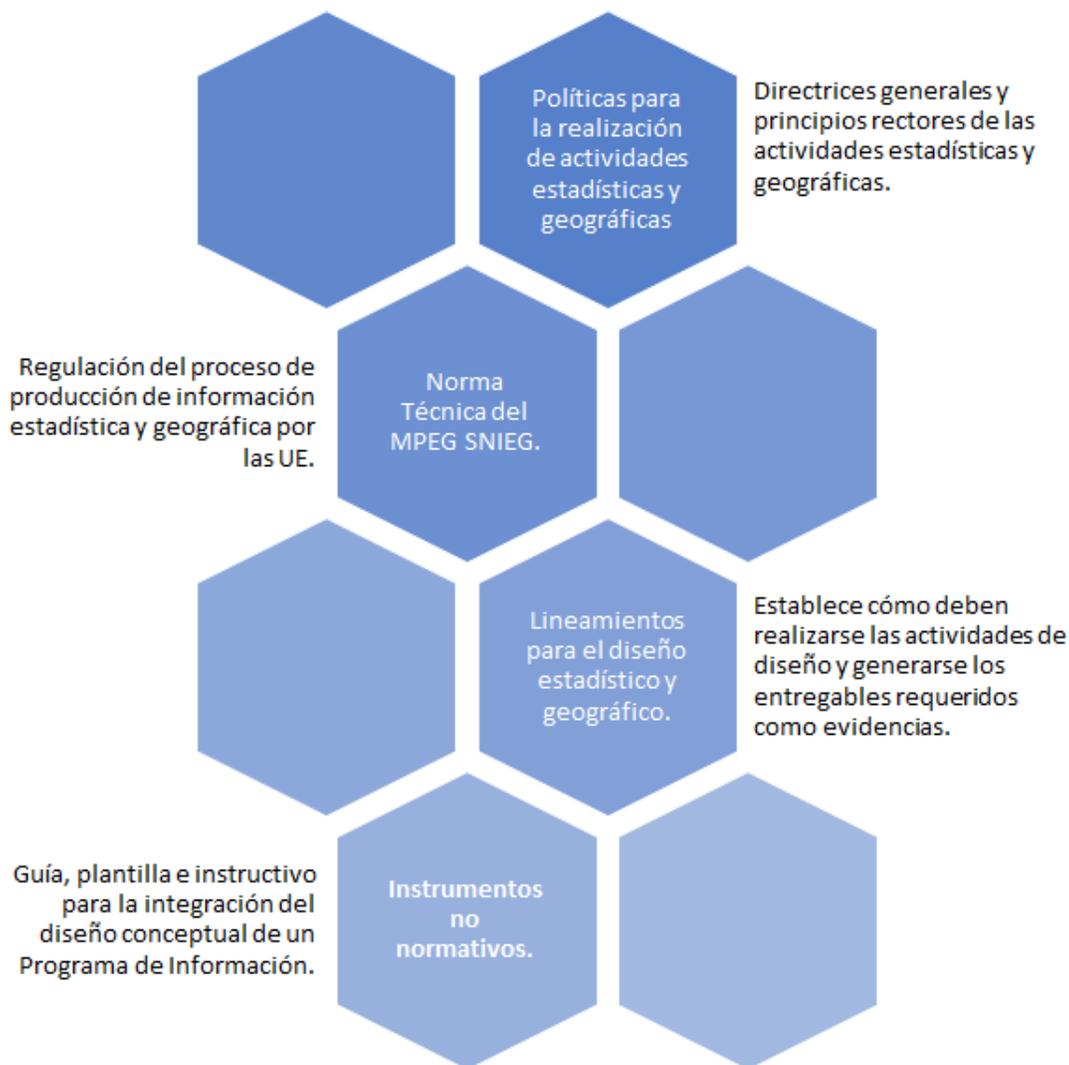


Figura 1.- Caso de aplicación práctica de la propuesta de jerarquía normativa para el SNIEG.

4. Estrategia de adopción.

La estrategia de adopción que se sugiere para la instrumentación de la propuesta contenida en el numeral anterior, considera las siguientes actividades:

- Modificación a las RN-SNIEG con el propósito de incluir en el ámbito regulatorio del SNIEG las figuras normativas indicadas en el punto anterior, en los términos enunciados; se deberá considerar un régimen transitorio que permita mantener la vigencia de las disposiciones emitidas, en tanto se emiten las normas que las sustituirán.
- Llevar a cabo la revisión de las disposiciones vigentes, mediante la integración de una agenda regulatoria, con el propósito de identificar:

- Contenidos normativos, diferenciándolos en cuanto a los niveles de abstracción que les corresponda, para su incorporación en los instrumentos normativos que sean acordes.
- Contenidos no obligatorios o de cumplimiento optativo que deberán ser incorporados a instrumentos no normativos.
- Llevar a cabo la integración y revisión de documentos conceptuales que constituyan el sustento para nuevas regulaciones a fin de identificar sus contenidos en concordancia con los respectivos niveles de abstracción normativa, así como aquellos de apoyo o no vinculantes.
- Gestionar las validaciones técnicas y jurídicas correspondientes a cada anteproyecto, así como su formalización; tanto para los de carácter vinculante, como para aquellos no normativos.