

Anexo III. Instrumentos y referencias de carácter normativo previstos en el ámbito del SNIEG.

1. Referencias de carácter normativo en la Ley del SNIEG.

La Constitución de un país expresa las decisiones políticas, las normas jurídicas, los derechos y las instituciones más importantes para una sociedad, en un momento histórico determinado. En nuestra Constitución encontramos diversas instituciones con esas características, como la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Cámara de Diputados y la de Senadores, la Comisión Nacional de Derechos Humanos o el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, así como el órgano constitucional autónomo que lo coordina, el INEGI. El Sistema y el Instituto están previstos de modo expreso en el artículo 26, apartado B, constitucional y en él se señalan sus características básicas, entre las cuales destaca la facultad normativa que se le confirió al Instituto y que es materia de este documento.

El artículo constitucional citado establece en su apartado B:

Art. 26.

B. El Estado contará con un Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica cuyos datos serán considerados oficiales. Para la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, los datos contenidos en el Sistema serán de uso obligatorio en los términos que establezca la ley.

*La responsabilidad de **normar** y coordinar dicho Sistema estará a cargo de un organismo con autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios, con las facultades necesarias para **regular** la captación, procesamiento y publicación de la información que se genere y **proveer a su observancia**.*

[...]

*La ley establecerá las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, de acuerdo con los **principios** de accesibilidad a la información, transparencia, objetividad e independencia; los requisitos que deberán cumplir los miembros de la Junta de Gobierno, la duración y escalonamiento de su encargo.*

Del texto transcrito y para los efectos que interesan a esta nota, podemos rescatar cuatro elementos relacionados con la facultad normativa del INEGI.

1) En este artículo se utiliza el verbo “**normar**” (sujetar a normas algo) en relación con la facultad del INEGI para emitir disposiciones que regulen el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica.

2) En el mismo texto se usa el verbo “**regular**” (que significa determinar las reglas o normas a las que debe ajustarse algo y por tanto es sinónimo de “normar”) para aludir a la facultad normativa

señalada, aunque referida a tres actividades específicas: captación, procesamiento y publicación de información.

3) En la última parte del segundo párrafo del apartado B transcrito, se alude a la facultad normativa del INEGI no sólo para regular las tres actividades sustantivas a las que hemos hecho alusión en el numeral que precede, sino también para “**proveer a su observancia**”.

Se debe destacar que esta expresión es similar a la que se usa en el artículo 89, fracción I de la Constitución, para dotar al Presidente de la República de la facultad para emitir reglamentos y demás disposiciones administrativas que se requieran a fin de proveer a la observancia de leyes emitidas por el Congreso de la Unión.

4) Además, en el mismo artículo se establecen los cuatro principios constitucionales que rigen al Sistema y, por tanto, lo orientan en su desarrollo: Accesibilidad a la información, transparencia, objetividad e independencia.

El análisis de los elementos normativos establecidos en el artículo 26, apartado B de la Constitución es útil para saber que la facultad normativa del INEGI le permite a éste regular **aspectos formales** (el Sistema y la forma como se articulan sus elementos integrantes, así como los procedimientos que los rigen) observando los cuatro principios constitucionales mencionados, así como **aspectos sustantivos** (las actividades como la captación, procesamiento y publicación de la información). En cuanto a estos últimos, la facultad normativa tiene el alcance incluso de que el Instituto emita disposiciones necesarias para el debido cumplimiento de las regulaciones en materia de captación, procesamiento y publicación de información.

Debido a que la Constitución no puede regular todos los aspectos de las normas e instituciones que se prevén en su texto, es en las leyes, reglamentos y demás disposiciones jurídicas en donde se detallan tales aspectos, previstos de manera general en la Ley Fundamental. En el caso concreto, la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (Ley del SNIEG) cumple con esa función, al reglamentar el artículo 26, apartado B, constitucional.

Así, por ejemplo, en la Ley del SNIEG se prevén las reglas relativas a la organización del Sistema, sus órganos colegiados, el número de subsistemas, sus materias, etc. Asimismo, en cuanto a la facultad normativa que nos ocupa, el artículo 17 de la Ley del SNIEG señala que el INEGI debe emitir disposiciones generales para regular el funcionamiento de los Subsistemas Nacionales de Información, y de acuerdo con el artículo 55 de la misma Ley le corresponde también normar y coordinar el SNIEG, así como las actividades estadísticas y geográficas que llevan a cabo las Unidades del Estado.

En relación con la facultad normativa que se atribuye al INEGI, es de destacarse que en el Dictamen de las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público, y de Gobernación, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley del SNIEG, fechado el 4 de julio de 2007, se indicó:

d) Normatividad del Sistema

Estas Comisiones Unidas advierten que se incluyeron diversas cláusulas habilitantes a lo largo de la ley, lo cual permitirá al Instituto Nacional de Estadística y Geografía, en su

carácter de órgano rector en la materia, regular la producción de información estadística y geográfica sin necesidad de emitir el reglamento de la ley, lo cual estaría reservado al Presidente de la República por mandato constitucional.

*Asimismo, se observa que se estableció que para la expedición de las **normas técnicas** y metodologías correspondientes, las unidades productoras de información tendrán la facultad de proponer los proyectos correspondientes que sean necesarios para la realización de las actividades, además de los temas que podrían considerarse como información de interés nacional.*

De lo anterior tenemos que el legislador:

- Le otorgó al INEGI la facultad de emitir normas, mediante una técnica conocida en la teoría jurídica como la de las “cláusulas habilitantes”. Por medio de esta técnica, el Poder Legislativo, que es constitucionalmente el que tiene la atribución de emitir normas, habilita a otro órgano del Estado para regular una materia concreta, señalándole bases y parámetros generales en la propia Ley.

Es importante destacar que esta clase de habilitación la otorga el órgano legislativo al reconocer que, en el caso de materias técnicas o altamente especializadas, las leyes no pueden regular de manera eficaz las múltiples situaciones dinámicas y fluctuantes inherentes a esas materias. Por eso, se le otorga a un diverso órgano del Estado la habilitación para normar dichas situaciones, aprovechando su información y experiencia, para que pueda afrontar las disyuntivas que se presenten, con la agilidad y rapidez que requiera el caso.¹

- Establece como única restricción sobre la definición de un sistema de jerarquía normativa el que el INEGI no emita un reglamento de la Ley del SNIEG, ya que ello corresponde, en su caso, al Ejecutivo Federal.
- Prevé la emisión de normas técnicas para la regulación de la producción de información estadística y geográfica; estas necesariamente constituirán un nivel de abstracción normativa en lo que respecta a las regulaciones de carácter técnico, al estar reconocido de modo expreso en la Ley del SNIEG.

En ese contexto, de la lectura de la Ley del SNIEG encontramos que el legislador, al establecer cláusulas habilitantes en distintos artículos de dicho ordenamiento, usó múltiples denominaciones o categorías en referencia a diversos instrumentos normativos que el Instituto debe expedir. En principio, de la lectura del artículo Octavo Transitorio, se puede desprender una primera clasificación efectuada por el legislador, quien separa entre el Reglamento Interior del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, y las demás “**disposiciones administrativas**”.

¹ El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció las características de las “cláusulas habilitantes” al resolver el amparo en revisión 199/2002, en ejecutoria del 9 de septiembre de 2003, de la cual deriva la tesis aislada P.XXI/2003, con el rubro “CLÁUSULAS HABILITANTES. CONSTITUYEN ACTOS FORMALMENTE LEGISLATIVOS.”

*“OCTAVO.- El **Reglamento Interior del Instituto** deberá expedirse en un plazo no mayor de seis meses, contados a partir del día en que quede legalmente instalada la Junta de Gobierno. En tanto se expida el citado Reglamento continuarán aplicándose, en lo que no se opongan a la presente Ley, los artículos 102 y 103 del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.*

*En tanto el Instituto expide las demás **disposiciones administrativas** a que se refiere esta Ley, seguirán aplicándose las emitidas con anterioridad a su vigencia, en las materias correspondientes en lo que no se opongan a la presente Ley y continuará en vigor el Sistema Integral de Profesionalización del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de noviembre de 1994. Las medidas administrativas dictadas con fundamento en disposiciones que por esta Ley se derogan, continuarán en vigor hasta que no sean revocadas o modificadas expresamente por las autoridades competentes.”*

Como es sabido, el Reglamento Interior, en general, es el instrumento jurídico por el cual se fija la organización interna de las entidades u órganos del Ejecutivo, Legislativo, Judicial y autónomos, determinando el número, jerarquía y atribuciones de las unidades administrativas de cada entidad². El reglamento interior es el único instrumento normativo plenamente identificado, mientras que el resto de los instrumentos, al tenor de lo que se indica en el artículo Octavo Transitorio, quedaron subsumidos en el género “disposiciones administrativas”.

Ahora bien, en referencia a las “disposiciones administrativas” mencionadas, en la Ley del SNIEG se usa una nomenclatura variada para referirse a instrumentos de carácter normativo. Los nombres usados son:

- Bases;
- Disposiciones generales;
- Disposiciones;
- Lineamientos generales;
- Normas técnicas;
- Normas;
- Políticas;
- Principios; y
- Reglas generales o reglas.

No obstante que en la Ley del SNIEG se usan los 9 nombres, además algunos de sus artículos cuentan también con menciones de las cuales podrían derivar instrumentos normativos. Es el caso de los verbos como “normar” (usado, por ejemplo, en el artículo 55, fracciones I y II), o ideas más generales que son afines a la idea de regular, tales como la que se expresa en el artículo 100, en el sentido de que el INEGI debe poner a disposición de quien lo solicite, los microdatos de las encuestas nacionales y muestras representativas de operativos censales, para lo cual la Junta de Gobierno deberá establecer los **procedimientos y condiciones** necesarias para el acceso a tal información. Para una mejor comprensión y análisis de los nombres de los instrumentos normativos previstos en Ley, se citan a

² Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2009.

continuación los artículos en los que se alude a las referidas denominaciones de carácter normativo, a fin de entenderlos en el contexto usado por el legislador.

NOMBRE	ARTÍCULO DE LA LEY DEL SNIEG
<p>BASES</p>	<p>ARTÍCULO 33.- Las Unidades del Estado distintas al Instituto, cuando desarrollen actividades relacionadas con la producción, integración, conservación y difusión de Información de Interés Nacional, deberán:</p> <p>I. Observar las bases, normas y principios que el Instituto, a propuesta de los Comités Ejecutivos de los Subsistemas, establezca y dé a conocer para producir, integrar y difundir Información;</p>
<p>DISPOSICIONES GENERALES /DISPOSICIONES DE CARÁCTER GENERAL</p>	<p>ARTÍCULO 8.- Las Unidades del Estado participarán en el Sistema a través de:</p> <p>El Instituto deberá emitir las disposiciones generales para regular el funcionamiento de los órganos colegiados a que se refieren las fracciones anteriores.</p> <p>ARTÍCULO 17.- El Sistema contará con los siguientes Subsistemas Nacionales de Información:</p> <p>El Instituto deberá emitir las disposiciones generales para regular el funcionamiento de los Subsistemas Nacionales de Información.</p> <p>ARTÍCULO 32.- Los Comités Técnicos Especializados a los que se refiere el artículo anterior tendrán las funciones siguientes:</p> <p>I. Promover entre los coordinadores de las Unidades, el conocimiento y aplicación de las normas técnicas y disposiciones de carácter general que expida el Instituto;</p> <p>ARTÍCULO 35.- Los coordinadores a que se refiere el artículo anterior tendrán bajo su responsabilidad:</p> <p>V. Promover el cumplimiento y aplicación de las normas técnicas y disposiciones de carácter general que expida el Instituto, y</p> <p>ARTÍCULO 58.- El Instituto regulará, mediante la expedición de disposiciones de carácter general, la captación, procesamiento y publicación de la Información, para el debido funcionamiento del Sistema o autorizará las que utilicen las Unidades para tales efectos.</p> <p>El Instituto vigilará el cumplimiento de las disposiciones de carácter general a que se refiere el párrafo anterior.</p>

	<p>Con el objeto de garantizar la homogeneidad y comparación de la Información, el Instituto deberá proveer y promover el uso de definiciones, clasificaciones, nomenclaturas, abreviaturas, identificadores, directorios, símbolos, delimitaciones geográficas y demás elementos que a estos fines sean indispensables desde la captación y procesamiento de la información, hasta la etapa de su presentación y publicación.</p> <p>ARTÍCULO 96.- El Instituto deberá conservar la Información de Interés Nacional que elaboren el propio Instituto y las Unidades, en términos de lo dispuesto en esta Ley y en las disposiciones de carácter general que al efecto emita.</p> <p>Cuando una Unidad desaparezca o se desincorpore, el Instituto deberá conservar la Información generada por la misma.</p>
<p>DISPOSICIONES</p>	<p>ARTÍCULO 95.- Las personas físicas con actividades empresariales y las personas morales, sin incluir a las del sector público, estarán obligadas a inscribirse en el Directorio Nacional de Unidades Económicas que lleve el Instituto y a mantener actualizada su inscripción, conforme a las disposiciones que al efecto emita el Instituto.</p> <p>Las Unidades encargadas de los registros administrativos que permitan obtener Información de Interés Nacional, deberán proporcionar al Instituto la información que requiera para la creación y actualización del Directorio Nacional de Unidades Económicas.</p>
<p>LINEAMIENTOS GENERALES</p>	<p>ARTÍCULO 77.- Corresponderá a la Junta de Gobierno, como órgano superior de dirección del Instituto, el despacho de los asuntos siguientes:</p> <p>XII. Expedir los lineamientos generales, otorgar las autorizaciones y establecer los registros a que se refieren los artículos 58, 60 y 61 y los artículos 93 y 95 de esta Ley, respectivamente;</p> <p>ARTÍCULO 88.- El Instituto deberá definir las metodologías que habrán de utilizarse en la realización de las Actividades Estadísticas y Geográficas, a través de Internet, antes de su implantación, a fin de recibir y, en su caso, atender las observaciones que se formulen al efecto.</p> <p>De igual forma, el Instituto deberá dar a conocer y conservar los metadatos o especificaciones concretas de la aplicación de las metodologías que se hubieren utilizado en la elaboración de la Información.</p> <p>A fin de dar cumplimiento a lo dispuesto en el presente artículo, la Junta de Gobierno deberá expedir los lineamientos generales que habrán de seguirse para publicar dichas metodologías y atender las observaciones que, en su caso, se reciban.</p>

<p>NORMAS TÉCNICAS</p>	<p>ARTÍCULO 30.- Los Comités Ejecutivos tendrán las facultades siguientes:</p> <p>IV. Proponer a la Junta de Gobierno, en tiempo y forma a través de su Presidente, las normas técnicas, así como los indicadores y la información que deba considerarse Información de Interés Nacional, de la materia que corresponda tomando en cuenta los estándares nacionales e internacionales, así como las mejores prácticas en la materia;</p> <p>ARTÍCULO 32.- Los Comités Técnicos Especializados a los que se refiere el artículo anterior tendrán las funciones siguientes:</p> <p>I. Promover entre los coordinadores de las Unidades, el conocimiento y aplicación de las normas técnicas y disposiciones de carácter general que expida el Instituto;</p> <p>II. Coadyuvar en la elaboración o revisión de las normas técnicas;</p> <p>ARTÍCULO 33.- Las Unidades del Estado distintas al Instituto, cuando desarrollen actividades relacionadas con la producción, integración, conservación y difusión de Información de Interés Nacional, deberán:</p> <p>IV. Proponer, en tiempo y forma, al Comité Ejecutivo que corresponda, los proyectos de normas técnicas y metodologías que, en el ámbito de sus funciones, sean necesarias para la realización de las Actividades tomando en cuenta los estándares nacionales e internacionales y las mejores prácticas en la materia; así como los temas, información o indicadores que deban someterse a consideración de la Junta de Gobierno para efectos de la fracción II del artículo 77 de esta Ley;</p> <p>ARTÍCULO 35.- Los coordinadores a que se refiere el artículo anterior tendrán bajo su responsabilidad:</p> <p>V. Promover el cumplimiento y aplicación de las normas técnicas y disposiciones de carácter general que expida el Instituto, y</p> <p>VI. Proponer al Comité Ejecutivo respectivo los indicadores y normas técnicas de las Unidades que coordinen.</p> <p>ARTÍCULO 57.- El Instituto deberá elaborar y someter a consideración del Comité Ejecutivo correspondiente, las normas técnicas y las metodologías que sean necesarias para realizar las Actividades Estadísticas y Geográficas de alguna materia o sector, cuando la Unidad que corresponda no las proponga oportunamente o estas no tomen en cuenta los estándares nacionales e internacionales o, en su caso, las mejores prácticas en la materia.</p>
-------------------------------	---

	<p>ARTÍCULO 62.- El Instituto promoverá la adopción de métodos y normas técnicas en la captación de los datos objeto de registro, en coordinación con las autoridades a las que compete administrar directorios de personas físicas o morales, catastros, registros públicos de la propiedad y del comercio, padrones, inventarios y demás registros administrativos que permitan obtener Información.</p>
<p>NORMAS</p>	<p>ARTÍCULO 33.- Las Unidades del Estado distintas al Instituto, cuando desarrollen actividades relacionadas con la producción, integración, conservación y difusión de Información de Interés Nacional, deberán:</p> <p>I. Observar las bases, normas y principios que el Instituto, a propuesta de los Comités Ejecutivos de los Subsistemas, establezca y dé a conocer para producir, integrar y difundir Información;</p> <p>ARTÍCULO 38.- Los datos e informes que los Informantes del Sistema proporcionen para fines estadísticos y que provengan de registros administrativos, serán manejados observando los principios de confidencialidad y reserva, por lo que no podrán divulgarse en ningún caso en forma nominativa o individualizada, ni harán prueba ante autoridad judicial o administrativa, incluyendo la fiscal, en juicio o fuera de él.</p> <p>Cuando se deba divulgar la información a que se refiere el párrafo anterior, ésta deberá estar agregada de tal manera que no se pueda identificar a los Informantes del Sistema y, en general, a las personas físicas o morales objeto de la información.</p> <p>El Instituto expedirá las normas que aseguren la correcta difusión y el acceso del público a la Información, con apego a lo dispuesto en este artículo.</p>
<p>POLÍTICAS</p>	<p>ARTÍCULO 10.- El Programa Estratégico del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica:</p> <p>IV. Definirá las políticas que deberán atender los Comités Ejecutivos de los Subsistemas en la realización de las Actividades Estadísticas y Geográficas, y</p> <p>ARTÍCULO 77.- Corresponderá a la Junta de Gobierno, como órgano superior de dirección del Instituto, el despacho de los asuntos siguientes:</p> <p>XIV. Aprobar las políticas para la administración de los recursos humanos, financieros y materiales del Instituto, en términos de las disposiciones aplicables;</p> <p>ARTÍCULO 80.- Corresponden al Presidente del Instituto las atribuciones siguientes:</p>

	<p>V. Aplicar las políticas para la administración de los recursos humanos, financieros y materiales del Instituto, de acuerdo a sus programas y objetivos, y</p>
<p>PRINCIPIOS</p>	<p>ARTÍCULO 33.- Las Unidades del Estado distintas al Instituto, cuando desarrollen actividades relacionadas con la producción, integración, conservación y difusión de Información de Interés Nacional, deberán:</p> <p>I. Observar las bases, normas y principios que el Instituto, a propuesta de los Comités Ejecutivos de los Subsistemas, establezca y dé a conocer para producir, integrar y difundir Información;</p>
<p>REGLAS / REGLAS GENERALES</p>	<p>ARTÍCULO 47.- Los datos que proporcionen los Informantes del Sistema, serán confidenciales en términos de esta Ley y de las reglas generales que conforme a ella dicte el Instituto.</p> <p>La Información no queda sujeta a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, sino que se dará a conocer y se conservará en los términos previstos en la presente Ley.</p> <p>Sin perjuicio de lo señalado en el párrafo anterior, el Instituto, respecto de la información correspondiente a su gestión administrativa, quedará sujeto a lo dispuesto en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.</p> <p>ARTÍCULO 99.- El Servicio Público de Información Estadística y Geográfica será prestado en forma exclusiva por el Instituto. Lo anterior, sin perjuicio de que las propias Unidades den a conocer la Información que generen identificándola como parte del Sistema.</p> <p>El Instituto podrá autorizar que otras instancias de gobierno o particulares, presten el Servicio Público de Información Estadística y Geográfica, conforme a las reglas que al efecto expida la Junta de Gobierno.</p> <p>El Instituto pondrá la Información de Interés Nacional a disposición de los usuarios a través de Internet, así como en los centros de consulta que al efecto establezca el propio Instituto en el territorio nacional.</p> <p>Las consultas que realicen los usuarios a través de los medios previstos en el párrafo inmediato anterior, serán ofrecidas por el Instituto en forma gratuita.</p> <p>El Instituto pondrá a disposición de los usuarios información de la red geodésica nacional, con el objeto de que sus estudios geográficos estén vinculados con la red mencionada.</p>

2. Consideraciones jurídicas sobre las referencias de carácter normativo previstas en la Ley del SNIEG.

A continuación, nos permitimos presentar algunas consideraciones de carácter jurídico respecto de las referencias de índole normativo que realiza la Ley del SNIEG y que han sido detalladas en el numeral que antecede, con el propósito de poder identificar los alcances e implicaciones de dichas referencias y estar en aptitud de proponer una jerarquía normativa que sea consistente con las figuras establecidas por la LSNIEG.

A) Bases.

Esta figura tiene algunos antecedentes de carácter histórico, destacando:

- Bases constitucionales del 24 de febrero de 1822, dictadas por el Congreso Constituyente después de la declaración de independencia.
- Bases orgánicas de la República Mexicana de 1843, elaborado por la Junta Nacional Legislativa, sustituyen las 7 leyes de 1836.

Además de los antecedentes históricos de uso de esta figura, en el ámbito normativo más reciente tenemos algunos casos de uso, siendo uno de ellos el previsto en el artículo 1 penúltimo párrafo de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, la cual establece que los titulares de las dependencias y los órganos de gobierno de las entidades emitirán, bajo su responsabilidad las políticas, **bases** y lineamientos, las cuáles se encargan de regular dicha materia al interior de cada organismo.

En la práctica normativa de carácter administrativo reciente encontramos como ejemplo de uso de esta figura el Acuerdo por el que se establecen las bases generales para la rendición de cuentas de la Administración Pública Federal y para realizar la entrega-recepción de los asuntos a cargo de los servidores públicos y de los recursos que tengan asignados al momento de separarse de su empleo, cargo o comisión (D.O.F. http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5489261&fecha=06/07/2017;06-VII-2017).

Por otro lado, tenemos las bases de colaboración, cuyo propósito es definir la forma y términos en que se coordinarán varias instituciones; en este caso se trata de un instrumento de carácter convencional, es decir, deriva de acuerdos de voluntades entre dos o más partes.

La Guía para emitir documentos normativos, emitida por la Secretaría de la Función Pública en junio de 2011, considera a las bases como un instrumento no normativo, es decir, que por su contenido, lejos de ser una regulación, son documentos informativos, de apoyo o de simple referencia.

Pese a los usos que se han identificado de esta referencia normativa, en la doctrina jurídica no encontramos alguna conceptualización de la expresión “bases”; la Real Academia Española proporciona las siguientes acepciones:

- Fundamento o apoyo principal de algo.
- Cada una de las normas que regulan un sorteo, un concurso, un procedimiento administrativo, etc.

Otro modo en que se emplea esta referencia tiene que ver con un carácter más general, aludiendo a los aspectos que son materia de regulación de un ordenamiento jurídico y no propiamente asignándoles una categoría de figura normativa; esto lo podemos ver tanto en el ámbito legislativo como administrativo; por ejemplo, la Ley de Planeación, en su artículo 1 indica que:

Las disposiciones de esta Ley son de orden público e interés social y tienen por objeto establecer:

I.- ...;

*II.- Las **bases** de integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática;*

*III.- Las **bases** para que el Ejecutivo Federal coordine las actividades de planeación de la Administración Pública Federal, así como la participación, en su caso, mediante convenio, de los órganos constitucionales autónomos y los gobiernos de las entidades federativas, conforme a la legislación aplicable;*

IV.- ...

*V.- Las **bases** de participación y consulta a la sociedad, incluyendo a los pueblos y comunidades indígenas, a través de sus representantes y autoridades, en la elaboración del Plan y los programas a que se refiere esta Ley, y*

*VI.- Las **bases** para que el Ejecutivo Federal concierte con los particulares las acciones a realizar para la elaboración y ejecución del Plan y los programas a que se refiere esta Ley.*

La falta de definición conceptual de esta referencia dificulta ubicarla como figura normativa en un sistema de jerarquía de normas, a lo que se le suma el tratamiento no normativo y difuso que ha tenido en la práctica.

Como puede observarse de la reproducción de las menciones que hace la Ley del SNIEG a esta figura normativa (Bases), el legislador no hace referencia específica a algún instrumento particular que deba adoptar la figura normativa “bases”, si no que se refiere a contenidos normativos que bien pueden estar previstos en algún instrumento cuya figura jurídica es determinada por el órgano normativo; estos contenidos se refieren a regulaciones o disposiciones, con independencia al instrumento normativo en el que se contengan.

Las disposiciones que se emitan en el marco del SNIEG pueden tener como propósito el establecimiento de bases para los efectos respecto de los cuáles se ejerce la función normativa, sin que necesariamente esta referencia constituya una figura o instrumento de carácter normativo.

En el artículo 33 fracción I de la Ley del SNIEG se prevé como obligación para las Unidades del Estado cuando desarrollen actividades relacionadas con la producción, integración, conservación y difusión de Información de Interés Nacional, observar las **bases**, normas y principios que el Instituto establezca y dé a conocer para producir, integrar y difundir Información.

Desde el Dictamen de las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público, y de Gobernación, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley del SNIEG, fechado el 4 de julio de 2007 se previó la emisión de Normas Técnicas para la regulación de la producción de información estadística y geográfica; lo cual es reiterado en diversos contenidos del propio ordenamiento legal, como se desprende de los artículos 30 fracciones III y IV; 32 fracciones I y II; 33 fracción IV.

Por lo anterior, llegamos al entendido de que el enunciado legal contenido en el citado artículo 33 fracción I, al utilizar la expresión “bases” se refiere a contenidos de carácter vinculante que deben estar incorporado en determinado instrumento o figura normativa; en principio, al tratarse de aspectos relacionados con la producción de información en una Norma Técnica.

B) Disposiciones generales/ Disposiciones de carácter general /Disposiciones.

De acuerdo con la doctrina jurídica, la disposición tiene que ver con un elemento que invariablemente se encuentra contenida en cualquier ordenamiento jurídico y se refiere a los derechos y deberes que se generan con motivo de la producción de un supuesto determinado³; con esto tenemos que toda norma jurídica, independientemente de su figura o nivel de abstracción normativa lleva implícita alguna disposición.

Por lo anterior, al igual que en la referencia analizada en el punto que antecede, pudiera parecer que el legislador usa este nombre para aludir a los instrumentos normativos que regulan aspectos formales del Sistema, como la organización y funcionamiento de los órganos del SNIEG. Sin embargo, esto se descarta si se tiene en cuenta que no hay consistencia entre los usos que se contienen en la Ley para dicho nombre.

Consecuentemente, en la Ley del SNIEG, al utilizar las expresiones en estudio, el legislador no pretendió que se sentara esa referencia como una figura normativa determinada para aspectos formales del Sistema, sino más bien hace uso de dicha acepción en un sentido amplio o general; tan es así que en el artículo 58 de dicha ley se indica que “*El Instituto regulará, mediante la expedición de **disposiciones de carácter general**, la captación, procesamiento y publicación de la Información, para el debido funcionamiento del Sistema o autorizará las que utilicen las Unidades para tales efectos*”.

Lo anterior queda demostrado si tenemos en cuenta que el legislador ha sido claro y preciso en cuanto a que los aspectos relacionados con la producción de información deben ser regulados mediante la figura o instrumento normativo identificado como Norma Técnica; por lo que se llega al entendido de que al utilizar la expresión “disposiciones generales” en el enunciado normativo indicado, se refiere a aspectos vinculantes que debieran -en principio- estar contenidos en Normas Técnicas.

³ Jurista ruso N. Korkounov y Eduardo García Máynez, Introducción al Estudio del Derecho, 1999.

C) Lineamientos generales.

Pese a que como se indica en el Anexo II, la expresión “Lineamiento” es empleada como figura normativa en diversos órdenes regulatorios, particularmente en el ámbito de la Administración Pública Federal; -inclusive forma parte los instrumentos propuestos para ser incorporados como figuras normativas en el SNIEG- en el contexto de la Ley del SNIEG, así como se realiza en diversos ordenamientos legales, se emplea este concepto con un carácter más general para referirse a una dirección o tendencia⁴, en este caso, dictada por el INEGI en su carácter de instancia normativa.

Conforme al artículo 77 fracción XII de la Ley del SNIEG se establece como atribución de la Junta de Gobierno

*“Expedir los **lineamientos generales**, otorgar las autorizaciones y establecer los registros a que se refieren los artículos 58, 60 y 61 y los artículos 93 y 95 de esta Ley, respectivamente”.*

Como se lee este texto legal, al incorporar la palabra “respectivamente” el legislador hace referencia a “*los miembros de una serie: Que tienen correspondencia, por unidades o grupos, con los miembros de otra serie*”⁵; luego entonces, la expresión “lineamientos” tiene correspondencia lógica con el artículo 58 de la Ley del SNIEG; este artículo prevé en su primer párrafo que

*“El Instituto regulará, mediante la expedición de **disposiciones de carácter general**, la captación, procesamiento y publicación de la Información, para el debido funcionamiento del Sistema o autorizará las que utilicen las Unidades para tales efectos.”*

Según se indicó en el punto que antecede, el legislador fue preciso y enfático, tanto en el Dictamen con proyecto de Decreto por el que se expide la Ley del SNIEG, como en diversos numerales de dicho ordenamiento legal, respecto a que la regulación de la captación, procesamiento y publicación de la Información debe ser realizada a través de Normas Técnicas, las cuales constituyen una figura de carácter normativo que forma parte de la jerarquía de normas del SNIEG; es así, que al referirse a “lineamientos generales” no los considera como figura normativa, más bien hace referencia a las direcciones o tendencias que deben ser dictadas a través de un determinado instrumento o figura normativa.

D) Norma técnica.

Podemos afirmar que con el nombre “Norma Técnica” se alude a las especificaciones relativas a los procedimientos y recursos de alguna de las ciencias que, por sus funciones, corresponden al Instituto, tales como la geografía, la demografía, etc., que adquiere valor normativo. En la Norma Técnica se contemplan los requisitos o especificaciones técnicas que debe satisfacer un producto, proceso o

⁴ La Real Academia Española define “lineamiento” como dirección o tendencia y rasgo característico de algo.

⁵ Concepto proporcionado por la Real Academia Española.

servicio. El establecimiento de una norma técnica responde a una realidad objetiva definida a partir de tres elementos: (1) ciencia, (2) tecnología y (3) experiencia⁶.

Como se ha indicado, el legislador ha establecido de manera clara y precisa esta figura jurídica para la regulación técnica de los aspectos relacionados con las actividades estadísticas y geográficas; de tal manera que esta constituye un nivel de abstracción normativa indispensable conforme a la propuesta de jerarquía normativa del SNIEG.

En el marco jurídico mexicano encontramos diversos ejemplos o usos que se ha dado a esta figura normativa; por mencionar algunos:

- ★ Normas Técnicas de Competencia Laboral; se trata de estándares reconocidos por trabajadores y empresarios, que describen los resultados y requisitos de calidad esperada en el desempeño de una función productiva.
- ★ Normas Mexicanas; aunque no son denominadas como Normas Técnicas, tienen un contenido eminentemente técnico, ya que se refieren a aquellas que prevén 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.
- ★ Normas Técnicas Complementarias; emitidas en el ámbito estatal en materia de construcción.

E) Normas.

La expresión “Norma” se define como juicios de valor en forma de mandatos imperativos. Las normas no se dan aisladas, sino en conjuntos u órdenes. Las conductas que se consideran de mayor trascendencia se refuerzan de una obligatoriedad especial: son las normas jurídicas cuya nota distintiva es la exigibilidad de su cumplimiento al sujeto del deber por ellas impuesto⁷.

Al igual que en los casos de las bases, disposiciones y lineamientos, en el contexto en que la referencia a la expresión “Norma” es tratada en la Ley del SNIEG tiene una connotación general, haciendo referencia a aspectos que deben ser vinculantes pero que pueden estar contenidas en determinado instrumento o figura de carácter normativo, pudiendo tratarse de las Normas Técnicas tratadas en el punto que antecede.

Lo anterior, en razón de que en el artículo 33 fracción I de la Ley del SNIEG se prevé como obligación para las Unidades del Estado cuando desarrollen actividades relacionadas con la producción, integración, conservación y difusión de Información de Interés Nacional, observar las bases, **normas** y principios que el Instituto establezca y dé a conocer para producir, integrar y difundir Información.

⁶ Reflexiones obtenidas a partir de la obra “Normas Técnica y Ordenamiento Jurídico”, Marc Tarrés Vives, Universidad de Girona, Cataluña.

⁷ Reflexión extraída de la obra Derecho Constitucional Mexicano, José Gamás Torruco, 2001.

Como se ha indicado reiteradamente, el legislador ha sido claro y preciso en cuanto a que los aspectos relacionados con la producción de información deben ser regulados mediante la figura o instrumento normativo identificado como Norma Técnica; por lo que se llega al entendido de que el legislador al utilizar la expresión “normas” en el enunciado normativo indicado, se refiere a aspectos vinculantes que debieran -en principio- estar contenidos en Normas Técnicas.

Lo mismo sucede con relación a la referencia que se hace en la Ley del SNIEG a la expresión “Normas” en el artículo 38, último párrafo en el que se indica:

El Instituto expedirá las normas que aseguren la correcta difusión y el acceso del público a la Información, con apego a lo dispuesto en este artículo.

Lo anterior, en razón de que el artículo 33 fracción IV de la Ley del SNIEG establece como obligación de las Unidades del Estado:

*Proponer, en tiempo y forma, al Comité Ejecutivo que corresponda, los proyectos de **normas técnicas** ... que, en el ámbito de sus funciones, sean necesarias para la realización de las **Actividades** tomando en cuenta los estándares nacionales e internacionales y las mejores prácticas en la materia*

El legislador vincula el ámbito material de aplicación de las Normas Técnicas a las Actividades Estadísticas y Geográficas o actividades, las cuáles son definidas de acuerdo con el artículo 2 fracción I como:

*las relativas al diseño, captación, producción, actualización, organización, procesamiento, integración, compilación, **publicación, divulgación** y conservación de la Información de Interés Nacional.*

En suma, tenemos que las normas a que alude la Ley del SNIEG en su artículo 38 -relativas a la difusión de la Información- deben encontrarse contenidas en el instrumento o figura normativa denominado “Norma Técnica”.

F) Políticas.

La Guía para Emitir documentos normativos de la Secretaría de la Función Pública (2011) define a las Políticas como una directriz general o principio rector para la conducción de la gestión administrativa en direcciones específicas, que implica el proceso de toma de decisiones y la ejecución de objetivos específicos a nivel institucional. Esta figura forma parte de nuestra propuesta, ya que es necesario contar con un instrumento que tenga un alto nivel de abstracción y bajo de especificidad para establecer pautas muy generales tanto de las actividades estadísticas y geográficas como de las actividades de coordinación del SNIEG.

En la Ley del SNIEG se hace referencia a esta figura normativa, precisamente como tal, como un instrumento que debe ser emitido para la regulación de aspectos relacionados con la administración de los recursos humanos, financieros y materiales del Instituto (Art. 10 Fr. IV, 77 Fr. XIV y 80 Fr. V).

En esa tesitura, a continuación, se señalan algunas políticas que han sido emitidas bajo este supuesto:

- Políticas en materia de Tecnologías de la Información y Comunicación del INEGI.
- Políticas para el Desarrollo de Sistemas Informáticos.
- Políticas para la Seguridad de la información.
- Políticas para la Administración y uso de Servicios Tecnológicos.

Cabe apuntar que esta referencia normativa corresponde a instrumentos que son aplicables exclusivamente al ámbito de regulación interno del INEGI, ya que como lo indica el artículo 77 Fr. XIV, se trata de facultades que ejerce la Junta de Gobierno en su carácter de órgano superior de dirección del Instituto.

Lo anterior no restringe la posibilidad de que el INEGI emplee esta figura normativa para la regulación de los aspectos generales que deben preverse en torno a las actividades estadísticas y geográficas y a las actividades de coordinación en el ámbito del SNIEG, a fin de proveer el cumplimiento de las disposiciones de carácter constitucional y legal que regulan a la información estadística y geográfica y al SNIEG.

G) Principios.

Por Principio se entiende “Norma o idea fundamental que rige el pensamiento o la conducta”⁸; es decir, se trata de aspectos muy generales y descriptivos que deben regir determinadas actividades, como es el caso de las estadísticas y geográficas. En relación con los principios, los Tribunales Federales han señalado que éstos “son postulados que persiguen la realización de algo como expresión directa de los valores incorporados al sistema jurídico”⁹ y tienen una importancia indiscutible para resolver aquellos asuntos en los que la leyes son vagas, imprecisas, ambiguas o contradictorias y no aportan una solución al caso concreto, por lo cual, los principios fungen como integradores del derecho en la medida en que permiten aplicarlo de manera óptima para resolver una controversia, ante las insuficiencias de las leyes.

La relación entre principios y reglas, además de haber adquirido relevancia de manera reciente, ayuda a comprender la naturaleza de unos y otras. Así, se ha dicho que debido a que las reglas tienen un grado de abstracción menor frente los principios, aquellas tienden a hacer efectivos a estos, es decir, las reglas tienen un carácter meramente instrumental respecto de los principios. Incluso, el artículo

⁸ Concepto proporcionado por la Real Academia de la Lengua Española.

⁹ Al respecto, se puede consultar la tesis con número de registro 180526, con el rubro “PRINCIPIOS Y VALORES CONSAGRADOS EN LA CONSTITUCIÓN. DEBE ATENDERSE A ELLOS CUANDO LAS LEYES SON INSUFICIENTES PARA RESOLVER UNA CONTROVERSIAS.”

14 de la Constitución señala que, ante la insuficiencia u oscuridad de la letra de la Ley, el intérprete puede utilizar los principios generales del derecho para resolver el caso concreto.

Precisamente en relación a las actividades estadísticas y geográficas, la Junta de Gobierno del INEGI, mediante el Acuerdo 10ª/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.

En el marco jurídico mexicano observamos que existen diversos principios en múltiples materias; invariablemente contenidos en determinado instrumento o figura normativa; por ejemplo:

- En materia de responsabilidades administrativas, la Ley General de Responsabilidades Administrativas prevé como principios que deben ser observados por los servidores públicos: disciplina, legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, integridad, rendición de cuentas, eficacia y eficiencia.
- En materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la Ley General reguladora de ese ámbito, prevé como principios de los órganos garantes del derecho de acceso a la información: Certeza, Eficacia, Imparcialidad, Independencia, Legalidad, Máxima Publicidad, Objetividad, Profesionalismo y Transparencia.

En razón de lo mencionado, no encontramos la razón por la cual los principios relativos a las actividades estadísticas y geográficas pudieran estar contenidos o no en un instrumento o figura de carácter normativo; por el carácter general y abstracto de los principios, al tratarse de enunciados genéricos, se considera que los mismos podrían ser incorporados incluso en una Política.

H) Reglas generales o reglas.

La palabra Regla es muy general y se usa como sinónimo de “norma”, “máxima” y “ley”¹⁰. En la práctica normativa el uso de este nombre es muy común para determinados instrumentos jurídico. Un ejemplo de uso de Reglas Generales como figura o instrumento normativo lo encontramos en las Reglas Generales en materia de Comercio Exterior. En materia bancaria y fiscal también es común el uso de este nombre. En materia fiscal, las reglas de carácter general se definen como “cuerpos normativos sobre aspectos técnicos y operativos para materias específicas, cuya existencia obedece a los constantes avances de la tecnología y al acelerado crecimiento de la administración pública”.¹¹ Esta definición muestra de manera clara la dificultad que existe en la materia para diferenciar este instrumento normativo de otros como las Normas técnicas, o las disposiciones de carácter general, por ejemplo, ya que alude al aspecto técnico materia de la regulación por medio de normas.

¹⁰ Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2009.

¹¹ Tesis del Poder Judicial de la Federación con número de registro 172930, con el rubro: “REGLAS DE CARÁCTER GENERAL EMITIDAS POR EL JEFE DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA. CUÁNDO SE CUMPLE CON LA OBLIGACIÓN DE FUNDARLAS Y MOTIVARLAS.”

Es más común el uso de este concepto para hacer referencia de manera muy general a cierta norma o disposición de contenido vinculante u obligatorio; de acuerdo con la Guía para emitir documentos normativos, emitida por la Secretaría de la Función Pública en junio de 2011, una Regla se emite para ordenar, organizar y coordinar las actividades de la APF en un contexto determinado; en la propuesta sugerimos mantener esta figura normativa para la regulación de las actividades de coordinación en el SNIEG.

Ahora bien, en el contexto usado por el legislador al emplear esta expresión en la Ley del SNIEG, tenemos que, por lo que hace a la referencia realizada en el artículo 47 en el que se dice que:

*Los datos que proporcionen los Informantes del Sistema, serán confidenciales en términos de esta Ley y de las **reglas generales** que conforme a ella dicte el Instituto.*

Consideramos que pudo haberse realizado una concepción muy general o bien haber previsto la emisión de estas reglas generales como un instrumento o figura normativa; en este caso y respecto a la confidencialidad de los datos de los informantes del SNIEG, se recomienda sujetarnos a la literalidad del artículo y emitir eventualmente Reglas Generales como instrumento regulatorio; mismo caso para la referencia realizada en el segundo párrafo del artículo 99 en el que se indica que:

*El Instituto podrá autorizar que otras instancias de gobierno o particulares, presten el Servicio Público de Información Estadística y Geográfica, conforme a las **reglas** que al efecto expida la Junta de Gobierno.*

En consistencia con este enunciado, de acuerdo con la publicación en el Diario Oficial de la Federación del 14 de diciembre de 2012, es precisamente en las Reglas para la Prestación del Servicio Público de Información Estadística y Geográfica, en su Capítulo II, Sección VI se regula la prestación del Servicio Público de Información Estadística y Geográfica por parte de otras Instancias de Gobierno y Particulares.

Lo anterior, es sin perjuicio de que el INEGI, en su carácter de instancia normativa y para efecto de proveer la observancia de la Ley del SNIEG y de las disposiciones que emita, se encuentre en condiciones de establecer figuras normativas diversas para el ejercicio de su potestad normativa, por lo que se refiere a la regulación de otros rubros acordes con su ámbito de competencia.

3. Conclusiones.

Derivado del análisis realizado respecto de las diversas figuras y referencias normativas previstas en la Ley del SNIEG, encontramos que el legislador usó de manera inconsistente los nombres de los instrumentos normativos respectivos, ya que hay casos en los que inclusive haciendo alusión al mismo objeto, utilizó nombres distintos para designarlo (por ejemplo, los artículos 58 y 77, fracción II, que hablan de lineamientos generales y de disposiciones de carácter general), por lo cual:

- En algunos casos -los menos- estableció figuras o tipos determinados de instrumentos jurídicos para la regulación de ámbitos definidos, siendo el caso de:
 - Normas técnicas. Deben referirse a aspectos relacionados con las actividades estadísticas y geográficas, considerando desde luego la producción de información.

- Políticas. Instrumento que debe ser emitido para la regulación de aspectos relacionados con la administración de los recursos humanos, financieros y materiales del Instituto.
- En otros casos, el legislador utiliza expresiones de carácter general con implicaciones de carácter normativo, para referirse a determinadas normativas que deben ser emitidas en los ámbitos que para cada caso se señalan; este es el supuesto de:
 - Disposiciones generales/Disposiciones.
 - Lineamientos generales.
 - Normas.
- En otro supuesto, el legislador prevé la existencia de ideas muy generales de carácter prescriptivo que deben ser observadas en la realización de determinadas actividades; se trata de los principios, los cuales deberán estar incorporados en el cuerpo de algún instrumento de carácter normativo, como sucede en la práctica normativa.
- El último supuesto corresponde a las reglas generales y reglas, en cuyo caso consideramos que el legislador pudo haber realizado una concepción muy general o bien haber previsto la emisión de estas reglas como un instrumento o figura normativa, por lo que para las materias de confidencialidad y autorización a terceros para la prestación del Servicio Público de Información se estima que su regulación debe ser a través de estos instrumentos, apegándose a la literalidad de lo preceptuado en la Ley del SNIEG.

El INEGI, en el ejercicio de sus facultades normativas, se encuentra en condiciones jurídicas de determinar el establecimiento de las figuras normativas que se proponen, ya que se está considerando la utilización de normas técnicas para la regulación de actividades estadísticas y geográficas, así como de otros instrumentos que, por sus respectivos niveles de abstracción, permitirán proveer el cumplimiento de la Ley del SNIEG y de la normatividad que se emita.

Con el propósito de estar en condiciones de proveer la observancia de las disposiciones que emite el INEGI para regular la captación, procesamiento y publicación de la información y para ejercer debidamente su facultad de normar y coordinar al SNIEG, es imprescindible que el Instituto establezca un esquema de jerarquía de normas que permita ordenar los contenidos normativos de acuerdo con sus respectivos niveles de abstracción y de especificidad.

En suma, el ejercicio de la potestad normativa del INEGI debe realizarse mediante la emisión de diversos actos o instrumentos normativos, debiendo evitar -en todo momento- rebasar o contravenir las disposiciones que se están reglamentado, invariablemente la Ley del SNIEG y de ser el caso, la normatividad administrativa más general de la cual derivan.

Al respecto, resulta aplicable por analogía la tesis jurisprudencial 121/2007, aprobada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de fecha ocho de agosto de dos mil siete, misma que a la letra dice:

FACULTAD REGLAMENTARIA DEL EJECUTIVO FEDERAL. NO ES FORZOSO QUE SE EJERZA EN UN SOLO ACTO. La facultad reglamentaria que el artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal otorga al Ejecutivo de la Unión para proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes, puede ejercerse mediante distintos actos y en diversos momentos, según lo ameriten las circunstancias, sin más límite que el de

no rebasar ni contravenir las disposiciones que se reglamenten. Por tanto, no es forzoso que tal facultad se ejerza en un solo acto, porque ello implicaría una restricción no consignada en el precepto constitucional.