



SECRETARÍA DE LA
FUNCIÓN PÚBLICA

SFP

GUÍA PARA EMITIR DOCUMENTOS NORMATIVOS

TERCERA EDICIÓN. JUNIO 2011.

Subsecretaría de la Función Pública

Unidad de Políticas de Mejora de la Gestión Pública

Guía para emitir documentos normativos

Introducción La guía para emitir documentos normativos es un instrumento, que se suma al paquete de herramientas que la Secretaría de la Función Pública ha diseñado para contribuir al desarrollo administrativo integral del Gobierno Federal, mediante la mejora, simplificación y calidad regulatoria del marco jurídico- administrativo que rige la gestión pública.

Esta Guía forma parte de la estrategia de Regulación Base Cero del Gobierno Federal y está enfocada a fortalecer el proceso de homologación y contención normativa en la APF.

Antecedentes Con base a la Política de Mejora Regulatoria Interna impulsada a partir del año 2002 y hasta fines de 2003, se realizó un diagnóstico de las disposiciones que rigen a la APF, identificándose más de 32 tipos distintos, de documentos que regulan la operación y funcionamiento de las instituciones.

Entre los resultados más relevantes del diagnóstico, destacan:

1. Existen más de 32 distintos tipos de documentos normativos en el Gobierno Federal.

Ver Anexo "A", Pág. 37.

2. Bajo un primer análisis los 32 documentos normativos identificados, tienen diferencias visibles tales como la denominación; sin embargo, de un análisis más detallado, se encontró que en realidad muchos de ellos eran iguales en:

- estructura,
- alcance,
- contexto de aplicación,
- propósito regulador, etc.

Por lo que menos de una tercera parte de esos instrumentos mostraban elementos y características diferentes a la de los demás.

De forma tal que si caracterizamos los instrumentos normativos que son distintos entre sí, podemos llegar a un número de 7 o 10 diferentes tipos de documentos normativos, que pueden emplearse en la APF en lugar de los más de 32 que se identificaron.

3. Existe un exceso de documentos que regulan la gestión pública; tanto por su número, como por su variedad.

4. Los documentos normativos presentan una baja calidad regulatoria¹:

- un gran número de instrumentos no están debidamente fundados y motivados;
- muchos de ellos carecen de lógica y técnica jurídica
- la mayoría tienen denominaciones y estructuras que no son congruentes con sus fines, contenidos y objetivos.²
- se detectaron duplicidades y contradicciones en diversos documentos normativos aplicables a un mismo tema, materia o proceso

Por ejemplo:

- En algunos instrumentos, los servidores públicos que los emitieron, carecían de facultades para ello.
- En otros casos, la denominación del instrumento no era congruente con la estructura, alcance y sentido del documento normativo y sólo era producto de un esfuerzo por empatar las atribuciones del servidor público emisor, con las del documento emitido.
- Existen documentos emitidos como “Guías”³, cuyo contenido detalla solamente preceptos ya vigentes y sin embargo se aplican de manera obligatoria como si constituyeran nueva regulación.

6. La normativa tiene una redacción compleja y difícil de entender; lo que genera confusión, incertidumbre jurídica y da pie a criterios de interpretación encontrados y a veces arbitrarios.

7. El marco normativo de las instituciones presenta una marcada segmentación y dispersión, no hay claridad sobre la jerarquía que tiene cada instrumento respecto de otros y existen múltiples variedades que generan confusión y criterios discrecionales.

8. Se encontraron documentos que por su naturaleza no son normativos y no obstante son usados para regular.⁴

¹ No alcanzan a cumplir los objetivos para los que fueron creados y producen ambigüedad y confusión respecto de los demás ordenamientos vigentes, generando también cargas administrativas innecesarias para sus instituciones.

² Ejemplo: algunos documentos tenían como nombre “Manual”, cuando en realidad se trataba de una “metodología”; otros tenían como nombre “Oficio-Circular” cuando por su contenido y naturaleza eran un “Acuerdo”; etc.

³ Como su denominación lo indica, una “Guía” es un documento de apoyo, que de manera detallada y con base a referencias, va llevando de la mano, paso a paso, al lector para llegar a un fin o resultado. Las Guías, al ser documentos de referencia, no tienen carácter normativo.

⁴ Dichos documentos estaban emitidos como regulación (es decir, tenían un carácter normativo), siendo que por su contenido, lejos de ser una regulación, eran documentos informativos, de apoyo o de simple referencia (documentos no normativos).

Este hallazgo resultó particularmente revelador debido a que si el servidor público se encuentra frente a un documento “no normativo”, podría elegir entre consultarlo o no, e incluso decidir si lo aplica o no.

De forma tal que si opta por no aplicarlo o siquiera conocerlo, su ignorancia no debería generar ningún problema o riesgo (como sería el incurrir en alguna responsabilidad por hacer o dejar de hacer algo previsto en ese documento). Sin embargo, la realidad no es así, ya que el servidor público ante la imposibilidad de determinar si un documento es realmente normativo o no, se ve obligado a someterse a su contenido para no incurrir en riesgos.⁵

9. Estos hallazgos llevaron a un análisis más exhaustivo para identificar las causas por las cuáles se generan más de 32 distintos tipos de documentos en la APF y por qué.

Las principales causas que se identificaron fueron:

- Al emitir regulación, las áreas normativas⁶ tomaban como denominación para sus instrumentos las menciones y títulos que contenían los preceptos que daban sustento a sus atribuciones, sin importar ni considerar en ningún caso, la verdadera naturaleza jurídica del instrumento, su alcance, objetivos y estructura.⁷
- En otros casos, la regulación se emitió con cierta denominación con el sólo fin de empatar la emisión de ese instrumento con las atribuciones del área normativa.⁸

⁵ Sin embargo, la experiencia del servidor público es que tiene frente a sí, documentos que por su denominación y contenido, no debieran ser normativos y sin embargo los emisores les dan ese tratamiento, entonces, como resultado ese servidor público toma dichos instrumentos como verdadera regulación, sin discriminar ni reflexionar sobre qué tipo de documento está aplicando y bajo qué alcance. El efecto de esto, es sin duda la permanente generación de cargas administrativas innecesarias, reprocesos y contradicciones en la gestión de las instituciones.

⁶ Definimos como “áreas normativas” a las áreas o unidades administrativas de una dependencia o entidad, que cuentan con atribuciones para regular algún tema o materia en particular y que al ejercer dichas atribuciones emiten instrumentos de carácter obligatorio (documentos normativos).

⁷ Ejemplo: Si una ley establecía que “x” institución podía **definir la metodología** aplicable para estandarizar alguna actividad o proceso, entonces, esa institución emitiría un documento normativo denominado “Metodologías ...”, sin importar que por su estructura, contenido, alcance, etc., dicho instrumento se tratara más bien un Lineamiento, Norma, etc.

⁸ Como los emisores estaban limitados en sus atribuciones para sólo emitir “lineamientos” o “procedimientos”, lo habitual era que así denominaran a cualquier regulación que emitieran, sin importar que muchos documentos por su alcance, estructura y contexto normativo eran auténticos “Acuerdos” o “Normas”.

Conclusiones del Diagnóstico 2002-2003

El uso inadecuado, indiscriminado y tan heterogéneo de documentos normativos y no normativos, produce confusión, duplicidades y sobrerregulación al interior de las dependencias y entidades; además, resta certeza jurídica a los servidores públicos.

Lo anterior, hace necesario adoptar mejores prácticas para:

- ✓ Estandarizar el marco jurídico- administrativo de la APF, reduciendo a un mínimo funcional el tipo de documentos normativos que se emiten;
- ✓ Asegurar que los instrumentos que por su denominación son normativos, efectivamente tengan esa naturaleza y no exista duda sobre su carácter regulatorio, y
- ✓ Dar claridad y certeza, sobre qué documentos, por su alcance, objetivos, estructura y naturaleza, son normativos y cuáles no. Para crear así, una categoría cierta de los documentos no normativos (que se usan como simples instrumentos de referencia o apoyo).

La Homologación Normativa⁹, marca una nueva etapa en la APF, ya que se enfoca al logro de una normativa ordenada, estandarizada, suficiente y adecuada que sea más fácil de entender y aplicar, que dé certeza jurídica a los servidores públicos y reduzca cargas administrativas innecesarias.

Estrategia de Regulación Base Cero Administrativa

TALA REGULATORIA Y CONTENCIÓN NORMATIVA

En diciembre de 2008, el Ejecutivo Federal instruye a la SFP para emprender un proceso de regulación base cero en todo el gobierno federal.

En septiembre de 2009, con motivo de su 3er. Informe de Gobierno el Ejecutivo Federal anuncia que se emprenderá una reforma regulatoria de fondo, mediante un proceso que permita derogar todos los acuerdos, oficios, decretos o reglamentos cuya necesidad no quede clara y plenamente justificada.

Bajo este proceso, en agosto de 2010 la SFP fungió como instancia encargada de recibir, revisar y opinar más de 5,658 normas internas en materia administrativa; ejercicio bajo el cual no sólo se revisó la fundamentación y motivación de las mismas, sino aspectos más funcionales como el sentido de cada norma y el contenido de las mismas.

Como resultado de este esfuerzo, las más de 290 instituciones de la APF iniciaron una nueva etapa en la gestión pública, con un marco normativo más funcional¹⁰ y una política de contención normativa fortalecida a través de los Comités de Mejora Regulatoria Interna (COMERIs) y herramientas como la “Guía para emitir documentos normativos”.

⁹ Mediante el uso de la “Guía para emitir documentos normativos” y los procesos de calidad regulatoria instrumentados por los COMERIs.

¹⁰ De las 5,658 normas analizadas, sólo 4,823 tuvieron opinión favorable y pudieron mantener su vigencia.

Propósito Brindar a las dependencias y entidades de la APF, un instrumento que facilite el desarrollo y estandarización de su marco normativo, haciéndolo simple, ágil y de fácil aplicación.

Alcance La guía puede ser utilizada por todas las dependencias y entidades interesadas en mejorar su operación y funcionamiento, e incrementar su productividad; mediante la simplificación y estandarización de su marco normativo.

Contenido de la Guía La guía esta dividida en tres secciones:
(Pág. 7)

Sección I. Diagnóstico previo a la emisión de un documento normativo.

Esta sección contiene un cuestionario y un esquema para determinar qué documento normativo se puede emitir, así como la jerarquía funcional de la normativa jurídico-administrativa.

(Pág. 11)

Sección II. Principios para generar un documento normativo.

Esta sección contiene principios para estructurar y redactar texto de manera simple y ordenada.

Sección III. Tipos de Documentos Normativos.

(Pág. 15)

Esta sección detalla los documentos normativos que resultan idóneos para regular la operación y funcionamiento de las dependencias y entidades de la APF, así como los elementos básicos de cada uno de ellos.

<u>Documento</u>	<u>Página</u>
1. Norma	17
2. Política	19
3. Acuerdo	21
4. Lineamiento	23
5. Regla	25
6. Oficio	27
7. Manual	28

Nota.- En la página 31 de esta sección se incluye un cuadro comparativo de la estructura de los documentos normativos idóneos, que resume los apartados que debe contener cada documento.

Sección IV. Procesos tipo en la emisión de documentos normativos.

(Pág. 31) Esta sección ilustra algunos de los procesos tipo más representativos para la emisión tanto de normativa interna, como aquella de aplicación general.

<u>Proceso de emisión</u>	<u>Página</u>
1. Normativa interna	32
2. Normativa transversal a la APF.	35

Anexos

Anexo “A” (Pág. 36)

Contiene los resultados del diagnóstico sobre la normativa que actualmente rige la operación y funcionamiento de la APF, detallando el propósito de cada instrumento.

Anexo “B” (Pág. 42)

Información adicional para facilitar el llenado del Cuestionario de la Sección I.

ADOPTACIÓN VOLUNTARIA

Sección I.

Diagnóstico previo a la emisión de un documento normativo

Contenido

Esta sección contiene:

1. **Cuestionario** (Pág. 6) para determinar si debe o no emitir un documento normativo.
2. **Esquema** (Pág. 7) que le ayudará a determinar cuál es el documento normativo idóneo que puede emitir de acuerdo a sus requerimientos.

Instrucciones

Para realizar el diagnóstico previo a la emisión de un documento normativo, Usted necesita:

1. **Identificar** y tener disponibles, todos los documentos normativos vigentes que se relacionen con la materia y el tema que desea regular.



Forme el inventario de disposiciones de su institución. Para este fin puede auxiliarse de su Normateca Interna.

2. **Contestar** detenidamente el cuestionario que aparece en la página 6, para determinar qué documento normativo puede emitir.



El cuestionario le permitirá incluso, identificar si su documento en realidad debe o no ser normativo.

3. **Revisar** el resultado de sus respuestas, conforme a la información que aparece en la parte final del cuestionario.
4. **Utilizar** el **esquema** que aparece en la página 10, para determinar qué documento normativo se puede emitir de acuerdo a sus necesidades.
5. **Consultar** la Sección III. “Tipos de documentos normativos” para conocer qué elementos debe contener el documento normativo seleccionado.

Cuestionario

Conteste antes de emitir un documento normativo.

<p>1. ¿Cuál es el propósito del documento que desea emitir?</p> <p><i>(Escoger UNA sola opción)</i></p> <p> Si requiere de información adicional para responder esta pregunta, consulte el Anexo "B" (Pág. 34)</p>	<p>Marque con una cruz.</p>	<table style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 10%; text-align: center;">a)</td> <td style="width: 70%;">Normar</td> <td style="width: 20%; text-align: center;">___</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">b)</td> <td>Instruir</td> <td style="text-align: center;">___</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">c)</td> <td>Facultar</td> <td style="text-align: center;">___</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">d)</td> <td>Informar</td> <td style="text-align: center;">___</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">e)</td> <td>Avisar</td> <td style="text-align: center;">___</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">f)</td> <td>Describir</td> <td style="text-align: center;">___</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">g)</td> <td>Registrar</td> <td style="text-align: center;">___</td> </tr> </table>	a)	Normar	___	b)	Instruir	___	c)	Facultar	___	d)	Informar	___	e)	Avisar	___	f)	Describir	___	g)	Registrar	___
a)	Normar	___																					
b)	Instruir	___																					
c)	Facultar	___																					
d)	Informar	___																					
e)	Avisar	___																					
f)	Describir	___																					
g)	Registrar	___																					
<p>2. Mencione la problemática que da origen a la emisión de su documento y el objetivo que perseguiría el mismo.</p>	<p>Problemática: _____</p> <p>Objetivos del instrumento: _____</p>																						
<p>3. ¿Existe algún documento normativo vigente que regule el mismo tema?</p> <p> Si requiere información adicional para responder esta pregunta, consulte el Anexo "B" (Pág. 34).</p>	<p>SI _____</p> <p>Pase a la pregunta 4</p>	<p>NO _____</p> <p>Pase a la pregunta 6</p>																					
<p>Si YA EXISTE un documento normativo ...</p>	<p>4. Explique por qué es insuficiente.</p>	<p>5. Si el documento que pretende emitir, regula el mismo tema que también rigen otros instrumentos vigentes, especifique entonces:</p> <table style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 60%;">Su documento:</td> <td style="width: 10%; text-align: center;">SI</td> <td style="width: 10%; text-align: center;">NO</td> <td style="width: 20%;"></td> </tr> <tr> <td>a) ¿Abroga a otro?</td> <td style="text-align: center;">___</td> <td style="text-align: center;">___</td> <td rowspan="4" style="vertical-align: top; padding-left: 10px;">Si contestó a, b ó c, especifique el nombre del(os) documento(s) y su fecha de emisión:</td> </tr> <tr> <td>b) ¿Deroga disposiciones de otro?</td> <td style="text-align: center;">___</td> <td style="text-align: center;">___</td> </tr> <tr> <td>c) ¿Modifica otro?</td> <td style="text-align: center;">___</td> <td style="text-align: center;">___</td> </tr> <tr> <td>d) ¿Es nuevo?</td> <td style="text-align: center;">___</td> <td style="text-align: center;">___</td> </tr> </table>		Su documento:	SI	NO		a) ¿Abroga a otro?	___	___	Si contestó a, b ó c, especifique el nombre del(os) documento(s) y su fecha de emisión:	b) ¿Deroga disposiciones de otro?	___	___	c) ¿Modifica otro?	___	___	d) ¿Es nuevo?	___	___			
Su documento:	SI	NO																					
a) ¿Abroga a otro?	___	___	Si contestó a, b ó c, especifique el nombre del(os) documento(s) y su fecha de emisión:																				
b) ¿Deroga disposiciones de otro?	___	___																					
c) ¿Modifica otro?	___	___																					
d) ¿Es nuevo?	___	___																					
<p>6.- Cite los ordenamientos (incluyendo artículos, fracciones, incisos, apartados, según corresponda) que lo facultan para regular el tema que le interesa.</p>	<p>Con fundamento en _____, artículo (s) _____, fracción (es) _____, _____ (incisos o apartados), emitido con fecha _____.</p>	<p>No existe ningún ordenamiento.</p> <p style="text-align: center;">_____</p>																					

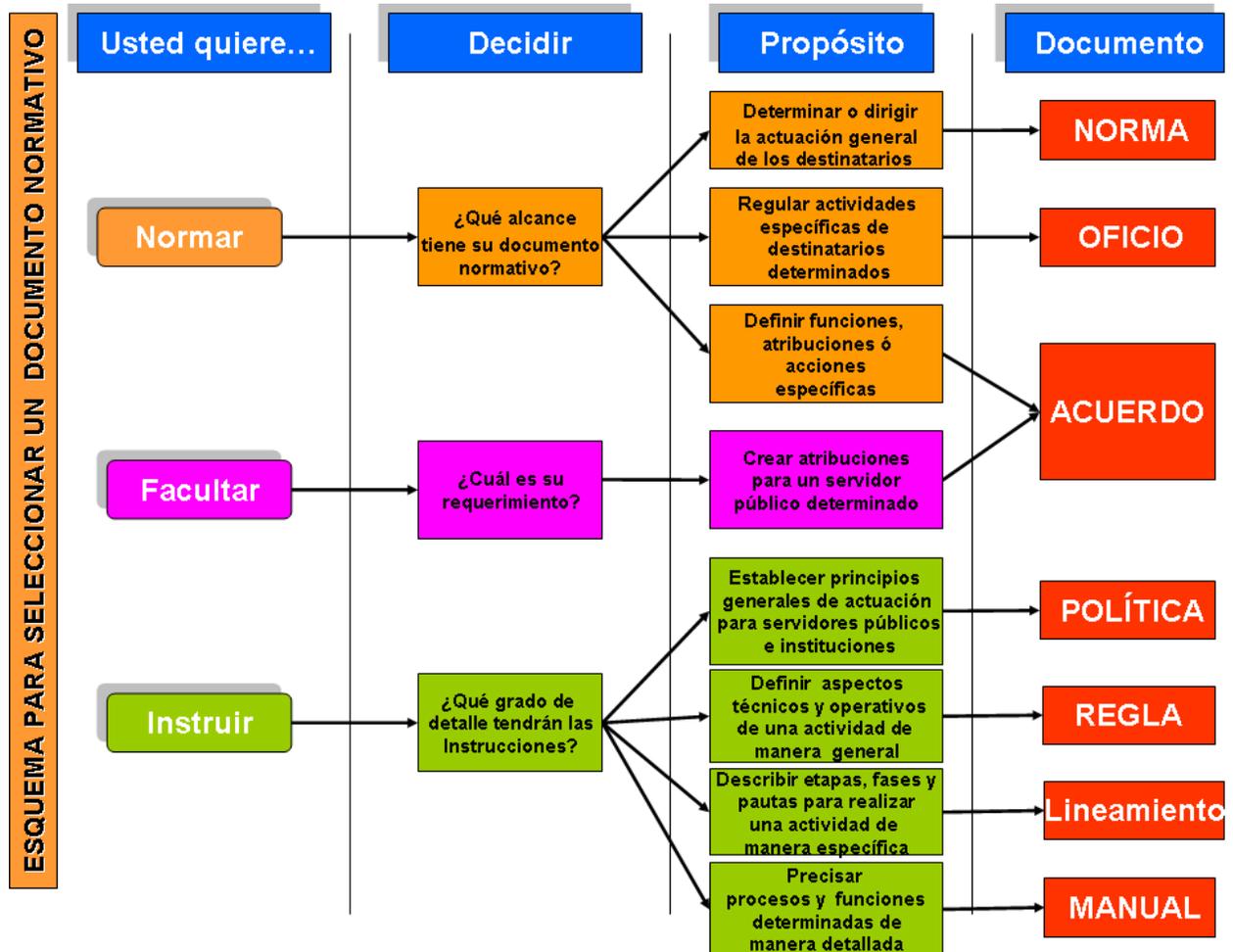
RESULTADOS

El resultado del diagnóstico con base a sus respuestas, es:

Preguntas	
1.	Si su respuesta corresponde al CUADRO SOMBREADO , usted deberá emitir un DOCUMENTO NORMATIVO . Si su respuesta se ubica en el CUADRO NO SOMBREADO , usted deberá emitir un DOCUMENTO NO NORMATIVO .
2.	La respuesta a esta pregunta le ayudará a clarificar la necesidad de emitir un nuevo documento así como para planificar el contenido del mismo.
3, 4 y 5.	Las respuestas a las preguntas 3, 4 y 5 le ayudarán a decidir si es estrictamente necesario emitir un documento normativo nuevo o si en su caso, se requiere abrogar, derogar o modificar uno existente .
6.	Si su respuesta corresponde al CUADRO SOMBREADO , usted tendrá certeza jurídica sobre sus facultades para emitir un documento normativo sobre el tema específico que tiene definido. Si se ubica en el CUADRO NO SOMBREADO , usted podría no tener facultades para emitir un documento normativo y podría incurrir en falta y/o responsabilidad administrativa.

Esquema

Para determinar qué documento normativo es idóneo para el tema que va a regular, consulte este esquema:

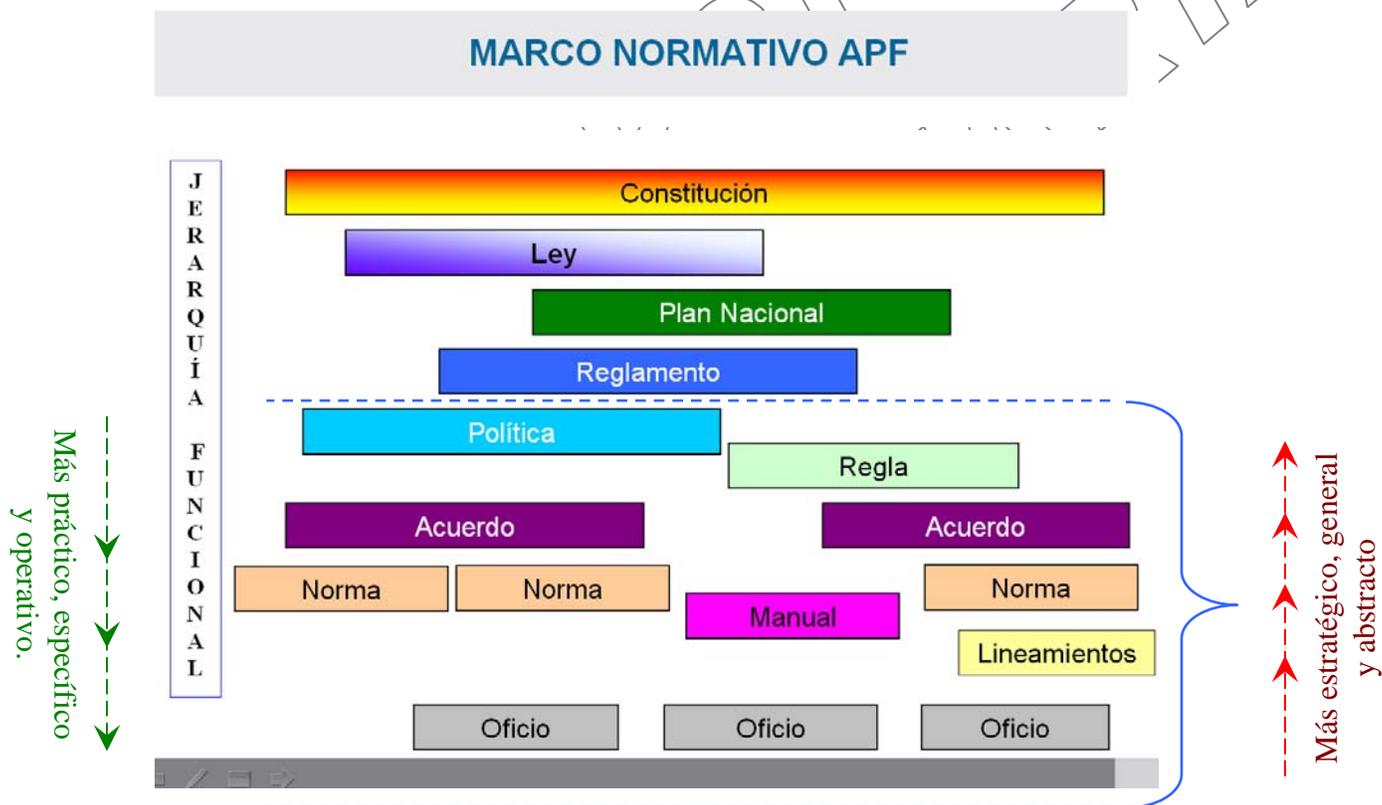


Jerarquía funcional de la normativa

Después de realizado el diagnóstico previo a la emisión de un documento normativo y contestado el Cuestionario de la página anterior, es importante que antes de desarrollar el instrumento respectivo conforme a la Sección III “Tipos de documentos normativos”, se considere cómo encajará dicho instrumento en el marco normativo vigente y qué lugar ocupará dentro de la jerarquía funcional de la regulación vigente.

Resulta trascendente tener en cuenta que entre mayor jerarquía tenga un instrumento, su contenido será más general y abstracto (imperla el enfoque estratégico) y conforme sea menor su jerarquía, su contenido será más operativo y específico (imperla el enfoque táctico-práctico).

Para mayor detalle, a continuación se ilustra la jerarquía funcional de la normativa:



Nota.- En esta representación se incluyen cuatro instrumentos jurídicos rectores (Constitución, Ley, Plan Nacional, Reglamento) para el sólo efecto de situar funcionalmente a la normativa jurídico- administrativa que está entre corchetes.

Sección II.

Principios para generar un documento normativo

Esta sección tiene por objetivo señalar de forma simple y directa, algunos aspectos relevantes que deben considerarse en la generación de un documento normativo.

Para mayor detalle sobre cómo escribir un documento claro o qué elementos debe incluir toda normativa, sugerimos consultar el “Manual de Lenguaje Ciudadano” y el documento “Elementos de Calidad Regulatoria”.



La Secretaría de la Función Pública pone a disposición de la APF, el documento “Elementos de Calidad Regulatoria” y el “Manual de Lenguaje Ciudadano” en la dirección de internet www.normateca.gob.mx (sección HSR)

Al escribir documentos normativos tome en cuenta las siguientes recomendaciones:

REDACCIÓN

■ Use **palabras y frases simples**.

Por ejemplo, en lugar de escribir: “Durante el año 2005 ...”; puede usar “En 2005 ...”.

■ Utilice **sólo las palabras necesarias**.

Por ejemplo, en lugar de escribir: “En pleno apego a lo establecido en los lineamientos aplicables y vigentes ...”; puede usar “Conforme a los lineamientos vigentes ...”.

■ Sustituya oraciones complejas por **estructuras sencillas**.

Por ejemplo, “*de acuerdo a lo establecido en*” puede sustituirse por “*establecido en*”.

■ Evite escribir oraciones y párrafos muy extensos.

■ Evite **repetir texto** que ya incluyó en otro apartado de su documento o que forma parte de otros instrumentos normativos aplicables al mismo tema.

Por ejemplo, si usted está elaborando unos Lineamientos para especificar el horario de entrada y salida de los servidores públicos y existe un Acuerdo Administrativo que indica cuándo se debe o no registrar la entrada o salida de un inmueble federal, entonces, absténgase de transcribir (repetir literalmente) en sus lineamientos esta última información.

- Considere que **cualquier persona que lea el documento debe entenderlo** –incluso si no es abogado, experto en la materia o un servidor público con experiencia en el tema-. Escriba pensando en sus futuros lectores y recuerde que la normativa se crea para ser cumplida, por lo que hacer documentos confusos y complicados, los convierte en “letra muerta”.
- **Use un lenguaje sencillo y cotidiano.** Utilice siglas, acrónimos y tecnicismos sólo cuando sea estrictamente necesario o bien, cuando ello facilite la lectura del documento.
- Siempre que sea posible, **incluya ejemplos** para facilitar la comprensión del documento.
- **Sea consistente, utilice los mismos términos en todo el documento.**
Recuerde, lo que son simples sinónimos para Usted, podrían no serlo para sus lectores. El uso de sinónimos puede causar confusión en un documento normativo.
 Por ejemplo, evite utilizar “servidores públicos” y “funcionarios públicos” como si fuesen sinónimos.
- Recuerde que su documento sólo debe incluir lo estrictamente necesario, lo que **genere valor. Evite escribir por escribir.**

PRESENTACIÓN

- Incluya siempre, en un lugar visible la **fecha de emisión o modificación** de su documento, así como su **vigencia**. (Se sugiere al final del instrumento)
- **Organice su documento de forma estructurada**, siguiendo un orden lógico en su contenido (de lo general a lo particular; de lo abstracto a lo concreto).

Por ejemplo:

<i>Primero va:</i>	Introducción/ Objetivos.
<i>Después:</i>	Contenido general.
<i>Más adelante:</i>	Descripción de quién debe interpretar y vigilar el cumplimiento de su documento.
...
...
...
<i>Al final:</i>	Artículos transitorios.

- **Agrupe y en su caso fusione aquellos párrafos** que tengan un propósito similar o idéntico.
 Por ejemplo, los apartados de “Ámbito de Aplicación”, “Sujetos

qué casos o materias aplica el instrumento normativo y quién debe aplicarlo). Por lo que puede fusionar su contenido en un solo apartado denominado “Ámbito de Aplicación”.

- **Utilice subtítulos** o encabezados (Sección, Capítulo, Apartado) para facilitar al lector la ubicación de algún tema específico.
- **Utilice cuadros sinópticos y referencias gráficas** cuando sea posible.
Una imagen puede dar más información y ser más fácil de entender que utilizar varios párrafos o páginas.
- **Numere las páginas y los apartados** para facilitar su ubicación.
- **Evite utilizar un documento normativo como “vehículo” para emitir otro.** Por ejemplo:
 - Reglas por las que se establecen las Políticas que definen los Criterios para ...
 - Acuerdo por el que se emiten los lineamientos para...
 - Decreto por el que se da a conocer el Manual de...
- En caso de que incluya un apartado de **artículos/disposiciones transitorias**, recuerde que **sólo debe contener las acciones previas o simultáneas que requiera el instrumento** para empezar a ser aplicado y cumplir con sus propósitos (disposiciones temporales para “transitar” hacia el nuevo ordenamiento).
- **Evite denominar a un documento normativo tomando como texto literal el que aparece en el precepto u ordenamiento del que deriva.** Por ejemplo:

Si en un “Acuerdo” el artículo 8 menciona que “la Secretaría emitirá las disposiciones operativas para determinar los casos en que procederá una revisión ...”; cuando emita el documento normativo que derive de dicho artículo 8, su denominación deberá corresponder a su naturaleza y contexto jurídico normativo, por ejemplo:

“Lineamientos para determinar los casos en que procederá una revisión ...” ✓

Evite:

“Disposiciones operativas para determinar los casos en que procederá una revisión ...” ✗

CONTENIDO/ CONTEXTO NORMATIVO

- Cuide la congruencia y consistencia de su documento, revise que no sea contradictorio con otros ordenamientos vigentes.
- Asegúrese que el tipo de documento normativo corresponde conforme al contenido normativo que usted requiere (Ejemplo: Acuerdo, Lineamiento, Norma, etc.).
- Recuerde que las **obligaciones o requisitos** que establezca su documento deben ser **claras, viables y factibles**, evite generar texto que se convierta en “letra muerta”
- Por regla general, todo documento normativo debe prever los siguientes elementos vinculatorios: ¿quién?, ¿qué?, ¿cómo?, ¿cuándo? y ¿dónde?.

Entre mayor jerarquía funcional tenga el documento normativo (Ver página 10) menor cantidad de elementos vinculatorios tendrá.

Ejemplo:

En una Política:

“La Secretaría verificará la libre competencia del mercado ...”

(Define el “quién” y el “qué”).

Entre menor jerarquía funcional tenga el documento normativo (Ver página 10) mayor cantidad de elementos vinculatorios tendrá.

Ejemplo:

En unos Lineamientos:

“La Subdirección de revisiones y control, dentro de los veinte días hábiles de cada trimestre, llevará a cabo dos verificaciones aleatorias conforme al Formato AJ-2, en las zonas sur y oriente, para evaluar la libre competencia del mercado ...”

(Define el “quién”, “cuándo”, “dónde”, “cómo” y “qué”).

- Verifique que sus facultades y atribuciones le permitan establecer las obligaciones o requisitos que impone el documento que va a emitir.
- Sea consciente de las cargas administrativas que impone su documento, considere que cumplirlo no debe implicar para los servidores públicos invertir tiempo sustantivo a simples labores administrativas.

Sección III.

Tipos de documentos normativos

Introducción Esta sección incluye los elementos que deberá considerar para estructurar el documento normativo por emitir, incluyendo su definición, propósito, apartados básicos y adicionales, asegurándole que seleccionó el más adecuado.

Se recomienda consultar la Sección II. “Principios para generar un documento normativo” (Pág. 8) que contiene recomendaciones de escritura, presentación y contenido que le ayudarán a emitir un documento de calidad.

Contenido Este capítulo contiene información necesaria para elaborar siete documentos normativos, que constituyen el marco normativo idóneo para regular la operación y funcionamiento de las instituciones.

<u>Documento</u>	<u>Página</u>
● Norma	17
● Política	19
● Acuerdo	21
● Lineamiento	23
● Regla	25
● Oficio	27
● Manual	28
● Cuadro comparativo de la estructura de los documentos normativos idóneos.	31

Estandarización y Homologación Normativa Para integrar un marco normativo claro, sencillo y suficiente, que aporte certeza jurídica a las instituciones y contribuya a una gestión pública eficaz y efectiva, es necesario estandarizar y homologar la normativa que rige al Gobierno.

En tal sentido, el Gobierno Federal, a través de la Secretaría de la Función Pública (*como dependencia globalizadora y encargada de promover y coordinar el desarrollo administrativo integral de la APF*) está llevando a cabo acciones y estrategias para la estandarización y homologación normativa de todas las dependencias y entidades.

Esta “Guía permitirá emitir documentos normativos”, forma parte de los instrumentos diseñados para el fin antes mencionado y el objetivo es que las instituciones puedan integrar un marco normativo que tenga un máximo de 7

distintos tipos de documentos normativos¹⁸, con la estructura, enfoque y particularidades descritas en la Guía.

ADOPCIÓN
VOLUNTARIA

¹⁸ En estos “7” documentos no se incluye a los “Reglamentos” debido a que se considera que en esencia este tipo de ordenamientos son de alta jerarquía (para plasmar aspectos estratégicos mediante atribuciones institucionales). Por lo que idealmente, su emisión correspondería al Titular del Ejecutivo Federal en términos del artículo 89 fracc. I de la Constitución Política de los E.U.M.

NORMA

I. Definición Regla de conducta obligatoria que rige y determina el comportamiento de los servidores públicos o demás sujetos obligados.

II. Propósito El propósito de una norma es dirigir la actuación general de las instituciones gubernamentales o en su caso de los servidores públicos.

III. ¿Cuándo se emite? Una norma se emite cuando se requiere determinar o dirigir una actividad.

IV. Apartados básicos Los apartados de una norma son los siguientes:

Apartado	Descripción
1. Denominación	Nombre del instrumento que permitirá su rápida identificación por parte del emisor y
2. Objetivo	Explica el por qué o para qué de la norma.
3. Fundamento legal	Señala los ordenamientos jurídicos en que se sustenta la norma (incluyendo artículos y fracciones, apartados e incisos según corresponda).
4. Ámbito de aplicación	Define a las personas ú organismos responsables de: <ul style="list-style-type: none"> • cumplir la norma, • la aplicación de la norma; En su caso también define el territorio en el cual resulta aplicable.
5. Vigencia	Indica la fecha a partir de la cual la norma tiene validez, así como el periodo en el cuál será aplicable. Es importante considerar la abrogación o modificación de aquellos documentos que dejarían de tener vigencia por la expedición de un nuevo documento.

6. Disposiciones Generales	<p>Precisa el contenido de la norma, incluyendo aspectos relacionados con su aplicación y observancia como por ejemplo:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Unidad Administrativa responsable de su interpretación. <p> Se recomienda organizar las definiciones en orden alfabético para facilitar la localización de los términos. Nota.- En caso de que el contenido de la Norma sea muy extenso o complejo, se recomienda el uso de Anexos (que deberán estar debidamente numerados y referidos en el cuerpo principal del instrumento).</p>
7. Emisor(es), fecha y firma	<p>Datos de la dependencia o entidad emisora (incluyendo nombre completo, cargo y firma del servidor público facultado) y fecha correspondiente.</p>
8. Transitorios	<p>Los artículos transitorios establecen las actividades y los procesos que de forma previa o simultánea deben llevarse a cabo para la debida aplicación de la norma.</p>

V. Otros apartados

Adicionalmente dependiendo de las necesidades del emisor se podrá incluir:

Apartados	Descripción
a) Consideraciones	<p>Breve explicación de los antecedentes y las necesidades para emitir la norma.</p>
b) Definiciones	<p>Relación de términos que facilitan la comprensión de la norma.</p> <p> Se recomienda organizar las definiciones en orden alfabético para facilitar la localización de los términos.</p>
c) Mecanismo de Vigilancia y Evaluación	<p>Señala el área o unidad administrativa encargada de vigilar, verificar ó evaluar el cumplimiento de la norma.</p>
d) Interpretación	<p>Define a la unidad responsable o facultada para interpretar la norma para efectos administrativos.</p>

POLÍTICA

I. Definición 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.

II. Propósito El propósito de una política es establecer los principios generales que deben seguir los servidores públicos y sus instituciones.

III. ¿Cuándo se emite? Una política se emite cuando se requiere conducir, organizar o establecer un marco de actuación general relacionado con objetivos institucionales.

IV. Apartados Los apartados de una política son los siguientes:

Apartado	Descripción
1. Objetivo	Explica los propósitos de la política.
2. Fundamento legal	Señala los ordenamientos jurídicos en que se sustentan la política (incluyendo artículos y fracciones, apartados e incisos según corresponda).
3. Ámbito de aplicación	Define a las personas ú organismos responsables de: <ul style="list-style-type: none"> • cumplir la política, • la aplicación de la política; <p>* En su caso también define el territorio en el cual resulta aplicable.</p>
4. Vigencia	Indica la fecha a partir de la cual la política tiene validez, así como el periodo en el cuál será aplicable. <p>Es importante considerar la abrogación o modificación de aquellos documentos que dejarían de tener vigencia por la expedición de un nuevo documento.</p>
5. Disposiciones Generales	Determinan los principios generales que deberán observar los servidores públicos conforme a objetivos institucionales.

6. Emisor(es), fecha y firma	Datos de la dependencia o entidad emisora (incluyendo nombre completo y cargo del servidor público facultado), fecha y firma.
-------------------------------------	---

V. Otros Apartados

Adicionalmente dependiendo de las necesidades del emisor se podrá incluir:

Apartados	Descripción
a) Consideraciones	Breve explicación de los antecedentes y las necesidades para emitir una política.
b) Definiciones	Listado de definiciones relacionadas con el texto de la política.  Se recomienda organizar las definiciones en orden alfabético para facilitar la búsqueda de términos.
c) Objetivos Estratégicos o Generales	Establecen los patrones de comportamiento o funcionamiento institucional que los servidores públicos pueden y deben observar para alcanzar las metas institucionales prioritarias.
d) Objetivos Operacionales o específicos	Establecen las actividades detalladas de los destinatarios y los responsables de la política con el fin de planear, organizar y controlar un proceso.

ACUERDO

I. Definición Instrumento emitido por servidores públicos facultados para definir ó delegar funciones, atribuciones o determinar acciones específicas.

II. Propósito Instituir acciones de una o más partes involucradas.

III. ¿Cuándo se emite? Se emite cuando se requiere regular situaciones específicas a través de acciones, funciones o actividades de dos o más instituciones o instancias.

IV. Apartados básicos Los apartados de un acuerdo son los siguientes:

Apartado	Descripción
1. Objetivo	Describe la finalidad del acuerdo.
2. Fundamento Legal	Señala los ordenamientos jurídicos en que se sustenta el acuerdo (incluyendo artículos y fracciones, apartados e incisos según corresponda).
3. Responsables y sus obligaciones.	Designación de partes responsables del cumplimiento del acuerdo. <ul style="list-style-type: none"> • Las facultades y atribuciones que se otorguen a unidades administrativas o instituciones específicas. • Detalla las funciones, los compromisos y las obligaciones que adquieren las dependencias o entidades al suscribir un acuerdo.
4. Disposiciones Generales	Establece según el caso: <ul style="list-style-type: none"> • Términos y parámetros que deberán seguirse para cumplir con los objetivos del acuerdo.

5. Emisor(es), fecha y firma	Datos de la dependencia o entidad emisora (incluyendo nombre completo y cargo del servidor público facultado), fecha y firma.
6. Artículos Transitorios	Los artículos transitorios establecen las actividades y los procesos previos o simultáneos que deben cumplirse para la aplicación del acuerdo.

V. Otros Apartados

Adicionalmente dependiendo de las necesidades del emisor se podrá incluir :

Apartados opcionales	Descripción
a) Consideraciones	Breve explicación de los antecedentes y las necesidades para emitir un acuerdo.
b) Definiciones	Grupo de conceptos relacionados con las disposiciones generales y que facilitan la comprensión y aplicación del acuerdo.  <i>Se recomienda organizar las definiciones en orden alfabético para facilitar la búsqueda de términos.</i>
c) Mecanismos de Vigilancia y Evaluación	Señala el área o unidad administrativa encargada conforme a sus atribuciones, de vigilar, verificar ó evaluar el cumplimiento del acuerdo.
d) Interpretación	Define a la unidad designada en el acuerdo como responsable de la interpretación del acuerdo para efectos administrativos.
e) Anexos	Incluye los documentos complementarios para la aplicación del acuerdo.

LINEAMIENTO

I. Definición Instrumento por el que se determinan términos, límites y características que deben observarse para actividades o procesos del sector público.

II. Propósito Describir las etapas, fases y pautas necesarias para desarrollar una actividad o acción.

III. ¿Cuándo se emite? Los lineamientos se emiten cuando se requiere particularizar o detallar acciones, sea que deriven de un ordenamiento de mayor jerarquía o se estimen necesarias para la gestión gubernamental.

IV. Apartados básicos Los apartados de los lineamientos son los siguientes:

Apartado	Descripción
1. Objetivo	Explica el por qué o para qué de los lineamientos.
2. Fundamento Legal	Señala los ordenamientos jurídicos en que se sustentan los lineamientos (incluyendo artículos y fracciones, apartados e incisos según corresponda).
3. Ámbito de aplicación	Define a las personas u organismos responsables de: <ul style="list-style-type: none"> • seguir los lineamientos, • aplicar los lineamientos; En su caso también define el territorio en el cual resulta aplicable.
4. Disposiciones Generales	Establece el conjunto de etapas, requisitos, acciones, seguimiento, obligaciones y coordinación necesarios para cumplir con los objetivos de los lineamientos.
5. Lineamientos generales y específicos	Descripción de los términos, elementos o directrices generales ó específicas que se aplican de manera uniforme en todas las etapas de un proceso y que pueden ser aplicables de manera general o específica.

6. Emisor(es), fecha y firma	Datos de la dependencia o entidad emisora (incluyendo nombre completo y cargo del servidor público facultado), fecha y firma.
7. Artículos transitorios	Los artículos transitorios establecen las actividades y los procesos previos o simultáneos que deben cumplirse para la aplicación de los lineamientos.

V. Otros Apartados

Adicionalmente dependiendo de las necesidades del emisor se podrá incluir :

Apartados opcionales	Descripción
a) Consideraciones	Breve explicación de los antecedentes y las necesidades para emitir los lineamientos.
b) Requisitos	Relación de elementos, documentos o información necesaria para realizar el objetivo de los lineamientos.
c) Definiciones	Grupo de conceptos relacionados con las disposiciones generales y que facilitan la comprensión y aplicación de los lineamientos.  <i>Se recomienda organizar las definiciones en orden alfabético para facilitar la búsqueda de términos.</i>
d) Mecanismos de Vigilancia y Evaluación	Señala el área o unidad administrativa encargada de vigilar, verificar ó evaluar el cumplimiento de los lineamientos.
e) Interpretación	Define a la unidad responsable de la interpretación de los lineamientos cuando sea el caso.

REGLA

I. Definición Instrumento que establece aspectos técnicos y operativos sobre materias específicas.

II. Propósito Establecer medidas de carácter técnico-operativo de una actividad.

III. ¿Cuándo se emite? Una regla se emite para ordenar, organizar y coordinar las actividades de la APF en un contexto determinado.

IV. Apartados básicos Los apartados de una regla son los siguientes:

Apartado	Descripción
1. Objetivo	Explica el por qué o para qué de la regla.
2. Fundamento Legal	Señala los ordenamientos jurídicos en que se sustenta la regla (incluyendo artículos y fracciones, apartados e incisos según corresponda).
3. Ámbito de aplicación	Define a las personas ú organismos responsables de: <ul style="list-style-type: none"> • cumplir la regla, • la aplicación de la regla; En su caso también define el territorio en el cual resulta aplicable.
4. Vigencia	Indica la fecha a partir de la cual la regla tiene validez, así como el periodo en el cuál será aplicable. Es importante considerar la abrogación o modificación de aquellos documentos que dejarían de tener vigencia por la expedición de un nuevo documento.
5. Disposiciones generales	Descripción de los aspectos técnicos y operativos específicos de la regla, así como la mecánica de operación, funciones y actividades que deberán realizar cada uno de los servidores públicos o unidades administrativas correspondientes.
6. Indicadores	Definen los parámetros para la evaluación y monitoreo de la aplicación de la regla.

7. Emisor(es), fecha y firma	Datos de la dependencia o entidad emisora (incluyendo nombre completo y cargo del servidor público facultado), fecha y firma.
8. Artículos Transitorios	Los artículos transitorios establecen las actividades y los procesos previos o simultáneos que deben cumplirse para la aplicación de la regla.

V. Otros Apartados

Adicionalmente dependiendo de las necesidades del emisor se podrá incluir:

Apartados opcionales	Descripción
a) Consideraciones	Breve explicación de los antecedentes y las necesidades para emitir una regla.
b) Definiciones	<p>Enlista y define los términos que pudieran ser necesarios para la comprensión de la regla.</p> <p> Se recomienda organizar las definiciones en orden alfabético para facilitar la búsqueda de términos.</p>
c) Auditoría y Control	Designación del organismo encargado de vigilar el cumplimiento de los plazos y las especificaciones establecidas en la regla.
d) Anexos	Incluye información necesaria para la aplicación de la regla, por ejemplo formatos e instructivos.

OFICIO

I. Definición Instrumento dictado por autoridad competente dirigido a uno o varios destinatarios para definir, determinar o establecer acciones específicas.

II. Propósito Establecer acciones, medidas, requisitos ó términos para cumplir con objetivos específicos. Usualmente los oficios también se emplean para dar instrucciones o dictar actos de carácter administrativo.



Antes de los medios electrónicos, el **Oficio** era el instrumento tradicional para “regular a nivel operativo” y por costumbre a estos documentos se les llamaba “Oficio- Circular” (dado que su intención era que se “circularán” dentro de una dependencia o entidad para cumplirse por todos los interesados).

Actualmente, con base a la estandarización y homologación del marco normativo, se dejan atrás estas viejas prácticas que producían falta de certeza jurídica y parálisis en la gestión, utilizando en su lugar, otros documentos normativos idóneos, como los “Lineamientos” que se pueden publicar y difundir por medios electrónicos oficiales como es la Normateca (www.normateca.gob.mx) y las Normatecas Internas.

III. ¿Cuándo se emite? Cuando se requiere regular actividades específicas para destinatarios determinados o dictar actos concretos de carácter administrativo.

IV. Apartados básicos Los apartados de un oficio son los siguientes:

Apartado	Descripción
<p>1. Número de oficio</p>	<p>Referencia numérica que permite llevar un orden consecutivo de cada oficio y los identifica de manera particular.</p> <p> <i>Dependiendo del tipo de institución, se recomienda verificar con el área de organización/ recursos humanos/ administración, cuál es la nomenclatura o siglas que deben anteponerse al número consecutivo de cada oficio.</i></p> <p><i>Por regla general, tratándose de dependencias y sus órganos desconcentrados, la nomenclatura corresponde a una abreviación de la denominación del área según aparezca en su Reglamento Interior. Por lo que si un área no figura en Reglamento Interior o no constituye una unidad administrativa en términos presupuestales (es decir, que tenga el carácter de “unidad responsable” o ejecutora de</i></p>

	<p><i>gasto), entonces por antonomasia no podrá tener una nomenclatura propia y por tanto, utilizará la de la unidad administrativa a la que pertenece y que cumple con las características arriba descritas.</i></p> <p><i>Tratándose de entidades, la nomenclatura corresponde también a una abreviación del área según su estructura orgánica aprobada y contenida en los Manuales de Organización respectivos.</i></p>
2. Fecha	Señala la fecha de emisión del documento.
3. Vigencia	Indica la fecha a partir de la cual el oficio tiene validez, así como el periodo en el cuál será aplicable, (Definitivo o temporal)
4. Emisor	Denominación y adscripción de la unidad administrativa que emite el documento normativo.
5. Destinatario	Indica a quién va dirigido el oficio (instituciones o servidores públicos determinados).
6. Asunto	Enuncia el tema específico que regula el oficio.
7. Fundamento Legal	Señala los ordenamientos jurídicos en que se sustenta al oficio (incluyendo artículos y fracciones, apartados e incisos según corresponda).
8. Texto o Contenido	Exposición del asunto de manera directa, clara y específica que motiva la creación del oficio.

MANUAL

I. Definición Instrumento que detallada y precisa, de forma ordenada y sistemática, las funciones, atribuciones, procedimientos o actividades de una organización o área, conforme a objetivos institucionales y de acuerdo a políticas concretas.

II. Propósito Describir detalladamente las funciones, procesos o actividades de una institución.



El manual incluye además los puestos o unidades administrativas que intervienen, precisando su responsabilidad y participación,

Suele contener información y ejemplos de formularios, autorizaciones o documentos a utilizar, así como cualquier otro dato que pueda auxiliar al correcto desarrollo de las actividades de una institución o área respectiva.

III. ¿Cuándo se emite? Cuando se necesita detallar y organizar las tareas de los servidores públicos.

IV. Apartados básicos Los apartados de un manual son los siguientes:

Apartado	Descripción
1. Índice	Indica el contenido del documento.
2. Introducción	Visión general del documento que explica los antecedentes o necesidades que justifican su emisión.
3. Objetivo	Explica el por qué o para qué del manual.
4. Fundamento legal	Señala los ordenamientos jurídicos en que se sustenta la emisión del manual (incluyendo artículos y fracciones, apartados e incisos según corresponda).
5. Definiciones	Términos, siglas o conceptos relacionados con el cuerpo normativo del Manual, que facilitan la comprensión y aplicación del instrumento. <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-top: 10px;">  <p><i>Se recomienda organizar las definiciones en orden alfabético para facilitar su búsqueda.</i></p> </div>
6. Ámbito de	Define a las personas, áreas ú organismos responsables de observar el manual y de vigilar su aplicación. En algunos casos

aplicación	también define la demarcación geográfica en que será aplicable.
<p>7. * Cuerpo normativo</p> <p><i>Esta sección puede incluir ¹⁹:</i></p>	<p>Es el contenido medular del manual, en el que se precisan las actividades reguladas, los responsables, los plazos o tiempos que aplican, etc.</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 10px; margin: 10px 0;">  <p><i>Dependiendo de qué tipo de Manual se emite, se recomienda adoptar una estructura visual específica, que facilite la lectura y aplicación del instrumento.</i></p> <p><i>Por ejemplo, para Manuales de Procedimientos, se recomienda privilegiar la utilización de diagramas de flujo (que identifiquen las entradas, salidas, proveedores/ cliente-usuario, los puntos de decisión, etc.) y de tablas que vinculen las actividades con sus responsables, los apoyos requeridos, etc.</i></p> </div>
Funciones	Detalle general de las actividades que deberá realizar cada servidor público o unidad administrativa específica.
Procedimientos	Descripción precisa de la secuencia de actividades y operaciones que deben seguirse para cumplir con los objetivos del manual.
Sincronización	Definición de los plazos o tiempos en que de realizarse o darse efectuadas, las actividades relativas a las funciones o procesos descritos en el manual.
Formatos/ Formularios	<p>Formatos para monitorear el cumplimiento del manual.</p> <p>Nota.- Los formatos pueden ser de registro, de información, de seguimiento, etc.</p>
Diagramas de Flujo	Representación gráfica de las funciones y los procesos descritos en el manual.
<p>8. Emisor(es), fecha y firma</p>	<p>Datos de la dependencia o entidad emisora (incluyendo nombre completo y cargo del servidor público facultado), fecha y firma.</p> <p>Nota.- En algunas ocasiones la unidad emisora suscribe un manual y lo somete a aprobación de instancias superiores, por lo que en esos casos es conveniente hacer referencia a la instancia que aprobó la emisión del manual.</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 10px; margin: 10px 0;">  <p><i>Dado que por regla general, muchos Manuales simplemente documentan lo que una institución ya viene haciendo, la práctica es no incluir un apartado de vigencia, sino sólo mencionar la fecha de firma del documento.</i></p> <p><i>Sin embargo, por un principio de certeza, recomendamos indicar de manera literal que a partir de la fecha de firma dicho Manual surte efectos y deberá ser aplicado por la institución.</i></p> </div>

¹⁹ Dependiendo del tipo de Manual de que se trate (Ver en la siguiente página la subsección “V. Información adicional”).

9. Bitácora de actualizaciones o control de cambios	Es el control histórico de qué secciones o parte del instrumento han sido modificadas o actualizadas y por quién.
--	---



Dado el carácter preponderantemente operativo de todo Manual, se recomienda incluir en dicho documento el logotipo de la Institución, su nombre oficial y la unidad responsable o encargada del mismo.

V. Información adicional

Los Manuales más comunes son:

- Manual de Organización: refiere la estructura orgánica de una institución, determinando las funciones de sus unidades administrativas o áreas, los sistemas de comunicación y coordinación con que opera, así como los principales procesos que realiza.
- Manual de Procesos: determina y alinea los factores clave o relevantes de una institución, vinculando la gestión con las metas y objetivos institucionales.
- Manual de Procedimientos: describe paso a paso las actividades y tareas que realizan las áreas respectivas dentro de cada proceso de la institución; determinando responsables, roles y plazos o tiempos de ejecución o respuesta. Por lo que su característica primordial es documentar la experiencia, conocimiento y mecánica de operación de una institución, garantizando así, estándares de gestión.

CUADRO COMPARATIVO

Este cuadro le permite visualizar y diferenciar la estructura o apartados que deberán contener los documentos normativos idóneos para regular:

CUADRO COMPARATIVO DE LA ESTRUCTURA DE LOS DOCUMENTOS NORMATIVOS						
APARTADOS						
NORMA	POLÍTICA	ACUERDO	LINEAMIENTO	REGLA	OFICIO	MANUAL
					No. de Oficio	
					Fecha	
					Datos de emisor	
					Datos de destinatario	
					Asunto	Índice
Objetivo	Objetivo	Objetivo	Objetivo	Objetivo		Objetivo
Fundamento Legal	Fundamento Legal	Fundamento Legal	Fundamento Legal	Fundamento Legal	Fundamento Legal	Fundamento Legal
Ámbito de aplicación	Ámbito de aplicación		Ámbito de aplicación	Ámbito de aplicación		Ámbito de aplicación
Vigencia			Responsables y obligaciones			Responsables obligaciones
Disposiciones generales	Disposiciones generales	Disposiciones generales	Disposiciones generales	Disposiciones generales	Texto o contenido	
				Indicadores		Indicadores
			Lineamientos generales y específicos			
Emisor(es), Fecha y Firma	Emisor(es), Fecha y Firma	Emisor(es), Fecha y Firma	Emisor(es), Fecha y Firma	Emisor(es), Fecha y Firma	Emisor(es), y Firma	Emisor(es), Fecha y Firma
Transitorios		Transitorios	Transitorios	Transitorios		
OTROS APARTADOS						
Consideraciones	Consideraciones	Consideraciones	Consideraciones	Consideraciones		Introducción
			Requisitos			
Definiciones	Definiciones	Definiciones	Definiciones	Definiciones		Definiciones
						Funciones
						Procedimientos
						Calendarios-Cronogramas
						Formatos
Mecanismos de vigilancia y evaluación		Mecanismos de vigilancia y evaluación	Mecanismos de vigilancia y evaluación	Auditoría y control	Diagramas de flujo	
Interpretación		Interpretación	Interpretación			
	Vigencia			Vigencia	Vigencia	
	Objetivos estratégicos o generales					
	Objetivos operativos o específicos					
				Anexos	Anexos	

Sección IV.

Procesos tipo en la emisión de documentos normativos

Introducción Esta sección ilustra algunos de los procesos tipo más representativos para la emisión tanto de normativa interna, como aquella de aplicación general.

Contenido Este capítulo ilustra los siguientes procesos tipo:

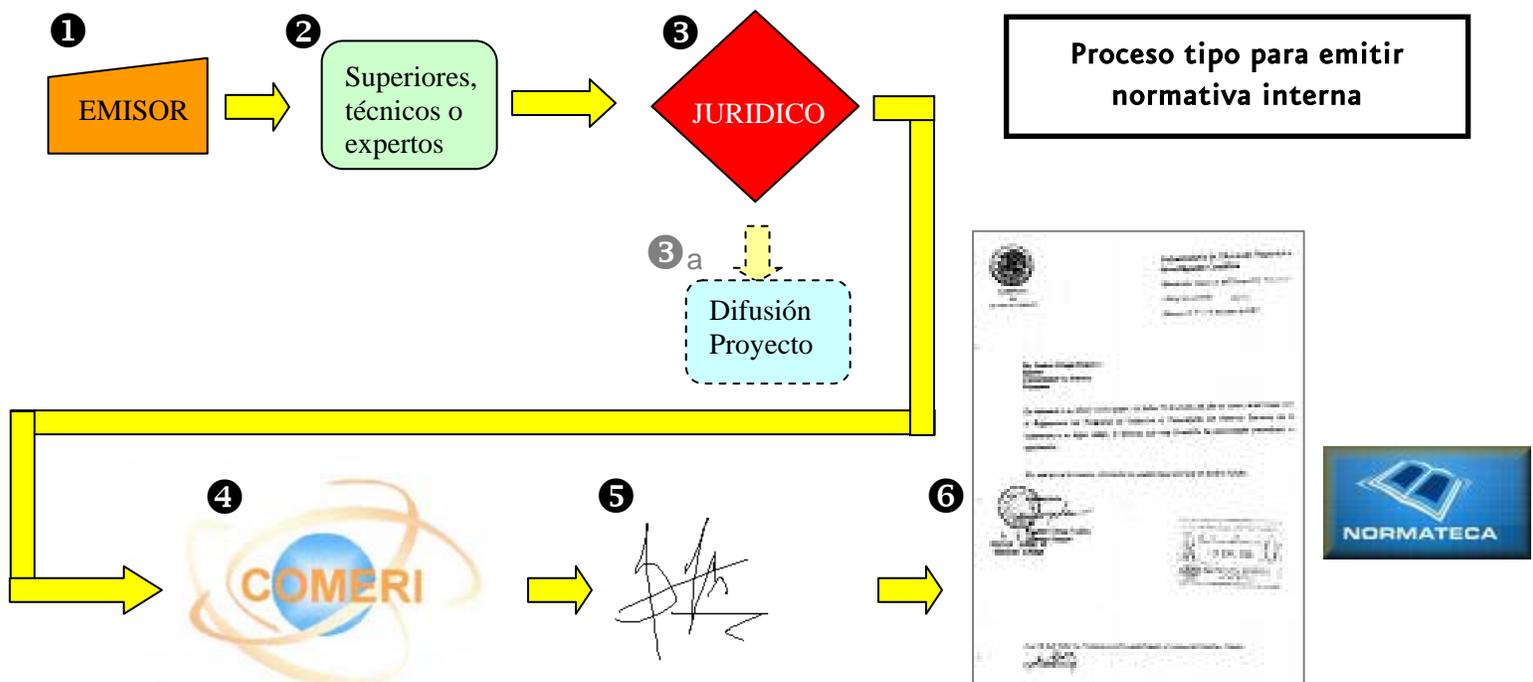
<u>Proceso de emisión</u>	<u>Página</u>
● Normativa interna	32
● Normativa transversal a la APF.	34

Emisión de normativa interna

Llamamos normativa interna a toda aquella regulación que genera una dependencia o entidad hacia sus unidades administrativas, sea para su operación y funcionamiento o para normar temas específicos de dicha institución.

Básicamente, el proceso tipo en la emisión de esta normativa consta de 5 etapas:

1. Desarrollo del proyecto de normativa
2. Autorización, aprobación o VoBo.
3. Revisión jurídica
4. Revisión funcional y orientada a la gestión
5. Firma
6. Publicación o difusión.



1. Desarrollo del proyecto de normativa

En esta etapa, el servidor público o la unidad administrativa con atribuciones, llega a la conclusión de que es necesario regular un tema o materia específica que está dentro de su competencia y facultades.

2. Autorización, aprobación o VoBo.

Esta etapa puede o no existir, dependiendo de la complejidad de cada institución y cómo están distribuidas las facultades o atribuciones para regular cada tema específico. En algunos casos existe cuando el proyecto de normativa tiene que ser consensuado o aprobado por superiores jerárquicos u otras instancias de índole más estratégico (vgr. los Comités de Asesores de Subsecretarios, etc.)

3. Revisión Jurídica

En esta etapa, la unidad de asuntos jurídicos o el área de apoyo legal, revisa los proyectos de regulación para verificar si está debidamente motivado y fundamentado, es decir, si dentro de un contexto jurídico, los temas que se desean regular están dentro de las facultades y atribuciones del regulador.

Esta revisión, se caracteriza debido a que el resultado de la misma es que el instrumento a emitir es “rubricado” por el titular de dicha unidad de asuntos jurídicos; lo que en algunas instituciones es requisito para que el servidor público con facultades firme el proyecto dotándolo así de los efectos jurídicos correspondientes.

Generalmente, el anteproyecto se difunde (bajo tal carácter) en la Normateca Interna o en el sistema intranet de la institución, para ser opinado por los usuarios del instrumento y demás interesados.

4. Revisión funcional y orientada a la gestión

Típicamente esta etapa se lleva a cabo a través de los Comités Internos de Mejora Regulatoria (COMERI) o simplificación implantados por cada dependencia o entidad y su objetivo es analizar, dictaminar u opinar respecto de los efectos que tendría el proyecto normativo en la gestión administrativa de la institución, considerando factores tales como las cargas administrativas que genera, su congruencia con los objetivos y metas institucionales, la relación costo-beneficio, la alineación a los estándares de eficiencia y efectividad, los impactos que produciría y su orientación a resultados, etc.

5. Firma

El servidor público con facultades para regular firma el proyecto, dotándolo de los efectos jurídicos correspondientes.

6. Publicación o difusión

Esta es tal vez la etapa más importante de todo el proceso de emisión, debido a que es el momento a partir del cuál los servidores públicos o sujetos obligados están en posibilidad de conocer las obligaciones a su cargo y cumplirlas (certeza jurídica).

Idealmente, la difusión con efectos jurídicos inmediatos se hace a través de la publicación del instrumento en la Normateca Interna de la institución. Para ello, se requiere la emisión previa de un acuerdo administrativo u otro ordenamiento interno, en el que el titular de la dependencia o el órgano de gobierno de la entidad, según sea el caso, hayan establecido que todo ordenamiento interno publicado en la Normateca surte efectos de notificación para los servidores públicos y áreas adscritas a la institución, quienes quedan obligados a revisar en todo tiempo las disposiciones ahí publicadas para su debida observancia.

No obstante, tradicionalmente, el mecanismo de difusión de la normativa interna (ej. acuerdos, oficios, etc.) ha consistido en la entrega de ejemplares físicos a los titulares de las unidades administrativas, recabando de éstos el acuse o sello respectivo.

Desafortunadamente, dicho mecanismo además de ser más complicado, lento y costoso, tampoco cumple con su fin, ya que para surtir efectos de notificación y obligar a los servidores públicos, lo ideal sería que dichos ejemplares físicos a su vez fueran entregados o notificados a quienes están adscritos a esa unidades administrativas (recabando como acuse la firma de cada persona), lo que raramente sucede. Por lo que los incumplimientos o inobservancia de la regulación, difícilmente llega a la aplicación de sanciones o fincamiento de responsabilidades (por no poder acreditar que el servidor público conocía la regulación a cumplir –notificación-).

Emisión de normativa transversal a la APF.

El proceso tipo para la emisión de normativa transversal a la APF o de aplicación general, sigue básicamente las mismas etapas que el proceso de emisión de normativa interna (comentado en el apartado anterior), adicionándose otras etapas dependiendo del tipo de documento a emitir.

Para esquematizar mejor este proceso tipo, tomaremos como caso de estudio un “Reglamento de una Ley AB”; donde aplicarían las siguientes etapas:

Dependencia	1	Desarrollo del proyecto de normativa
	2	Autorización, aprobación o VoBo.
	3	Revisión jurídica
	4	Revisión funcional y orientada a la gestión
	5	Difusión del anteproyecto (LFTAIPG) en página de Internet de la dependencia.

Nivel Federal	6	Manifestación de Impacto Regulatorio
	7	Revisión y VoBo Consejería Jurídica
	8	Firma
	9	Publicación o difusión en Diario Oficial y en www.normateca.gob.mx

Anexo

“A”

Análisis de los documentos normativos y no normativos que rigen la Administración Pública Federal

Descripción Conforme al diagnóstico realizado por la Dirección General de Simplificación Regulatoria (DGSR), se identificaron 32 documentos que rigen la operación y funcionamiento de la APF. Algunos de estos documentos, por su naturaleza no son normativos y sin embargo se usan con ese fin.

A fin de evitar el crecimiento de un marco normativo anacrónico y desordenado, la DGSR propone a continuación, una clasificación funcional de documentos, con base en su propósito, alcance, contexto normativo y características particulares.

DOCUMENTOS NORMATIVOS IDÓNEOS		
Documento	Propósito	Tipo de Documento
1. Norma	Dirigir la actuación general de los servidores públicos.	Normativo
2. Política	Instruir a los servidores públicos sobre cómo realizar una tarea, comisión o actividad determinada conforme a objetivos institucionales establecidos.	Normativo
3. Acuerdo	Define ó delega funciones, atribuciones o acciones específicas para una actividad u objetivo.	Normativo
4. Lineamiento	Establecer los términos, límites y características de las actividades del sector público.	Normativo
5. Regla	Definir los preceptos fundamentales, sobre aspectos técnicos y operativos en materias específicas.	Normativo
6. Oficio	Regular ó dar instrucciones específicas sobre asuntos propios de la APF; por su naturaleza es de aplicación temporal y para un universo limitado de destinatarios.	Normativo
7. Manual	Establecer instrucciones detalladas y precisas para realizar de forma ordenada y sistemática las funciones, procedimientos y atribuciones conforme a objetivos institucionales y de acuerdo a políticas concretas.	Normativo

DOCUMENTOS ESPECÍFICOS ²⁰		
Documento	Propósito	Tipo de Documento
8. Directiva	Dicta órdenes de carácter obligatorio para subalternos. <i>Nota.</i> - Este documento es utilizado por algunas dependencias en lugar de la norma y no se contempla en la Guía porque no es de aplicación general.	Normativo , que sólo aplica para determinadas instituciones de la APF.
9. Procedimiento	Señala de manera cronológica las actividades, los tiempos, la utilización de recursos, las metodologías de trabajo y control para desarrollar una función. <i>Nota.</i> - Un procedimiento puede ser descrito en un manual, ya que este último es un documento más completo para instruir sobre funciones y procedimientos.	Descriptivo
10. Mandato	Contrato que obliga a una persona o institución, a prestar un servicio o realizar una actividad por encargo de otra.	De instrucción, aplicable a casos concretos.
11. Decreto	Determina preceptos ó disposiciones de observancia general.	Normativo de orden jerárquico superior.
12. Código	Establece normas de carácter general y abstracto, ordenadas sistemáticamente y relativas a una determinada rama del derecho.	Normativo de orden jerárquico superior.
13. Órdenes (Presidenciales)	Instruir para obedecer, ejecutar y cumplir disposiciones del Poder ejecutivo.	Normativo de orden jerárquico superior.
14. Estatutos	Instituir el régimen jurídico de un organismo, entidad ó sociedad.	Normativo de orden jerárquico superior , cuya emisión por regla general no compete a la APF
15. Convenio	Establecer pactos entre dos o más instituciones para colaborar en algún asunto en particular. Este instrumento puede ser emitido como Acuerdo.	Obligatorio, aplicable a casos concretos.

²⁰ El propósito de algunos documentos de esta tabla, puede cumplirse a través de los documentos normativos “idóneos” que se describe la Guía.

DOCUMENTOS NO NORMATIVOS		
Documento	Propósito	Tipo de Documento
16. Programa	Describe el conjunto de acciones o proyectos ordenados, de carácter sectorial, institucional, regional o especial.	No Normativo (Concentrador)
17. Guía	Expone recomendaciones para la ejecución de procesos, actividades o cumplimiento de obligaciones y trámites.	No Normativo (Facilitador)
18. Oficio Circular	Orden de autoridad competente dirigida a subalternos u obligados. Para efectos de simplificación el Oficio Circular no debe ser definido de manera particular porque es una modalidad del oficio.	No Normativo (Informativo)
19. Aviso	Notifica o anuncia a una colectividad sobre fechas o datos específicos.	No Normativo (Informativo)
20. Informe	Informa a sus destinatarios sobre algún asunto en particular.	No Normativo (Informativo)
21. Boletín	Informa a sus destinatarios sobre disposiciones oficiales.	No Normativo (Informativo)
22. Metodología	Conjunto de instrucciones que rigen un actividad determinada para obtener resultados satisfactorios.	No Normativo (Facilitador)
23. Instructivo	Enumera los pasos a seguir para realizar correctamente una actividad.	No Normativo (Facilitador)
24. Formato	Facilita el cumplimiento de requisitos u obligaciones específicas.	No Normativo (Facilitador)
25. Meta	Establece y cuantifica los objetivos para encauzar las acciones de un grupo determinado de instituciones o personas.	No Normativo (Estratégico)

<p>26. Criterios</p>	<p>Interpretar una ley o una disposición.</p> <p>Este documento no debería de emitirse porque su propósito es interpretar otro documento emitido previamente, que genera confusión.</p> <p><i>* Los documentos normativos deben de ser lo suficientemente claros para que no se emitan documentos posteriores explicativos para facilitar su aplicación.</i></p> <p><i>Nota.- Para el caso de “Criterios” de carácter obligatorio, emitidos por la APF con base en una disposición legal, dicho propósito puede cumplirse a través de un Documento Normativo “idóneo” (Ver la primer tabla de este Anexo A).</i></p>	<p>No Normativo (Facilitador)</p>
<p>27. Bases de Colaboración</p>	<p>Definir los principios de coordinación entre varias instituciones.</p>	<p>No Normativo (Concentrador)</p>
<p>28. “Pobalines” (Políticas, Bases y Lineamientos)</p>	<p>Establecer de forma exhaustiva el marco normativo para determinada actividad o proceso.</p> <p><i>* Este documento surge en la APF, como resultado de combinar políticas, bases y lineamientos en un mismo instrumento.</i></p> <p><i>Nota.- Lo anterior tal vez, como resultado de una interpretación literal y errónea del artículo 1 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, que dice: “... las dependencias y los órganos de gobierno de las entidades emitirán, bajo su responsabilidad y de conformidad con este mismo ordenamiento, las políticas, bases y lineamientos para las materias a que se refiere este artículo”.</i></p> <p>Desde el punto de vista de la Guía y bajo un enfoque de mejora regulatoria, estos documentos deben emitirse de manera separada y sólo si se justifica su emisión, es decir, si existe dicha necesidad.</p>	<p>No Normativo (Por considerar a este documento una práctica no satisfactoria)</p>
<p>29. Catálogos</p>	<p>Establecer una relación ordenada y descriptiva de elementos relacionados entre sí, ya sea personas, libros, documentos, objetos, etc.</p>	<p>No Normativo (Compilador)</p>

<p>30. Umbrales</p>	<p>Determinar los montos de referencia que indican límites ó máximos, generalmente para efectos de comercio exterior.</p>	<p>No Normativo (Técnico- informativo)</p>
<p>31. Modelos</p>	<p>Indicar cual es el ejemplo a seguir para el desarrollo y ejecución de un determinado trámite, solicitud ó actividad.</p>	<p>No Normativo (Facilitador)</p>
<p>32. Bases</p>	<p>Señalar los requisitos, principios básicos o fundamentos necesarios para el desarrollo de una actividad regulada.</p>	<p>No Normativo</p>

ADOPCIÓN
VOLUNTARIA

Anexo

“B”

Información adicional para contestar el Cuestionario

Pregunta 1

Para definir el propósito del documento normativo que desea emitir, usted puede considerar lo siguiente:

- **Normar** es cuando se dirige la actuación particular de los servidores públicos.
 - **Instruir** es establecer acciones concretas para que los servidores públicos se sujeten a ellas en la realización de procesos o en actividades determinadas.
 - **Facultar** es otorgar la responsabilidad o la atribución/ autoridad para ejecutar alguna actividad.
 - **Informar y Avisar** es transmitir noticias o datos específicos, sobre un asunto particular.
 - **Describir** es explicar de manera general o específica, algún asunto, actividad o proceso.
 - **Registrar** es anotar, inscribir o incluir datos en un formato o documento, para dejar constancia de hechos o actos específicos.
-

Pregunta 2

La identificación de la problemática y el objetivo que usted persigue con la emisión de su documento le permite determinar la necesidad y la intención para emitirlo.

Pregunta 3

Un documento normativo vigente que regula el mismo tema puede ser un ordenamiento de orden jerárquico superior que sirva como fundamento para emitir el documento normativo, o bien un ordenamiento de igual jerarquía que sea complementario o uno de menor jerarquía que tenga mayor nivel de detalle.

Para identificar si se trata del mismo tema o no, puede auxiliarse de la clasificación de disposiciones que tiene la Normateca Federal (www.normateca.gob.mx): Disposiciones presupuestarias, específicas por sector, control y auditorías, servicios personales, bienes inmuebles, etc.

Una vez que ubique en qué grupo estaría el documento normativo que va a emitir, verifique qué disposiciones de ese grupo guardan relación o similitud con su documento.

Pregunta 4

Evaluar los motivos por los que un documento normativo vigente resulta insuficiente para regular un tema permite identificar las duplicidades y contradicciones en la emisión de documentos normativos.

Existe duplicidad cuando el ordenamiento vigente persigue los mismos propósitos que el documento normativo que usted va a emitir.

Por ejemplo, si su documento tiene como fin establecer la duración de la jornada laboral y existe un instrumento de mayor, igual o menor jerarquía que precisa los

días y horarios en que deberán las instituciones deberán realizar sus actividades.

Atención. No existiría duplicidad si tomando el mismo ejemplo, no obstante que existe la definición de horarios laborales, su documento normativo precisa el procedimiento para registrar la entrada y salida de personal. Es decir, cuando su documento normativo va a más detalle o cuando existiendo ordenamientos muy detallados, su documento establece reglas generales.

Existe contradicción, cuando lo que establece su documento normativo es opuesto a lo que señala algún ordenamiento vigente.

Atención. No existe contradicción entre un ordenamiento vigente y su documento normativo, si uno de ellos establece reglas generales y en otros casos de excepción; cuando ello es posible.

Pregunta 5

La revisión de los documentos normativos ya existentes le ayudarán a determinar si su documento: abroga, deroga o modifica un documento ya existente.

Verifique los siguientes apartados si tiene dudas relacionadas con los conceptos de la pregunta:

a) **Abrogación** (*elimina el documento normativo existente y emite uno nuevo*)

Usted puede optar por abrogar el documento normativo si considera que el mismo no se ajusta a los elementos que se contienen en la **Sección III. Tipos de documentos normativos**, o si los cambios que se tendrían que hacer hacen más viable emitir un nuevo documento que sustituya al existente.

Nota. Usted no podrá escoger esta opción si el documento normativo existente es de mayor jerarquía al que usted desea emitir o si siendo de igual jerarquía, escapa a su ámbito de competencia (por falta de atribuciones/ facultades para modificarlo y/o derogarlo).

b) **Derogación** (*elimina total ó parcialmente artículos ó apartados específicos de un documento normativo*)

Usted puede optar por derogar el documento normativo cuando su documento normativo establece reglas o disposiciones que actualizan o incluso se contraponen con otras disposiciones contenidas en documentos normativos vigentes de igual o menor jerarquía, usted deberá señalar que se derogan esas otras disposiciones.

c) **Modificación/ Reforma**

Usted puede optar por modificar o reformar un documento normativo ya existente si considera que el mismo se ajusta a los elementos que se contienen en la **Sección III. Tipos de documentos normativos**, y si los cambios o actualización que usted hará no justifican la emisión de un nuevo documento que sustituya al existente.

Nota. Usted no podrá escoger esta opción si el documento normativo existente es de mayor jerarquía al que usted desea emitir o si siendo de igual jerarquía, escapa a su ámbito de competencia (por falta de atribuciones/ facultades para modificarlo y/o derogarlo).

El documento normativo que usted emita deberá hacer mención expresa de que modifica al ya existente y que salvo esos cambios el ordenamiento existente continuará vigente; así como que quedan derogadas las disposiciones que se opongán al documento normativo que usted emite.

Atención. El documento que emita solamente debe incluir los cambios, modificaciones o actualizaciones que se necesiten con base al documento normativo ya existente.

En todo caso, podrá auxiliarse de la **Sección II. “Principios para generar un documento normativo”**, para generar su documento normativo y para mejorar al ya existente.

Pregunta 6

Citar los ordenamientos jurídicos que facultan a un servidor público para emitir un documento normativo determinado garantiza la certeza jurídica y evita la sobre-regulación causada por la emisión de documentos normativos por servidores públicos que no cuentan con las facultades para hacerlo.

ADOPCIÓN VOLUNTARIA

Referencias Bibliográficas

Esta Guía para emitir documentos normativos es producto del análisis y estudio jurídico-funcional de la regulación que rige la gestión administrativa en el gobierno federal y considera también, diversos criterios, tesis y jurisprudencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y sus Tribunales Colegiados, así como del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que de manera directa e indirecta, describen y detallan los elementos y características de los documentos normativos y no normativos de la APF.

Las definiciones y conceptos de esta Guía, devienen de la práctica jurídico-administrativa del gobierno federal, buenas prácticas nacionales e internacionales, criterios y razonamientos de órganos jurisdiccionales y de fuentes bibliográficas como las que a continuación se citan:

- *Compendio de Derecho Administrativo*, Segundo Curso; Luis Delgadillo y Manuel Lucero; Porrúa; México, 1999.
- *Derecho Administrativo*; Gabino Fraga; Porrúa; 28ª edición, México, 1989.
- *Derecho Administrativo I y II*; Miguel Galindo Camacho; Porrúa; 1ª y 2ª edición; México, 2003.
- *Derecho Administrativo Mexicano*; Alfonso Nava; Fondo de Cultura Económica; 29ª edición; México, 2001.
- *Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano*; Ernesto Gutiérrez y González; Porrúa; México, 1993.
- *Derecho Administración, Primer Curso*; Andrés Serra Rojas; Porrúa; 28ª edición; México, 2000.
- *Derecho Constitucional y Administrativo de las Entidades*; Máximo Gámiz; Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM; 2ª edición; México, 2000.
- *Derecho Romano*; Guillermo Margadant; Esfinge; 1988.
- *Diccionario de la Real Academia Española*.
- *Diccionario de Derecho*; Rafael de Pina Vara; Porrúa; 12a. edición; México, 1984.
- *Diccionario para Juristas*; Juan Palomar de Miguel; Mayo Editoriales; 1a. edición; México, 1981.
- *Glosario de términos más usuales en la Administración Pública Federal*; Subsecretaría de Egresos. Dirección General de Contabilidad Gubernamental SHCP.
- *Hacia la modernización administrativa: Una propuesta de la sociedad*; Antonio Argüelles y José A. Gómez Mandujano; Porrúa; México, 1995.
- *Selección de Términos Jurídicos, Políticos, Económicos y Sociológicos*; Clemente Soto Álvarez; Limusa; México, 1981.



Subsecretaría de la Función Pública
Unidad de Políticas de Mejora de la Gestión Pública

Coordinación General y
Desarrollo de estrategias y herramientas:

Lic. Roberto Jesús Quintana Manzanilla

Director General Adjunto de Mejora de la Gestión Pública

Lic. Omar Maldonado Ríos

Director de Mejora de Procesos Gubernamentales

Teléfono: 2000- 3000, exts. 4027 y 4133
Correo electrónico: rjqm@funcionpublica.gob.mx
omaldonado@funcionpublica.gob.mx

Secretaría de la Función Pública
Insurgentes Sur 1735 Ala Norte, Piso 8.
Col. Guadalupe Inn. Delegación Álvaro Obregón.
México Distrito Federal. C.P. 01020