



Universidad Autónoma de Querétaro

Facultad de Derecho

**El Sistema Nacional Anticorrupción y la
Teoría de Sistemas**

Tesis

Que como parte de los requisitos para obtener el Grado de
Doctorado en Derecho

Presenta

Mtro. Alejandro Morales Sanjuanero

Dirigido por:

Dr. Gerardo Servín Aguillón

Querétaro, Qro. a marzo 2021



Universidad Autónoma de Querétaro
Facultad de Derecho
Maestría en Derecho

**El Sistema Nacional Anticorrupción y la
Teoría de Sistemas**

Tesis

Que como parte de los requisitos para obtener el Grado de
Doctorado en Derecho

Presenta:

Nombre del estudiante

Mtro. Alejandro Morales Sanjuanero

Dirigido por:

Dr. Gerardo Servín Aguillón
Presidente

Dr. Enrique Rabel García
Secretario

Dr. Raúl Ruiz Canizales
Vocal

Dr. Juan Ricardo Jiménez Gómez
Suplente

Dr. Martín Vivanco Vargas
Suplente

Centro Universitario, Querétaro, Qro.

marzo 2021

Síntesis

Al margen de las teorías analíticas que reducen los fenómenos complejos a cuestiones y procesos básicos (células, enzimas, individuos), la teoría general de sistemas se abre camino y se consolida. Mirabelli (2000) al “...formular y derivar principios generales aplicables a todos los sistemas... mediante... la búsqueda y estudio de los isomorfismos, es decir, de las igualdades de estructuras, de las analogías, y de que tales hallazgos hagan posible la aplicación de abstracciones y modelos conceptuales coincidentes a fenómenos diversos.”(p.42). Como modelo teórico, aspira a encontrar reglas de valor general que puedan ser incorporadas y aplicadas en toda clase de sistemas, sin dejar de considerar que lo que hace a un sistema es o son precisamente la interrelación e interacción que se da entre sus distintos elementos. En este sentido éste trabajo busca determinar si el Sistema Nacional Anticorrupción es un sistema cuya función es (SEFUPU) “*Coordina(r) a actores sociales y a autoridades de los distintos órdenes de gobierno, a fin de prevenir, investigar y sancionar la corrupción.*”

Palabras clave. Corrupción, Discurso, Isomorfismo, Jerarquía, Sistema, Transversal.

Abstract.

Apart from the analytical theories that reduce complex phenomena to basic issues and processes (cells, enzymes, individuals), the general theory of systems opens the way and consolidates itself to “... formulate and derive general principles applicable to all systems... through... the search and study of isomorphisms, that is, of the equalities of structures, of analogies, and that such findings make possible the application of abstractions and conceptual models coinciding with different phenomena.”

In short, the General Theory of Systems as a theoretical model, aspires to find general value rules that can be incorporated and applied in all kinds of systems, while considering that what makes a system is or are precisely the interrelation interaction that occurs between its different elements.

In this order of ideas, the fundamental purpose of this paper is to determine if the National Anticorruption System is articulated to interrelate and interact fulfilling the stated objective, which in the words of the Public Function Secretariat is “*To coordinate social actors and authorities of the different orders of government, in order to prevent, investigate and punish corruption.*”

Key words. Corruption, Speech, Isomorphism, Hierarchy, System, Transversal.

I. Preámbulo

Las palabras y las frases suelen tener contenido moral, ético, ideológico, político y económico, entre otros, baste como ejemplo la siguiente: “*El derecho de las mujeres a decidir sobre su cuerpo*” versus “*El derecho a la vida*”, en donde se encuentra por un lado el reclamo de las féminas por ser cada vez más libres en sus decisiones y por el otro, la posición religiosa de la negativa absoluta al aborto.

El tono y el tipo de lenguaje que las personas deciden utilizar para comunicarse no escapa a la necesidad de influir sobre aquellos a quienes se dirigen. El Estado y su más conspicua representación: el gobierno en sus tres niveles, lo conocen y lo usan a la perfección, siendo entonces a la vez una forma de decidir y una forma de comunicar.

Como representación de lo anterior se ponen a disposición del lector las siguientes frases, las que así como buscan comunicar, buscan además seducir, convencer y persuadir a aquellos a quienes van dirigidas, en este caso a los sujetos del derecho laboral:

Figura 1. Discurso y mensaje

DISCURSO	“En México favorecemos la competitividad de las empresas”
Para los empresarios	“En este Estado hay paz laboral”
MENSAJE	Más precariedad laboral
Para los trabajadores	No estamos dispuestos a tolerar huelgas

Elaboración propia

Al lector avezado no escapará entonces que además de discurso, el lenguaje oficial es retórico, en donde parte importante del mismo es señalar que se está haciendo lo correcto, que se sigue el camino adecuado, que no hay yerros ni errores, que la administración presente es y será la mejor. Si el lector dispensa al autor el extravío, es tal y como sucede con las administraciones municipales de cualquier sino partidista que se han sucedido en los últimos lustros: “*hemos puesto las bases*”, “*hemos dejado los cimientos*” y frases parecidas y análogas; el caso es que el tiempo pasa y se siguen colocado los cimientos, los que ya deben estar a punto de romper la corteza terrestre y llegar al manto inferior de la tierra¹.

En tal sentido el Estado Mexicano ha utilizado en distintos ordenamientos jurídicos, con más desacierto que prudencia, el término sistema; una visita a la página de la LIV Legislatura federal

¹ SEGÚN la opinión más extendida entre los geólogos, la tierra tiene cuatro capas: corteza con una profundidad de 0 a 70 km, manto inferior con una profundidad de 70 a 2,891 km, núcleo externo con una profundidad de 2,891 a 5,150 km y núcleo interno con una profundidad de 5,150 a 6,731 km.

arroja que existen nueve leyes de la república que contienen y por ende hacen suponer que se refieren a sistemas, a saber: Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, Ley del Sistema de Horario en los Estados Unidos Mexicanos, Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, Ley del Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano, Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes y por supuesto la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción. Amén de lo ya señalado, y considerando el rigor científico, la metodología y la técnica jurídica y por supuesto el conocimiento profundo y profesionalismo con el que deben realizar su labor aquellos que tienen formalmente la encomienda de dotar al país y a la ciudadanía de un cuerpo normativo que genere certeza jurídica “*Artículo 73. El Congreso tiene facultad:... XXIV. Para... expedir la ley general que establezca las bases de coordinación del Sistema Nacional Anticorrupción a que se refiere el artículo 113 de esta Constitución;...*”, (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario oficial de la Federación, México, 27 de mayo de 2015) se impone una pregunta ¿Es deseable o al menos aceptable que se utilice o denomine sistema a una ley que establece una instancia de coordinación entre autoridades de los tres órdenes de gobierno en materia de combate a la corrupción? “*Artículo 113. El Sistema Nacional Anticorrupción es la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos...*” (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario oficial de la Federación, México, 27 de mayo de 2015).

La Teoría General de Sistemas, por el nombre de la obra de Ludwig Von Bertalanffy, (Viena 1901- Nueva York 1972), ha permeado a diversas áreas del conocimiento ajenas a la que le dio vida, la biología, entre ellas las ciencias sociales.

Entre los objetivos y/o los fenómenos que pueden ser explicados al amparo de la Teoría General de Sistemas (o TGS por la forma del vocablo que en adelante se usará de manera indistinta) pueden ser señalados los siguientes: (Arnold 1998) a) El isomorfismo conceptual y de modelos para facilitar su uso y transferencia entre diversos campos del saber, b) Una terminología que permita describir características, funciones y comportamientos sistémicos, c) Principios y leyes aplicables a éstos, y d) El promover la unificación de diversos modelos teóricos, entre otros.

En sus diversas vertientes, léase biología, física o ciencias sociales por decir solo algunas, la ciencia procura separar, aislar o segregar los elementos que les son propios: (células, dilatación, individuos)

esperando que, al volverlos a reunir, experimental o conceptualmente: organismo, material, sociedad resulten un todo, un sistema, algo que podemos asir, comprender. La Teoría General de Sistemas y Bertalanffy por consiguiente sostiene que “...para comprender no se requieren sólo los elementos sino las relaciones entre ellos...” (p. XIII).

II. Introducción

Producto de un acuerdo signado por las principales fuerzas políticas del país, los partidos Acción Nacional, de la Revolución Democrática y Revolucionario Institucional, nace el Pacto por México, acuerdo que buscó en su momento profundizar el proceso de democratización del país, mismo que contenía como acuerdo cuarto: “4. *Transparencia, Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción... 4.3. Sistema Nacional contra la Corrupción. Se creará un sistema nacional contra la corrupción que mediante una reforma constitucional, establezca una Comisión Nacional y comisiones estatales con facultades de prevención, investigación, sanción administrativa y denuncia ante las autoridades competentes por actos de corrupción. Se pondrá especial énfasis en entidades como Pemex y CFE...*” (p. 18,19)

Del anterior acuerdo se crearon y/o modificaron las siguientes leyes: (Leyes Secundarias del Sistema Nacional Anticorrupción) Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (nueva), Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (nueva), Ley General de Responsabilidades Administrativas (nueva), Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (reformas), Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa (nueva), Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República (reformas) y Código Penal Federal (reformas) (<https://www.gob.mx/sfp/acciones-y-programas/leyes-secundarias-del-sistema-nacional-anticorrupcion>).

Ahora bien y dado que las antedichas disposiciones normativas forman un todo, que ese todo se asume como un sistema y, considerando que ha pasado tiempo suficiente para su implementación, el autor considera que es un buen momento para pasarlo por un tamiz, en este caso el de la teoría de sistemas. La supremacía de la Norma Fundante además de ser axiológica es jerárquica, luego toda interpretación que se asuma como sistemática debe ser armónica con la Constitución, debe ser jerárquica con relación a la misma y debe ser transversal, lo que significa que se integra con distintos enunciados o postulados normativos, muchas veces disgregadas en distintos órdenes normativos.

En tratándose del Sistema Nacional Anticorrupción, esto no es o no debiera suceder, dado que el mismo se asume como un sistema; esto significa entre muchas cosas, que las leyes que integran el sistema:

- a) Deben estar jerarquizadas constitucionalmente,
- b) Deben ser sistémicas,
- c) Deben ser transversales,
- d) Debe comprender los cuerpos legales secundarios (reglamentos), lo que constitucionalmente se conoce como proveer a su exacta observancia (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario oficial de la Federación, México, 27 de mayo de 2015) “*Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes: I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia...*”,
- e) (Ídem) Igualmente en tratándose de expedición de otros actos administrativos como son los decretos y acuerdos.

III. Sistema Nacional Anticorrupción y Teoría General de Sistemas

El vocablo sistema es transversal a todas las áreas del conocimiento y no es unívoco, lo cual quiere decir que se pueden encontrar diferentes significaciones sin que ello implique que la palabra en cuestión no tenga un hilo conductor, esto es, diversas partes de un todo que interactúan entre sí. Al respecto, entre las definiciones más comunes se puede encontrar a los sistemas como (Real Academia de la Lengua) “*Conjunto de reglas o principios sobre una materia racionalmente enlazados entre sí*” y “*Conjunto de cosas que relacionadas entre sí ordenadamente contribuyen a determinado objeto*” (<http://dle.rae.es/?id=Y2AFX5s>, consultado febrero de 2019).

Ahora bien, en una definición más acabada, los sistemas suelen identificarse como (Arnold 1998) “*...conjuntos de elementos que guardan estrechas relaciones entre sí, que mantienen al sistema directo o indirectamente unido de modo más o menos estable y cuyo comportamiento global persigue, normalmente, algún tipo de objetivo (teleología)...*” (<http://www.facso.uchile.cl/publicaciones/moebio/03/frprinci.htm>).

Un sistema está formado entonces por elementos que, interrelacionados entre sí, actúan de manera conjunta, para generar una respuesta, cualesquiera que esta sea. Ahora bien, y sin pretender hacer una apología del crimen, sirva como ejemplo un sistema perverso de vigilancia preventiva, precisamente el establecido por la delincuencia organizada, mediante el cual por medio de una “*n*” cantidad de

personas que informan de manera constante los movimientos de la policía y otros cuerpos de seguridad estatales, tanto preventivos como reactivos, la delincuencia organizada accede a información que le es provechosa y es utilizada para la toma de decisiones: huir de o enfrentar a la justicia no es entonces una decisión tomada a la ligera, sino una decisión tomada con conocimiento. No son los hechos de los grandes hombres ni las decisiones aisladas de los gobernantes los que determinan los derroteros por los que transcurre el quehacer gubernamental; tan cierta es la afirmación que en un momento importante de la historia nacional reciente, 1983 por el año en que se reformó la constitución (Diario oficial de la Federación, México, 3 de diciembre de 1983), se impuso la necesidad y por tanto se impulsó el tema de la planeación en el desarrollo nacional, quedando establecido al efecto, según prescribe la Constitución Federal *“Artículo 26 A. El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional... La planeación será democrática y deliberativa. Mediante los mecanismos de participación que establezca la ley, recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo...”*².

El subrayado es mío

La disposición constitucional se reguló en términos de la Ley de Planeación, misma que contiene un capítulo que al reconocer la conveniencia se ocupa entonces de considerar y por ello incorpora un sistema, el Sistema Nacional de Planeación Democrática, base del Plan Nacional de Desarrollo, que como es de conocimiento general establece *“Artículo 21...los objetivos nacionales, estrategia y prioridades del desarrollo integral y sustentable del país,...”* (Diario Oficial de la Federación 18 de julio de 2016).

Con los anteriores ejemplos se pretende:

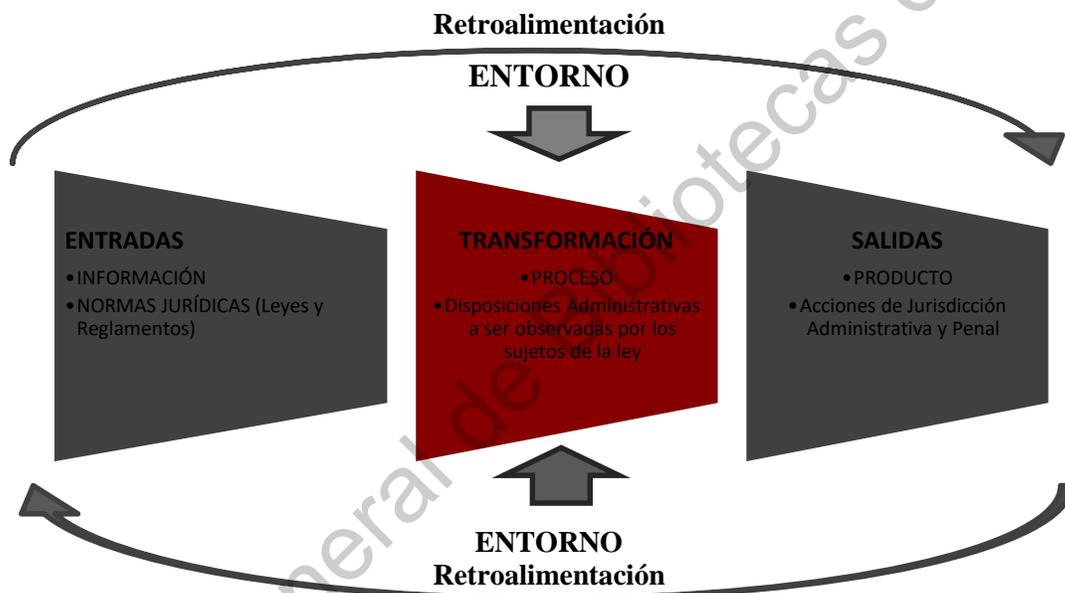
- a) Reconocer que los sistemas, tal y como lo plantean las leyes, pretenden atender problemáticas desde una perspectiva holística y que;
- b) Los esfuerzos para atender los asuntos de interés nacional, deben contener procedimientos que permitan actuar de manera sistematizada en la atención de aquello que se quiera resolver.

En este orden de ideas, el Sistema Nacional Anticorrupción tiene como objetivo, según lo que dice la ley que le dio vida *“Art 6...establecer principios, bases generales, políticas públicas y procedimientos para la coordinación entre las (autoridades) de todos los órdenes de gobierno en la prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como en la*

² La intención del autor con el subrayado es hacer énfasis en la decisión del Estado de, a partir de la reforma tomar las decisiones a partir de mecanismos de participación social

fiscalización y control de recursos públicos...”(Diario oficial de la Federación, 18 de julio de 2016, siendo asimismo “... una instancia cuya finalidad es establecer, articular y evaluar la política en la materia.” (Diario oficial de la Federación, México, 18 de julio de 2016). Luego entonces, el sistema debiera estar integrado por una serie de leyes, políticas, lineamientos y disposiciones administrativas jerárquica y sistemáticamente establecidas cuya finalidad sea abonar a la transparencia, la efectiva rendición de cuentas, una adecuada fiscalización y de ser el caso, disponer de medidas de carácter sancionador expeditas tanto en materia administrativa, como en materia política y por supuesto, responsabilidad penal.

Figura 2 El SNA como sistema



Elaboración propia

Disecionando el objetivo del Sistema Nacional Anticorrupción se imponen varias preguntas, tales como:

- a) El *qué* pretende hacer: establecer principios, bases generales, políticas públicas y procedimientos;
- b) El *para qué* lo pretende hacer: para la prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos;
- c) Siendo el *cómo* lo va a hacer el objetivo de las leyes secundarias.

Lo anterior se hará partiendo de que el objetivo de la multicitada ley es:

1. Establecer principios, bases generales, políticas públicas y procedimientos de coordinación entre autoridades de los tres órdenes de gobierno;

Para:

2. Prevenir, detectar y sancionar faltas administrativas y hechos de corrupción;

Así como:

3. La fiscalización y el control de recursos públicos.

IV. Totalidad orgánica y Sistema Nacional Anticorrupción

Tal vez con la idea subconsciente de tomar distancia de epítetos como (Madrazo, *“obedézcase, pero no se cumpla”* (<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4321/16.pdf>, consultado en febrero de 2019) o (Centro virtual Cervantes), *“las cosas del palacio van despacio”* (<https://cvc.cervantes.es/lengua/refranero/ficha.aspx?Par=58929&Lng=0>, consultado en febrero de 2019) que le son atribuidos por su tendencia a parecer estático, el Estado busca o pretende ser dinámico. Por lo mismo impulsa y acuerda con las distintas fuerzas políticas, medidas como la que son objeto de éste análisis.

Tomando distancia del lenguaje político referido líneas arriba, utiliza y en su momento hace propio parte del lenguaje científico y lo convierte en discurso, buscando con ello seducir y persuadir a la ciudadanía de que está ocupándose de la resolución de *“los grandes problemas nacionales”*, parafraseando a Molina Enríquez y dado que:

- a) Desde la exposición de motivos de la Iniciativa de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción se utiliza la palabra sistema en más de cien veces y,
- b) En el texto de la propia Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción se utiliza misma palabra en al menos ciento veinte veces.

Bien vale la pena el objetivo propuesto en este trabajo que consiste en analizar al llamado Sistema Nacional Anticorrupción bajo la óptica de la Teoría General de Sistemas.

Relación entre el todo (Sistema Nacional Anticorrupción) y sus partes

Disposiciones Constitucionales y legales.

1. Reforma Constitucional. a) Se otorgan facultades al Congreso para que expida una ley general que establezca las bases de coordinación del Sistema Nacional Anticorrupción (artículo 73 fracción XXIV) y b) Se establece que el Sistema Nacional Anticorrupción es la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la materia (artículo 113).

2. Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (nueva). Se refiere al objeto de la ley y establece a) la estructura orgánica del Sistema: Comité Coordinador (un ciudadano y seis funcionarios públicos), Comité de Participación Ciudadana (cinco ciudadanos) y la Secretaría Ejecutiva (la única que tiene existencia jurídica); b) el Sistema Nacional de Fiscalización (un organismo con autonomía técnica y de gestión (ASF) y sus correlativas estatales, una secretaría -función pública- y sus correlativas estatales) y c) la Plataforma Digital Nacional que debiera contener evolución patrimonial de los servidores públicos, registro de aquellos que intervengan en procedimientos de contrataciones públicas, servidores y particulares sancionados, denuncias públicas en el tema e información pública de las contrataciones.
3. Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (nueva). Contiene facultades de la Auditoría Superior de la Federación facultades para analizar, observar y rende informes a la Cámara de Diputados, agregándole otras para realizar auditorías en tiempo real y promueve el fincamiento de responsabilidades de responsabilidades administrativas y penales.
4. Ley General de Responsabilidades Administrativas (nueva). Contiene disposiciones para los servidores públicos en materia patrimonial, de intereses y fiscal así como un registro de servidores públicos que participan en contrataciones públicas y un catálogo de conductas consideradas graves, las que en buena medida se replican con las que al efecto tiene previstas la legislación penal federal.
5. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (reformas). Una del 2 de enero de 2013 que se refiere a la desaparición y transferencia de las atribuciones de la Secretaría de la Función Pública a un órgano constitucional autónomo que se propone crear y otra del 18 de julio de 2018 que deroga tal acuerdo.
6. Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa (nueva). Nace a la vida jurídica al decretarse la desaparición del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, teniendo atribuciones para para conocer de responsabilidades administrativas atribuidas a servidores públicos y particulares en el uso de recursos públicos y para determinar penas pecuniarias.
7. Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República (reformas). Con dos reformas en la materia que le dan vida y regulan el quehacer de la Fiscalía especializada en persecución de delitos de corrupción y le faculta para *“Artículo 10 bis...investigar y perseguir los hechos que la ley considera como delitos por hechos de corrupción.”* finalmente abrogada y otra que crea a la Fiscalía General de la República y mediante un envío especifica éstos delitos *“Artículo 29...tendrá bajo su cargo la investigación, prevención y persecución de los delitos contenidos*

en el Título Décimo del Libro Segundo del Código Penal Federal. Mismo que se refiere a los delitos cometidos por servidores públicos.

8. Código Penal Federal (reformas). Contiene todo un catálogo de delitos de corrupción, a saber: Ejercicio ilícito de servicio público, abuso de autoridad, coalición de servidores públicos, uso ilícito de atribuciones y facultades, del pago y recibo indebido de remuneraciones de los servidores públicos, concusión, intimidación, ejercicio abusivo de funciones, tráfico de influencias, cohecho, peculado y enriquecimiento ilícito.

Disposiciones administrativas.

1. Al ser recurrentes en al menos los últimos tres lustros el tema del combate a la corrupción, el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 (<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd.htm>, consultado marzo 2019) estableció dentro del Eje Rector Estado de Derecho y Seguridad acciones de simplificación administrativa, mejora regulatoria, combate a la discrecionalidad y a los hechos de corrupción; de éste se derivó el Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012 (<http://www.programaanticorrupcion.gob.mx/web/doctos/pnrctcc/espanol.pdf>, consultado marzo 2019), el que a su vez fue base de la elaboración y aplicación subsecuente de Manuales Administrativos que tiene como objetivo la operación de diversos procesos cuyo objetivo fue evitar la sobrerregulación y simplificar las disposiciones administrativas, abonando con ello a la transparencia y con ello a la certidumbre jurídica, necesaria siempre para el combate a la corrupción.

Ahora bien, bajo el tamiz de la armonía legislativa se indica en cada manual con la palabra bien si se encuentra actualizados con fecha posterior al Sistema Nacional Anticorrupción y con la palabra no si no ha sucedido tal actualización:

1. Adquisiciones del Sector Público. La última reforma al *“ACUERDO por el que se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público”* fue el 3 de febrero de 2016 (<https://www.gob.mx/sfp/documentos/manuales-administrativos-de-aplicacion-general>, consultado marzo 2019), posterior a la creación del SNA. Bien.
2. Auditoría. El *“ACUERDO por el que se establecen las Disposiciones Generales para la Realización de Auditorías, Revisiones y Visitas de Inspección”* tuvo su última reforma es del día

16 de junio de 2011

(https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5424278&fecha=03/02/2016, consultado marzo de 2019), con lo cual podemos colegir que no se ha justado a las leyes en la materia, al efecto es revelador que sigue haciendo referencia a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, ya abrogada. No.

3. Control Interno. Reformado el “*ACUERDO por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno*” con fecha 3 de febrero de 2016 (https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5196198&fecha=16/06/2011, consultado marzo de 2019), se realizaron ajustes, entre ellos el que reconoce al Sistema Nacional de Fiscalización. Bien.
4. Obra Pública. Con la reforma al “*ACUERDO por el que se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas*” del día 3 de febrero de 2016 (https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5424278&fecha=03/02/2016, consultado marzo de 2019), se realizaron precisiones que se refieren a definiciones, ajustando la aplicación de la norma a los tres niveles de gobierno. Bien.
5. Recursos Financieros. La norma administrativa, en la figura de “*Acuerdo por el que se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Recursos Financieros*”, fue reformada el 16 de mayo de 2016 (https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5424278&fecha=03/02/2016, consultado marzo de 2019), con lo que se adecua al uso de las tecnologías de información y comunicación. Bien.
6. Recursos Humanos y Servicio Profesional de Carrera. El “*ACUERDO por el que se modifica la fracción V del numeral 152 de las Disposiciones en las materias de Recursos Humanos y del Servicio Profesional de Carrera*” relativo al “*Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones en las materias de Recursos Humanos y del Servicio Profesional de Carrera, así como el Manual Administrativo de Aplicación General en materia de Recursos Humanos y Organización y el Manual del Servicio Profesional de Carrera*” reformado el 7 de abril de 2017 (https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5437245&fecha=16/05/2016, consultado marzo de 2019) se ajusta en materia de transferencia de recursos humanos y creación de puestos motivados por las disposiciones constitucionales y creación de nuevos organismos gubernamentales. Bien.

7. Recursos Materiales. Con fecha 5 de abril de 2016 (https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5437245&fecha=16/05/2016, consultado marzo de 2019), mediante el Diario Oficial de la Federación al “*ACUERDO por el que se modifica el diverso por el que se establecen las disposiciones en Materia de Recursos Materiales y Servicios Generales*” se realizaron modificaciones en materia de administración y seguros sobre bienes patrimoniales. Bien.
8. Tecnologías de la Información y Comunicaciones y de Seguridad de la Información. Mediante el “*ACUERDO por el que se modifican las políticas y disposiciones para la Estrategia Digital Nacional, en materia de tecnologías de la información y comunicaciones, y en la de seguridad de la información, así como el Manual Administrativo de Aplicación General en dichas materias*” del 8 de mayo de 2014 (https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5431885&fecha=05/04/2016, consultado marzo de 2019) profundiza la automatización de procesos y la preservación de la información. Bien.
9. Archivos y Gobierno Abierto. Al reformarse el “*ACUERDO que tiene por objeto emitir las Disposiciones Generales en las materias de Archivos y de Gobierno Abierto para la Administración Pública Federal y su Anexo Único*” el 15 de mayo de 2017 (https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343881&fecha=08/05/2014, consultado marzo de 2019) se atendieron temas sobre gobierno abierto e innovación en el uso de tecnologías de la información. Bien.

Figura 3. Estructura Orgánica del SNA



Elaboración propia

A la figura 3 que hace referencia al SNA y contiene al Sistema Nacional de Fiscalización, integrado por: 1) Los órganos internos de control de los tres órdenes del poder ejecutivo, 2) Los órganos internos de control de las entidades en términos de lo que al efecto prevén tanto la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal como la Ley de Entidades Paraestatales, 3) Los órganos internos de control que bajo diversos grados de autonomía se encuentran en las estructuras orgánicas de los congresos locales y 4) Los órganos internos de control de los organismos constitucionalmente, se encuentra incorporada además la Plataforma Nacional de Transparencia, a la que se incorporan todos los organismos responsables de tutelar y garantizar la transparencia y el derecho de acceso a la información pública a nivel nacional.

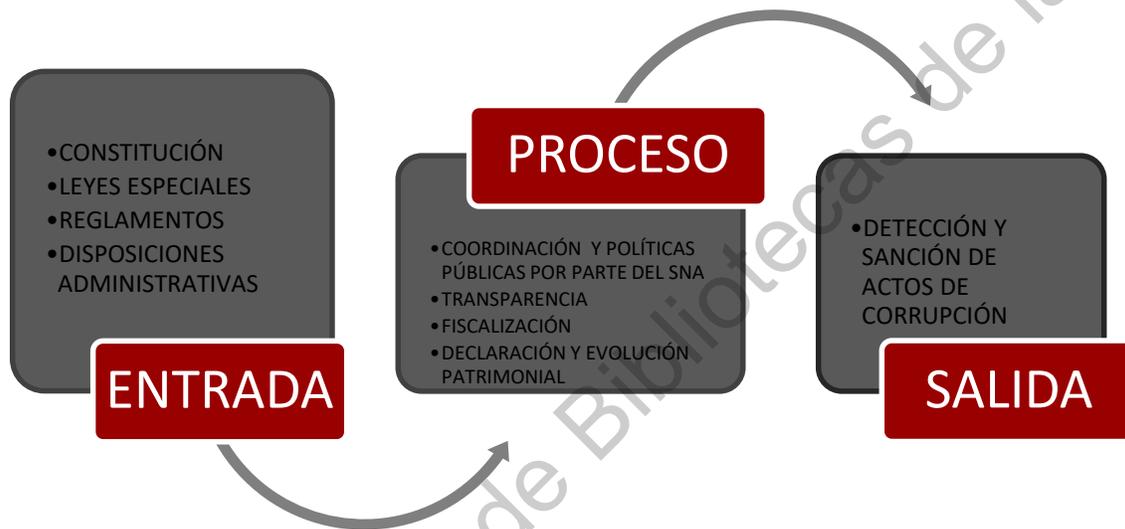
Ahora bien, Contrario a otro lineal y seccionador, la gran aportación de la Teoría de Sistemas se construye a partir de un marco teórico circular y unificador, en ese sentido y una vez diseccionado el todo y sus partes cabe la pregunta ¿es entonces el Sistema Nacional Anticorrupción una totalidad orgánica? Por cuestiones de orden la respuesta será planteada en el apartado siguiente.

V. Corolario

Siendo la Teoría General de Sistemas un instrumento metodológico que facilita la explicación de fenómenos, el caso que ocupa este trabajo es un complejo sistema legal compuesto de norma de diversa especie que, estando interconectadas entre si pretenden enfrentar la continua inobservancia de las mismas, las que protegen el patrimonio de gobiernos, empresas y particulares.

A continuación, se grafica de manera distinta la que aparece en el apartado III como preámbulo para los subsecuentes análisis y comentarios.

Figura 4. Funcionamiento del SNA



Elaboración propia

Partiendo de que una ley es una pauta de conducta racional, general y no potestativa (si fuese obligatoria su inobservancia implicaría una sanción), es revelador que la ley marco en la materia circunscriba su actuar a coordinar, establecer políticas públicas, así como emitir recomendaciones no vinculantes a los sujetos de la ley, no estando constreñidos a acatar una parte por demás importante del SNA.

Aunque no pasa desapercibido que dicha norma contiene apartados de suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información sobre la materia, resulta inconsistente que en una visión integral del combate a la corrupción, la ley marco se perciba:

- Como un ordenamiento jurídico que no se decanta como ciudadano, prueba de ello es que al seno del Comité coordinador solo hay uno,
- Contra toda lógica, el órgano de gobierno, se subordina a la Secretaría Ejecutiva,
- Ergo y suponiendo sin conceder que su verdadera intención fuese coordinar los esfuerzos en la materia mediante medidas de control en materia de información y políticas públicas, es por decir

lo menos ilógico que una parte de su actuar, la definición de políticas públicas y recomendaciones no sea vinculante, cito al efecto el reconocimiento que de ello hace una de las fracciones partidistas al interior del congreso: *“El grupo parlamentario... impulsará. en el nuevo periodo ordinario, un conjunto de iniciativas que buscará otorgarle “dientes” al Sistema Nacional Anticorrupción... haciendo vinculantes las recomendaciones que éste emita”* <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/politica/va-grupo-parlamentario-de-morena-por-darle-dientes-al-sistema-anticorrupcion>, consultado marzo de 2019)

“¡Vamos!”, ni siquiera ha sido posible regular totalmente la obligación de presentar declaraciones patrimoniales, fiscal y de intereses por parte de los más de dos millones de servidores públicos en los tres niveles de gobierno: *“La Comisión Permanente de Contralores Estados-Federación demandó al Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción la revisión de los nuevos formatos de las declaraciones 3 de 3, aprobados el pasado 16 de noviembre del 2018... los nuevos formatos obstaculizarán la rendición de cuentas de los más de dos millones de funcionarios públicos que deberán transparentar sus bienes patrimoniales y conflictos de interés en más de 781 reactivos.”*⁽⁴¹⁾

No tendría nada de particular tal declaración si en ella no estuviese presente la titular de la Secretaría de la Función Pública; es entonces poco o nada entendible, por no decir absurda la posición asumida, ya que por sus funciones la dependencia que ésta preside, junto con otros organismos públicos, *“¡participó de manera importante en su elaboración!”*

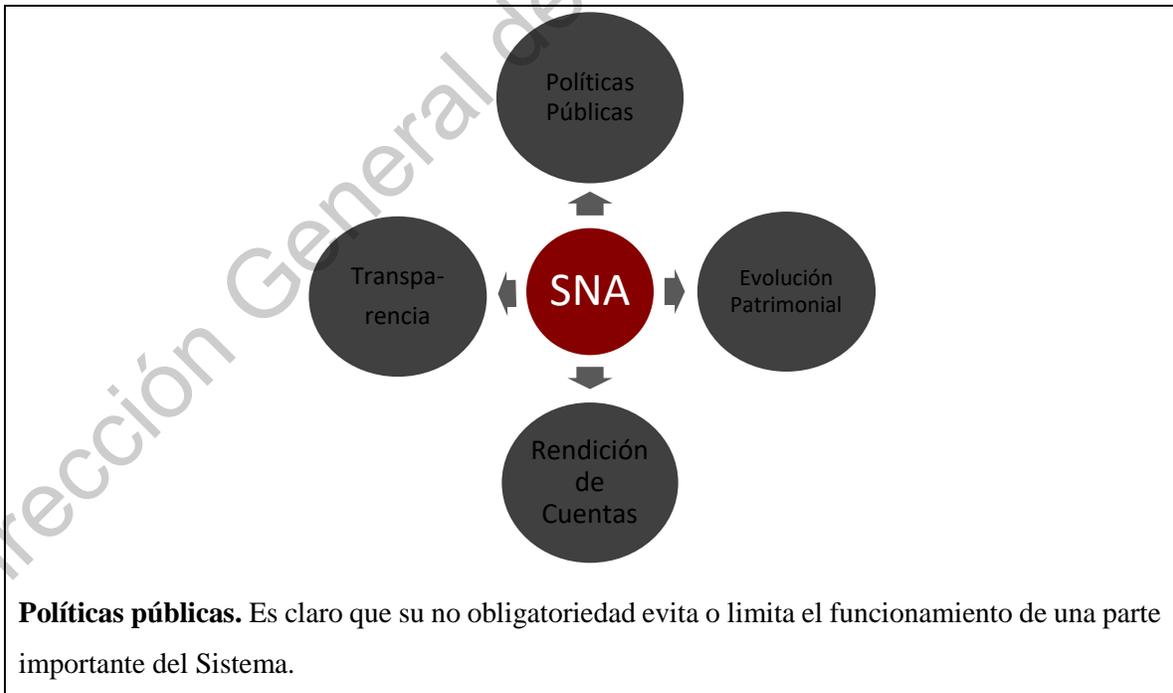
Dentro de la suma de conclusiones, los siguientes recuadros se referirán de manera muy específica a cada uno de los tres grandes rubros de la Teoría General de Sistemas.

Figura 5. las entradas



Elaboración propia

Figura 6. El proceso



Transparencia. El autor realizo un ejercicio en la Plataforma Nacional de Transparencia consulta a sujeto obligado del Estado de Querétaro, sin que éste arrojará datos.

Evolución Patrimonial. Recupero al respecto el status de la declaración 3 de 3 a la que ya he hecho referencia con una pregunta: ¿781 reactivos que deberán ser llenados tanto por personal operativo como por funcionarios de primer nivel? “¡Un poco de congruencia señores!”

Rendición de cuentas. Dada la trascendencia que en su momento se dio a las llamadas auditoría en tiempo real, el autor realizo sendas búsquedas de su realización en la Entidad Superior de Fiscalización Estatal y Secretaría de la Contraloría locales (<https://www.esfe-gro.gob.mx/>, Secretaría de la Contraloría, <http://www2.queretaro.gob.mx/contraloria/>, consultado marzo de 2019) sin encontrar evidencia de su realización.

Elaboración propia

Figura 7. Las salidas



Detección y sanción de actos de corrupción. Sí, es cierto que las leyes administrativas y penales contienen todo un catálogo de conductas graves que implicarían sanciones por su transgresión; sin embargo sin magistrados no hay sanción.

No obstante el amparo indirecto 589/2018 que ordenó al presidente de la República la designación de los magistrados anticorrupción y al Senado para que decida inmediateamente sobre la ratificación de los magistrados anticorrupción, esto no ha sucedido.

Elaboración propia

A la fecha que este artículo ha sido concluido, marzo de 2019, no se ha dado la designación y ratificación (en su caso) de dieciocho magistrados que integrarían las salas regionales y especializadas del SNA, mismo que se encuentra lejos de ser un Sistema. Al darle vida a éste los legisladores se ocuparon de crear un marco de actuación, quedando aún muchos pendientes para que pueda operar, tal como este trabajo ha demostrado, ya que difícilmente soporta un análisis de consistencia lógica debido a las muchas contradicciones que ha tenido desde su creación, su operación y sus resultados.

Fuentes de consulta

ARNOLD, M y OSORIO, F. 1998. "Introducción a los conceptos básicos de la teoría general de sistemas", en Cinta del Moebio, Revista de Epistemología de Ciencias Sociales, Universidad de Chile, <http://www.revistas.uchile.cl/index.php/CDM/article/viewFile/26455/27748>.

BERTALANFFY, Ludwig Von, "Teoría General de Sistemas", FCE, Edición conmemorativa 70 aniversario, 2006, México.

BUENAGA, Ceballos Oscar, "Metodología del razonamiento jurídico-práctico. Elementos para una teoría objetiva de la argumentación jurídica", Editorial Dikinson S. L. Madrid 2016.

CÁMARA de Diputados, Leyes federales de México, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/>.

CÁMARA de Senadores, Comisiones, "Iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción y se reforman diversas disposiciones (SIC) de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal", http://www.senado.gob.mx/comisiones/anticorrupcion/docs/corrupcion/PAN_LGSNA.pdf.

DIARIO Oficial de la Federación, <https://www.dof.gob.mx/>.

EL SOL de México, Periódico, "Demandan al SNA por nuevos formatos para declaraciones 3 de 3", <https://www.elsoldemexico.com.mx/mexico/sociedad/nuevos-formatos-de-declaraciones-3-de-3-obstaculizan-rendicion-de-cuentas-sna-3049168.html>, consultado marzo de 2019.

EL UNIVERSAL, Diario, "Va Morena por darle dientes al Sistema Nacional Anticorrupción", <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/politica/va-grupo-parlamentario-de-morena-por-darle-dientes-al-sistema-anticorrupcion>, consultado marzo de 2019.

GRÜN Ernesto, "Un enfoque de la metodología de la investigación en el derecho desde la sistémica y la cibernética", en Revista Telemática de Filosofía del Derecho, N° 13, 2010, <http://www.rtd.es/numero13/11-13.pdf>.

GUTIÉRREZ SALAZAR, Miguel Ángel, "Consideraciones sobre la próxima reforma constitucional en materia anticorrupción y régimen de responsabilidades de los servidores públicos en México", en Revista Hechos y Derechos, Revista del Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Número 21, junio de 2014, <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/hechos-y-derechos/article/view/7077/9013>.

MADRAZO, Jorge y MENDEZ Celaya, "La Constitución Mexicana: Obedézcase pero no se cumpla", pp. 2, en Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Biblioteca Jurídica Virtual, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4321/16.pdf>.

MELVILLE, Herman, "Moby Dick", Editorial Extremadura S.A., 1997, Madrid, capítulo XXXII página 324, en la que el autor hace una clasificación de la Cetología o estudio de los grandes mamíferos marinos.

MIRABELLI, Lino C., "La Teoría de Sistemas en el derecho y la política" en Revista Lecciones y Ensayos, Numero 75, Universidad de Buenos Aires, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Año 2000, <http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/lye/revistas/75/la-teoria-de-sistemas-en-el-derecho-y-la-politica.pdf>

PACTO por México, "<https://www.animalpolitico.com/2012/12/los-cinco-acuerdos-del-pacto-por-mexico/>".

REAL Academia de la Lengua, Diccionario de la lengua española, <http://www.rae.es/>.

RED por la rendición de cuentas Centro de Investigación y Docencia Económica A. C., <http://rendiciondecuentas.org.mx/>.

SECRETARÍA de la Función Pública

TOMASINI, Bassols Alejandro, "Reflexiones sobre la corrupción", Instituto de Investigaciones Filosóficas, UNAM, <http://www.filosoficas.unam.mx/~tomasini/ENSAYOS/Corrupcion.pdf>.