



## **El papel del Congreso de Aguascalientes frente a la Corrupción**

*The role of the Aguascalientes Congress against Corruption*

**Julio Cesar García Landero <sup>1</sup>**

**UNIVERSOS JURÍDICOS.** Revista de derecho público y diálogo multidisciplinar. Año 8, No. 14, Mayo-Octubre 2020, ISSN 2007-9125

**Cómo citar este artículo en formato APA**

García, J. (2020). El papel del Congreso de Aguascalientes frente a la Corrupción. *Universos Jurídicos*, 106-119

**Fecha de recepción:** 20 de abril de 2019

**Fecha de aceptación:** 25 mayo de 2019

<sup>1</sup> Licenciado en Ciencia Política por Universidad Autónoma Metropolitana, Licenciado en Derecho por el Centro Latinoamericano de Estudios Superiores, Maestro en Desarrollo Regional por El Colegio de Veracruz, Doctor en Derecho por la Universidad de Xalapa.

**SUMARIO:** I. Introducción. II. Antecedentes y definición. II.1 Adecuación al marco internacional. II.2 Cumplimiento con el Sistema Nacional Anticorrupción. II.3. Adecuación de los Municipios. III. Análisis de contexto. IV. Análisis comparativo. V. Metodología propuesta para medir el desempeño del Congreso de Aguascalientes frente a la corrupción. VI. Conclusión

## Resumen

La corrupción es un tema analizado desde diversas disciplinas; como un fenómeno económico, político, social, cultural y jurídico. No podría ser de otra forma, pues al ser un problema sistémico, es decir, que se encuentra en todos lados, su análisis y propuesta de solución debe ser transversal. El presente trabajo describe de manera general el multicitado tema y profundiza en la adecuación normativa de la legislación internacional a las normas locales, poniendo como caso el congreso del estado de Aguascalientes, por último, se hace una propuesta metodológica para la medición del desempeño del congreso, en materia de combate a la corrupción

106

## Palabras clave

Corrupción, medición, metodología, congreso Aguascalientes, sistema nacional anticorrupción, derecho comparado.

## Abstract

Corruption is a subject analyzed from various disciplines; as an economic, political, social, cultural and legal phenomenon. It could not be otherwise, since it is a systemic problem - that is everywhere- its analysis and proposed solution must be transversal. The present paper describes in a general way the subject and deepens

in the normative adaptation of international legislation to local norms, setting as a case the congress of the state of Aguascalientes, finally, a methodological proposal is made to measure the performance of the congress, in the fight against corruption.

### **Key words**

Corruption, measurement, methodology, Aguascalientes congress, national anti-corruption system, comparative law.

### **Introducción**

La corrupción se está presentando de forma sistemática en las instituciones públicas de México. Podría afirmarse que este fenómeno se encuentra presente en todas las instituciones públicas, incluyendo los tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. La corrupción es un problema para México porque supone la apropiación privada del poder público (Vázquez & Cardona, 2017), conlleva el desvío de fondos y el uso de relaciones ilegales para ganar ventajas de un individuo frente a otro. Por consiguiente, es necesario construir y diseñar medidas eficaces y eficientes para evitar actos de corrupción que atentan contra la democracia. Las medidas que se toman en cada entidad e institución pública son distintas. Para este trabajo se evaluará el papel del poder legislativo, el Congreso, frente a la corrupción con el objetivo de proponer una nueva metodología para medir el desempeño de dicha institución para enfrentar la corrupción. Para este ejercicio solo se analizará al Congreso del Estado de Aguascalientes

Este texto está dividido en cuatro secciones. La primera, antecedentes, investiga las acciones y medidas que el Congreso de Aguascalientes ha tomado para evitar y enfrentar la corrupción. Igualmente, esta sección está subdividida en tres apartados: 1) adecuación al marco internacional, 2) cumplimiento del Congreso de Aguascalientes con el Sistema Nacional Anticorrupción y 3) adecuación de los

Municipios de Aguascalientes. La segunda sección, análisis de contexto, expone la historia del Estado de

Aguascalientes en temas de corrupción, en otras palabras, menciona como se encuentra el Estado en temas de corrupción en otras áreas -además del Congreso- y hace una comparación con los demás estados de México. La tercera sección, análisis comparativo, con el propósito de comparar y evaluar, se exponen las medidas y programas que otros Congresos, tanto nacionales como internacionales, han diseñado para enfrentar la corrupción. La cuarta sección, propone una nueva metodología y estrategia para atacar la corrupción que se pueda presentar en el Congreso del Estado. Por último, se enuncia una breve conclusión.

#### **I. Antecedentes y definición.**

La corrupción es “el abuso de poder público para obtener un beneficio particular” (Rowland, 1998), es decir, es aquel acto en el que el funcionario público actúa de modo distinto a los estándares normativos del sistema para favorecer intereses particulares, incluye sobornos, fraude, nepotismo, tráfico de influencias, entre otros actos. Las causas de la corrupción están etiquetadas en tres categorías: 1) causas formales, 2) causas culturales y 3) causas naturales. Por causas formales se refiere a la falta de una clara delimitación entre lo público y lo privado, la existencia de un ordenamiento jurídico inadecuado a la realidad nacional y la operación poco práctica de las instituciones públicas (Rowland, 1998). Las causas culturales se dan en aquellos estados donde hay una amplia tolerancia social hacia el gozo de privilegios privados y la existencia de una cultura de la ilegalidad generalizada (Rowland, 1998). Por último, las causas materiales se refiere a las brechas existentes entre el orden jurídico y el orden social vigente. (Rowland, 1998)



El gobierno de Aguascalientes ha implementado distintas estrategias para erradicar las prácticas contra la corrupción. Asimismo, está bajo el mandato de distintos documentos regulatorios para la lucha contra la corrupción. Primero, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contempla en los artículos 2, 28, 73, 74, 76, 79, 104, 108, 109, 113, 114, 116 y 122 medidas para el combate a la corrupción (Rowland, 1998, pág. 150). Estos artículos contemplan el acceso a la información, la rendición de cuentas, en el art. 108 se establecen obligaciones a los Servidores Públicos relativas a la declaración patrimonial y de intereses; también, el art. 109 habla sobre sanciones y el art. 114 enuncia cuando aplican y la duración de las penas. A nivel nacional, está la Fiscalía Especializada de Asuntos Internos quien es la encargada de verificar que las y los servidores públicos cumplan con las obligaciones relacionadas con la función de procuración de justicia, para así disminuir los riesgos de corrupción. (Fiscalía General de la República, 2020) Asimismo, en el siguiente apartado se enunciará los tratados internacionales a los que se rige para disminuir y hacer frente a la corrupción. También, se expone el Sistema Nacional Anticorrupción y sus principales actividades y obligaciones para mitigar la corrupción en el Estado.

## II.1 Adecuación al marco internacional.

A nivel internacional, México ha firmado varios pactos que lo obligan a atacar y reducir los niveles de corrupción. Entre estos convenios relativos a la lucha contra la corrupción se encuentran:

1. Convención Interamericana contra la Corrupción. Firmada por México el 26 de marzo de 1996 y ratificada el 2 de junio de 1997, entró en vigor el 3 de junio de 1997.
2. Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales. Adoptada por la Conferencia de Negociadores el 21 de noviembre de 1997,

entró en vigor el 26 de julio de 1999.

3. Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. También conocida como la Convención de Mérida, fue adoptada por México en diciembre de 2003, y entró en vigor el 14 de diciembre de 2005.

## **II.2 Cumplimiento con el Sistema Nacional Anticorrupción.**

“El Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) tiene por objeto fortalecer la acción estatal en materia de prevención y lucha contra la corrupción, la transparencia y la rendición de cuentas”. (Fiscalía General de la República, 2020) Asimismo, el SNA es el ente encargado de coordinar a los actores sociales y a las autoridades de los distintos órdenes de gobierno, a fin de prevenir, investigar y sancionar la corrupción (Secretaría de la Función Pública, 2020). El SNA fue promulgado el 27 de mayo de 2015 y representa un avance histórico en la lucha contra la corrupción. Con este sistema se puede coordinar a los actores estatales, nacionales, a las organizaciones de la sociedad civil y demás actores interesados, de esta forma se incluye a toda la ciudadanía.

110

## **II.3. Adecuación de los Municipios.**

Luego, en el 2017, se publicó en el Periódico Oficial la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción (SEA) de Aguascalientes en donde se establecen las obligaciones del SEA. Entre las obligaciones del SEA se encuentran: 1) “establecer las bases mínimas para la emisión de políticas públicas integrales en la prevención y combate a la corrupción y faltas administrativas, así como en la fiscalización y control de los recursos públicos” (Ley SEA Aguascalientes, 2017) y 2) “el Sistema Estatal Anticorrupción tiene por objeto seguir y aplicar los principios, bases generales, políticas públicas y procedimientos generados por el Sistema Nacional Anticorrupción” (Ley SEA Aguascalientes, 2017). Es decir, el SEA está regido por

el SNA. El SEA rige a los once municipios del Estado y busca erradicar toda practica de corrupción. Asimismo, los municipios deben responder al SNA. El SEA está compuesto por la Comisión de Selección. Esta comisión está integrada por nueve miembros con cargo honorario, cinco de ellos provenientes de las instituciones de educación superior y de investigación del Estado y cuatro de Organizaciones de la

Sociedad Civil, dedicados a materias de fiscalización, rendición de cuentas y combate a la corrupción (Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, s.f.)

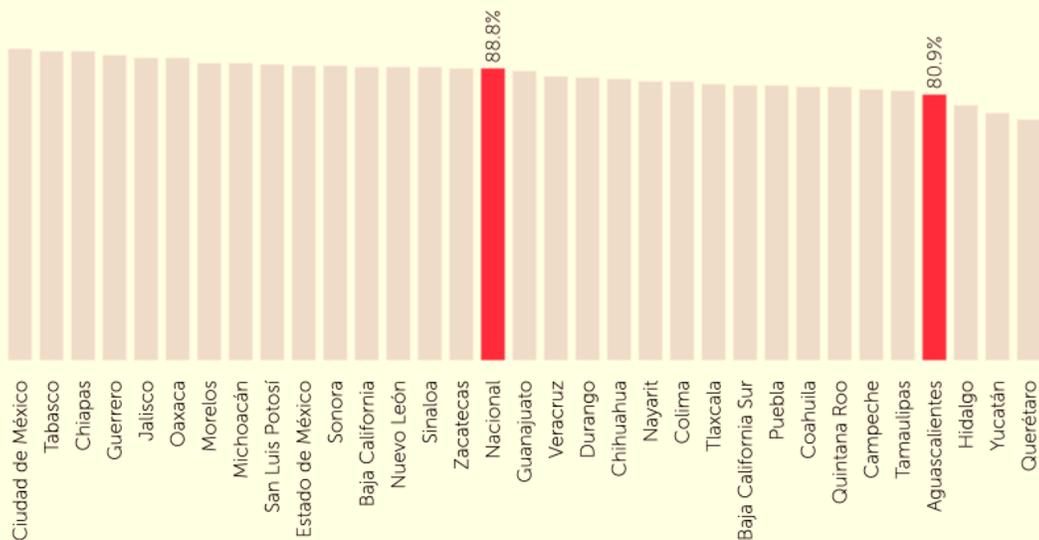
### **III. Análisis de contexto.**

El colectivo Ciudadanos por Municipios Transparentes (CIMTRA) midió la información pública que de manera electrónica está presente en el portal de la legislatura; la información debe ser accesible de manera irrestricta y sin necesidad de escritos, solicitudes, visitas o requisitos parecidos. En el caso de Aguascalientes al aplicar la herramienta al portal del Congreso del Estado, la legislatura actual obtuvo una calificación de 26% de un posible de 100%. (CIMTRA, 2020)

Ahora, a nivel nacional, en 2015, el 69% de la población afirmó desconfiar del Congreso de la Unión. De acuerdo con la encuesta que realiza Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad (MCCI) la corrupción es el segundo problema más importante en México.



Ahora, comparando a Aguascalientes con el resto de los Estados, se les pregunto a la población de Aguascalientes que tan frecuente hay actos de corrupción; el 80.9% de la población consideran que las prácticas de corrupción son muy frecuentes o frecuentes. Aunque somos uno de los Estados con menor tasa de percepción de corrupción, más del 80% de la población encuestada cree que es frecuente la corrupción. Esto no es cualquier cosa, más del 80% de la población, no cree en sus gobiernos, los percibe como corruptos y no hay confianza.



Fuente: ENCIG, Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) 2015. Consultada en

<https://contralacorrupcion.mx/anatomiadigital/content/corrupcion-en-mexico.php>

## II. Análisis comparativo.

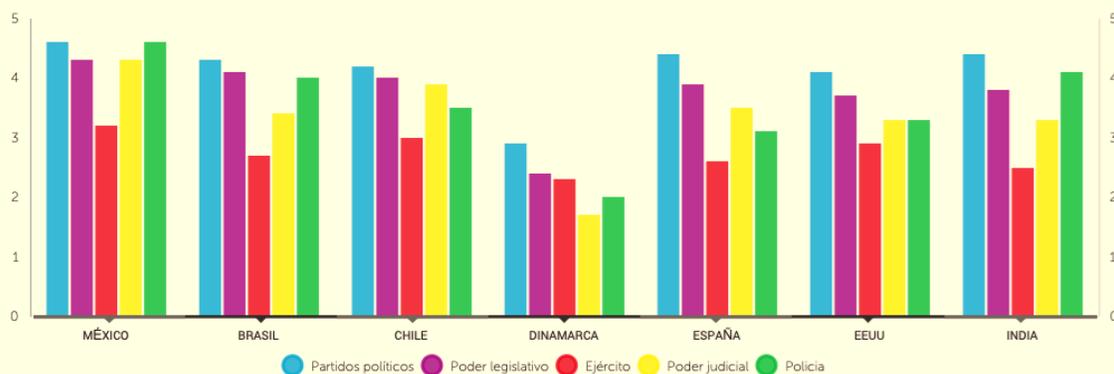
Ahora bien, es importante analizar el lugar de México a nivel internacional. De acuerdo con el Barómetro Global de Corrupción, En México, las instituciones donde la percepción de la corrupción es mayor, es en el ejército, el poder legislativo y el poder judicial. Comparando la percepción de las corrupciones en el poder legislativo en otras naciones, México no se encuentra mal posicionado. Sin embargo, es importante resaltar que el poder legislativo es la segunda institución que la ciudadanía percibe con mayor corrupción. Como menciona Chêne, los parlamentos tienen un papel clave que desempeñar en la lucha contra la corrupción, los parlamentarios también deben ser ejemplares en el desempeño de sus funciones, encarnar los valores éticos de su comunidad y adherirse a los más altos estándares de integridad (Chene, 2017)

113

## PERCEPCIÓN DE LA CORRUPCIÓN EN INSTITUCIONES

Fuente: Barómetro Global de la Corrupción, Transparencia Internacional 2013

► Gráfica interactiva, dar clic en los botones para filtrar



UNIVERSIDAD VERACRUZANA.

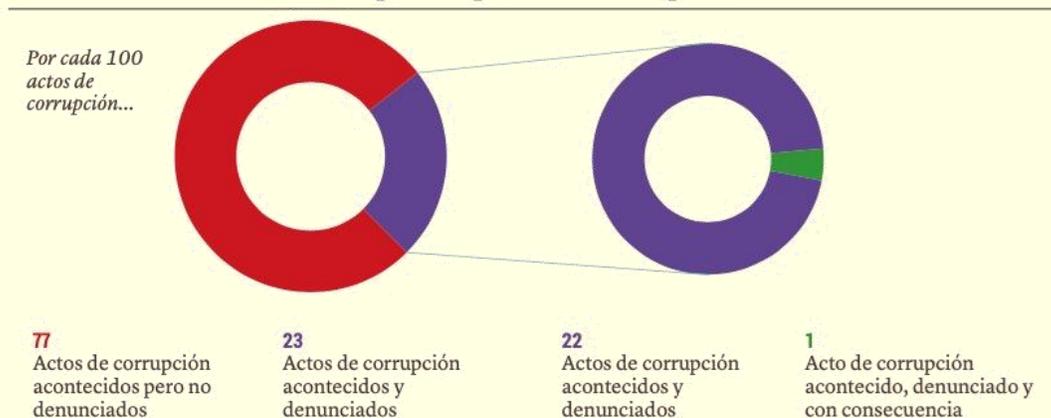
Instituto de Investigaciones Jurídicas

<http://universosjuridicos.uv.mx/index.php/univerjuridicos/index>

Xalapa, Veracruz, México

El problema de la corrupción no solo se queda en la percepción sino también en los hechos. En México, de 100 casos de corrupción solo 1 termina en castigo. La tasa de impunidad

**Gráfica 3.16**  
**Impunidad por actos de corrupción**



Fuente: Encuesta MCCI-Reforma, Percepciones sobre corrupción e impunidad 2019.

## V. Metodología propuesta para medir el desempeño del Congreso de Aguascalientes frente a la corrupción.

La metodología con la que mides las cosas no observadas, como la corrupción y la mayoría de los fenómenos de Ciencia Política, definirán la calificación que obtenga el objeto a calificar. Por ejemplo, en la siguiente tabla podrás observar distintas metodologías y calificaciones que obtuvo México en el combate a la corrupción.



Índice	Países clasificados	Calificación de México	País mejor calificado	País peor calificado
IPC 2001 de Transparencia Internacional	91	3.7 de 10	Finlandia 9.9 de 10	Bangladesh 0.4 de 10
International Country Risk Guide 1999 de PRS Group	140	67.4 de 100	Luxemburgo 89 de 100	Sierra Leona 32.3 de 100
Reporte de Competitividad Mundial 2001 del World Economic Forum	75	51 de 75	Finlandia 1	Bolivia 75
Índice de Opacidad 2001 de Pricewaterhouse Coopers	35	48 de 150	Singapur 29 de 150	China 87 de 150
Índice de Transparencia Presupuestaria 2000 de CIDE, Fundar, Equidad de Género y Fundación Ford	5	5.0 de 10	Chile 5.9 de 10	Perú 3.7 de 10
The World Competitiveness Yearbook del International Institute of Management Development	49	43.67 de 100	Estados Unidos 100 de 100	Indonesia 28.26 de 100
Índice de Freedom House	181	2.3 de 10	Australia 1.1 de 10	Turkmenistán 7.7 de 10

Fuente: Arturo del Castillo, "Medición de la corrupción: Un indicador de la Rendición de Cuentas", Cultura de la Rendición de Cuentas.

La metodología que implementa la AC CIMTRA es correcta y eficiente midiendo el desempeño del Congreso frente a la corrupción, sin embargo, considero que ignora partes fundamentales de la medición del desempeño pues solo se enfoca en transparencia y acceso a la información. En este nuevo instrumento de medición del desempeño del Congreso incluiría, los valores que incluye CIMTRA y agregaría otro par de indicadores. A continuación, los enuncio:

- 1) Indicadores de percepción (Índice de Percepción de la corrupción , 2015b):

UNIVERSIDAD VERACRUZANA.

Instituto de Investigaciones Jurídicas

<http://universosjuridicos.uv.mx/index.php/univerjuridicos/index>

Xalapa, Veracruz, México



Este tipo de indicadores está basado en encuestas que incluyen preguntas del tipo: “¿qué tan corrupto es su Congreso, 1-10?”

- 2) Indicadores basados en experiencias (Índice de Percepción de la corrupción , 2015b): este tipo de indicadores se basan en la experiencia de los informantes sobre casos de corrupción. Preguntas del tipo: “de una escala del 1 al 10, ¿qué tan frecuente has tenido que pagar sobornos?”
- 3) Indicadores de acciones (Índice de Percepción de la corrupción , 2015b): Preguntas del tipo: ¿Cuántos programas tiene tu Congreso para hacer frente a la corrupción? ¿Qué medidas se implementa para prevenir la corrupción?

Además, de este nuevo instrumento para medir el desempeño de las acciones del Congreso para hacer frente a la corrupción también presento una serie de recomendaciones. De entre las causas enunciadas en la sección 2, las causas formales se pueden atender a través de la construcción y delimitación correcta de las instituciones y las reglas de operación. La recomendación que se presenta se enfoca en atacar las causas formales de la corrupción, dicha causa fue explicada en la sesión dos “análisis de antecedentes”. Se propone incrementar la probabilidad de sanción, lo cual tiene un efecto positivo en la confianza de la ciudadanía en el servicio público. Asimismo, legislación dirigida a reducir la burocracia y establecer procesos burocráticos transparentes y efectivos.

## VI. Conclusión

La metodología que implementa la AC CIMTRA es correcta y eficiente midiendo el desempeño del Congreso frente a la corrupción, sin embargo, considero que ignora partes fundamentales de la medición del desempeño pues solo se enfoca en transparencia y acceso a la información. En este nuevo instrumento de medición del desempeño del Congreso incluiría, los valores que incluye CIMTRA y agregaría otro par de indicadores. A continuación, los enuncio:

- 1) indicadores de percepción (Índice de Percepción de la corrupción , 2015b): Este tipo de indicadores está basado en encuestas que incluyen preguntas del tipo: “¿qué tan corrupto es su Congreso, 1-10?”
- 2) indicadores basados en experiencias (Índice de Percepción de la corrupción , 2015b): este tipo de indicadores se basan en la experiencia de los informantes sobre casos de corrupción. Preguntas del tipo: “de una escala del 1 al 10, ¿qué tan frecuente has tenido que pagar sobornos?”
- 3) indicadores de acciones (Índice de Percepción de la corrupción , 2015b): Preguntas del tipo: ¿Cuántas programas tiene tu Congreso para hacer frente a la corrupción? ¿Qué medidas se implementa para prevenir la corrupción?

Además, de este nuevo instrumento para medir el desempeño de las acciones del Congreso para hacer frente a la corrupción también presento una serie de recomendaciones. De entre las causas enunciadas en la sección 2, las causas formales se pueden atender a través de la construcción y delimitación correcta de las instituciones y las reglas de operación. La recomendación que se presenta se enfoca en atacar las causas formales de la corrupción, dicha causa fue explicada en la sesión dos “análisis de



antecedentes”. Se propone incrementar la probabilidad de sanción, lo cual tiene un efecto positivo en la confianza de la ciudadanía en el servicio público. Asimismo, legislación dirigida a reducir la burocracia y establecer procesos burocráticos transparentes y efectivos.

## 6. Referencias

Chêne M. 2017 “What does the evidence tell us about what works in different contexts when working with parliaments to tackle corruption?”, Anticorruption Resource Centre.

CIMTRA, “Reprueba Congreso en Aguascalientes”. Consultado en: <http://www.cimtra.org.mx/portal/reprueba-congreso-en-aguascalientes/>

ENCIG, Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) 2015. Consultada en <https://contralacorrupcion.mx/anatomiadigital/content/corrupcion-en-mexico.php>

Fiscalía General de la República “¿Qué es la Fiscalía Especializada de Asuntos Internos?” Consultado en: <https://www.gob.mx/fgr/acciones-y-programas/que-es-la-fiscalia-especializada-de-asuntos-internos>

Ley del sistema estatal anticorrupción de Aguascalientes, emitido el 15 de mayo de 2017 por LXIII Legislatura del Congreso del Estado Libre y Soberano de Aguascalientes.

Méx, DF.: Cultura de la Rendición de Cuentas.

Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad. 2019 “Los Mexicanos Frente a la Corrupción y a la Impunidad: Perspectivas y Prospectivas 2019”, Ciudad de México.

Rowland, M. 1998. “Visión contemporánea de la corrupción”, La hora de la transparencia en América Latina. El manual de anticorrupción en la función pública, Buenos Aires, Argentina. Consultado en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/11/5005/18.pdf>

Secretaría de la Función Pública, “Sistema Nacional Anticorrupción (SNA)”. Consultado en <https://www.gob.mx/sfp/acciones-y-programas/sistema-nacional-anticorrupcion-64289>

Secretaria Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, Comisión de Selección. Consultado en <https://www.seaaguascalientes.org/comisiondeseleccion.html>

Transparencia Internacional (TI) (2015a). “Índice de Percepción de la Corrupción 2015. Nota técnica sobre la metodología” [en línea]. <Disponible en [www.transparency.org/cpi2015#downloads](http://www.transparency.org/cpi2015#downloads) > [última consulta: 26 de mayo de 2016]. [



Vázquez, D., Cardona, L., y Ortiz H. 2017 “*Los derechos humanos y la corrupción en México: Análisis de las tendencias en las entidades federativas entre 2000 y 2014*” Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Consultado en <https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/DH-Corrupcion-Mexico.pdf>