Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mr2rt4w9

Capítulo 3. Crear una cultura de integridad en la Ciudad de México

En este capítulo se analizan las políticas y prácticas de la Ciudad de México diseñadas para fomentar una cultura de integridad en las organizaciones que componen su gobierno. Se consideran los retos impuestos por las reformas aprobadas en torno a los Sistemas Anticorrupción en los ámbitos nacional y local. En consonancia con los principios de la Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública*, se ofrecen recomendaciones de medidas en el marco normativo y la cultura organizacional para asegurar su implementación. En este capítulo se evalúan los cambios que se requieren para un fomento eficaz de la ética y la gestión de conflictos de interés dentro de la Ciudad de México. Asimismo, se examina si las nuevas políticas de recursos humanos y los mecanismos adoptados son herramientas eficaces. Las acciones propuestas pretenden incorporar las políticas públicas, legislación, regulaciones y prácticas en vigor relacionadas con la integridad. También pretenden garantizar el cumplimiento de los servidores públicos con las reglas y concientizar a todas las partes interesadas que interactúan con las diversas entidades gubernamentales. En la sección final se estudian los mecanismos existentes para garantizar a los ciudadanos y las partes interesadas la participación en el monitoreo y evaluación del nuevo sistema de integridad y la rendición de cuentas en la administración pública.*

Los datos estadísticos para Israel son suministrados por y bajo la responsabilidad de las autoridades israelíes competentes. El uso de estos datos por la OCDE es sin perjuicio del estatuto de los Altos del Golán, Jerusalén Este y los asentamientos israelíes en Cisjordania bajo los términos del derecho internacional.

DR © 2019.
La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos-https://doi.org/10.1787/9789264307094-es

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mr2rt4w9

3.1. Introducción

Si bien muchos países miembros de la OCDE tienen leyes, regulaciones, políticas y prácticas para conservar o mejorar la integridad, la confianza en el servicio público ha disminuido de manera significativa, a pesar de los esfuerzos realizados por los gobiernos. La adhesión a valores centrales establecida en estas reglas por los servidores públicos también se ha visto afectada, pues estas reglas se articularon de manera deficiente o incluso se ignoraron. Por ejemplo, de acuerdo con la Encuesta Nacional sobre Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) realizada por el INEGI en 2015, la Ciudad de México tiene el nivel más bajo en términos de percepción ciudadana acerca de la corrupción, pese a las iniciativas de anticorrupción implementadas desde 2014.

La reconstrucción y la conservación de la confianza en este contexto resulta entonces un reto complejo para la Ciudad de México. Los factores que afectan la confianza son la percepción negativa de sus ciudadanos, la complejidad de su estructura gubernamental, el limitado acceso de los ciudadanos a la información pública en caso de dudas sobre la integridad de los procesos gubernamentales de toma de decisiones, la existencia de diversas reglas de ética aplicables a diferentes categorías de servidores públicos y la ausencia de un mecanismo claro para garantizar la implementación eficaz de sanciones en caso de violaciones al marco de integridad.

La estructura gubernamental de la Ciudad de México se compone de 22 secretarías, 64 entidades desconcentradas, descentralizadas, paraestatales y auxiliares, y 16 delegaciones. Entre estas unidades y organismos se superponen mandatos, objetivos y funciones. Los servidores públicos no tienen un entendimiento uniforme de sus valores, principios y prácticas. Como diversas unidades y organismos deben asegurar la integridad en la Ciudad de México, es probable que esto adquiera mayor complejidad. La nueva Constitución de la Ciudad de México, que entró en vigor en septiembre de 2018, crea organizaciones adicionales para combatir la corrupción en apego a las regulaciones federales para establecer el Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México (SAC-CDMX). La meta es garantizar la rendición de cuentas de las organizaciones públicas y desalentar conductas indeseables de los servidores públicos. Los ciudadanos, las organizaciones de la sociedad civil y los medios de comunicación de la Ciudad de México tienen ahora mucho más acceso a información mediante los diversos sitios de Internet que ha establecido la Ciudad, aunque requieren algunas mejoras para ser totalmente eficaces. Cada categoría de empleado, sea estructural o empleados base, de confianza o sindicalizados, está sujeta a diferentes reglas éticas y de conflictos de interés. Esto complica aún más el sistema y dificulta sancionar de manera oportuna para garantizar a los ciudadanos que el uso de fondos públicos tiene seguimiento y evaluación adecuados.

Los esfuerzos realizados por la Ciudad de México para incorporar una cultura de integridad en este desafiante contexto se evaluarán a la luz de la *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública* (OCDE, 2017[1]). La Recomendación detalla los elementos básicos para generar una cultura de integridad en el sector público. Entre estos se encuentran: establecimiento de normas y procedimientos de integridad claros; inversión en liderazgo para la integridad; fomento de un sector público profesional dedicado al interés público; comunicación y sensibilización respecto de normas y valores; aseguramiento de una cultura organizacional abierta; y sanciones claras y transparentes en caso de irregularidades. Avanzar de un marco de integridad a una "cultura de integridad" requiere que los gobiernos hagan más que solo aprobar leyes, regulaciones, políticas y prácticas formales. Los riesgos de irregularidades evolucionan y surgen con mucha rapidez, y es necesario integrar e incorporar las reglas a la estructura organizacional,

DR © 2019.
La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos-https://doi.org/10.1787/9789264307094-es

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mr2rt4w9

incluso la gestión de recursos humanos, sus prácticas y procedimientos de gestión y su control interno.

3.2. Establecer un marco de integridad normativo para avanzar hacia un enfoque basado en valores

3.2.1. La Ciudad de México podría considerar racionalizar sus reglas éticas y crear un Código de Ética único e integral con el fin de fomentar la integridad y la gestión de conflictos de interés.

El marco legal general actual que establece los principios, valores y normas de conducta esperados de los servidores públicos de la Ciudad de México se compone de tres instrumentos legales (Cuadro 3.1). De acuerdo con entrevistas con servidores públicos, ninguna de estas reglas de ética se adoptó por medio de un marco participativo. Esto bien pudo influir en la eficacia y relevancia del marco actual y en la aceptación de estas reglas por parte de los servidores públicos. Tampoco contienen ninguna referencia a la posibilidad de establecer reglas específicas en el marco ético para áreas delicadas y puestos laborales con riesgos particulares. Solo una de estas reglas éticas se refiere vagamente a la posibilidad de que cada organismo público de la Ciudad de México adopte su propio código organizacional.

Cuadro 3.1. Marco de conducta ética en la administración pública de la Ciudad de México

Legislación primaria	
Artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (LFRSP), derogado el 18 julio de 2016 en el *Diario Oficial de la Federación*.	Hace referencia a cinco principios y describe en sus diversas fracciones 24 conductas deseables e indeseables que se esperan de los servidores públicos, y las sanciones correspondientes en caso de contravención.
Artículos 6, 7, 49 al 64 y del 75 al 89 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA) publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 julio de 2016. (nueva ley).	La ley hace referencia a 11 principios del servicio público en México, describe las 10 conductas deseables e indeseables que se esperan de los servidores públicos y señala las conductas que se consideran faltas administrativas graves y no graves. Finalmente, establece las sanciones correspondientes en caso de contravención.
Artículos 6, 7, 49 al 64 y del 75 al 89 de la Ley de Responsabilidades Administrativas de la Ciudad de México (LRA) publicada en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* el 1 de septiembre de 2017.	La Ley de Responsabilidades Administrativas de la Ciudad de México, de manera armonizada con la LGRA, también hace referencia a 11 principios del servicio público en México, y establece además los principios de transparencia como principio rector. Igualmente, de manera homologada con la LGRA, describe las 10 conductas deseables e indeseables que se esperan de los servidores públicos y señala las conductas que se consideran faltas administrativas graves y no graves. Finalmente, establece las sanciones correspondientes en caso de contravención.
Código de Ética de los Servidores Públicos para el Distrito Federal (CESPDF), promulgado el 10 de julio de 2014.	Expresa 13 conductas deseables e indeseables sin referencia a valores, principios y sanciones. Impone que todos los servidores públicos deben sujetarse a las más altas normas de conducta orientadas a fomentar una cultura de respeto y profesionalismo, y confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas. No existen lineamientos adicionales que estipulen cómo cumplir con esta obligación, si el gobierno le dará seguimiento ni si se impondrán sanciones en caso de incumplimiento.
Carta de Obligaciones de los Servidores Públicos (COSP), Circular 009 de la Contraloría General del Distrito Federal, en vigor desde el 23 de mayo de 2013.	Establece cinco principios y describe 16 conductas deseables e indeseables, las sanciones y los mecanismos correspondientes para hacerlas cumplir. Se aplica solo a puestos de estructura y a los considerados “de confianza”.

El marco normativo actual, aunque aparentemente exhaustivo, no cumple con eficacia su función de prevención debido a su fragmentación y falta de definiciones y mecanismos que describan los valores básicos asociados con ser un servidor público en la Ciudad de

DR © 2019.
La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos-https://doi.org/10.1787/9789264307094-es

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mr2rt4w9

México. Tampoco define, por ejemplo, lo que constituye un conflicto de interés, como es el caso en el nivel federal (Recuadro 3.1).

Recuadro 3.1. Código de Ética para funcionarios públicos del nivel federal

El nuevo Código de Ética abarca tanto principios como valores generales y un conjunto de conductas deseables e indeseables. El Código general de Ética reúne una serie de principios constitucionales (legalidad, honestidad, lealtad, imparcialidad, eficiencia), así como valores adicionales (interés público, respeto, respeto por los derechos humanos, igualdad y no discriminación, igualdad de género, cultura y entorno, integridad, cooperación, liderazgo, transparencia, rendición de cuentas) que todo servidor público debe respetar. Estos principios y valores se duplican en gran medida con los establecidos en el conjunto de reglas de ética adoptado por la Ciudad de México. Sin embargo, las reglas de ética de la Ciudad excluyen los valores de respeto por los derechos humanos, igualdad y no discriminación, igualdad de género y cooperación.

Por otra parte, en el ámbito federal se articula un conjunto específico de conductas deseadas e indeseadas en las Reglas de Integridad, que son complemento del nuevo Código de Ética y se dividen en 12 categorías específicas:

- Actuación pública;
- Información pública;
- Contratación pública, licencias, permisos, autorizaciones y concesiones;
- Programas gubernamentales;
- Trámites y servicios públicos;
- Recursos humanos;
- Administración de bienes muebles e inmuebles;
- Procesos de evaluación;
- Control interno;
- Procedimientos administrativos;
- Desempeño permanente con integridad y
- Cooperación con integridad.

Fuente: (OCDE, 2017[2]), *Estudio de la OCDE sobre integridad en México: Adoptando una postura más firme contra la corrupción*, OECD Publishing, Paris.

En las charlas con los funcionarios, estos confirmaron que las reglas de ética, en los diferentes niveles gubernamentales, crean confusión y reducen su integración eficaz a su trabajo cotidiano. De hecho, los servidores públicos de la Ciudad de México consideran el cumplimiento del Artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (LFRSP) y la Carta de Obligaciones de los Servidores Públicos (COSP) como sinónimo de actuación ética. La COSP es el único conjunto de reglas que obliga a los servidores públicos a confirmar con una declaración firmada que conocen y

DR © 2019.
La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos-https://doi.org/10.1787/9789264307094-es

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mr2rt4w9

reafirman su compromiso con el cumplimiento del Artículo 47 de la LFRSP y que de lo contrario se les podría aplicar una sanción administrativa. También contiene una cláusula de implementación que indica que las unidades de control interno dentro de la Contraloría General garantizarán que las secretarías, los organismos desconcentrados, las delegaciones y las entidades gubernamentales difundan el acta entre sus funcionarios y el público en general como un mecanismo para recordar a los servidores públicos su obligación de actuar en apego al marco legal actual. En la medida de lo posible, la Contraloría General debe armonizar sus instrumentos de promoción de la ética e integridad pública, como lo es la COSP, con el marco legal del nuevo Sistema Anticorrupción local de manera que refleje las disposiciones de la Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA) y de la Ley de Responsabilidades Administrativas de la Ciudad de México (LRA).

La LRA es parte de leyes secundarias promulgadas para crear el SAC de la Ciudad de México. Menciona que la Contraloría y las unidades de control interno (en el caso de los organismos autónomos) adoptarán un Código de Ética. La Dirección General de Legalidad de la Contraloría General será responsable de redactar este nuevo código de ética. Vale la pena observar que este futuro Código de Ética deberá elaborarse con un lenguaje sencillo y claro para reducir la confusión entre los servidores públicos, y deberá estructurarse de manera comprensible. Se necesita considerar la inclusión de mecanismos preventivos para garantizar la integridad de las decisiones gubernamentales y una internalización eficaz de las reglas de ética entre los servidores públicos. Esto les ayudará a tomar la decisión intrínseca de actuar en aras del interés público cuando enfrenten situaciones éticas reales en lugar de solo cumplir con el marco de ética.

3.2.2. Al preparar su futuro Código de Ética, la Ciudad de México debería utilizar un lenguaje sencillo para comunicar con claridad las conductas esperadas de todos los servidores públicos.

Desde un punto de vista conceptual, las diversas reglas de ética de la Ciudad de México se ubican entre un Código de conducta y un Código de ética. Contienen principios y valores, enlistan un conjunto de conductas deseables e indeseables y también describen la manera de hacerlas cumplir (Recuadro 3.2).

Recuadro 3.2. Código de conducta o código de ética

Temas conceptuales

A menudo se distingue entre un "código de conducta" y un "código de ética". Esta distinción generalmente se refiere tanto a los contenidos del código como a la manera de hacerlo cumplir:

- El "código de conducta" es un instrumento característico de un enfoque de gestión de la integridad basado en reglas. Al igual que este enfoque más general, parte del supuesto de que las personas son esencialmente egoístas y que solo se comportarán con integridad cuando coincida con sus propios intereses; de aquí que un código de conducta preferentemente detallado describa, de manera más específica e inequívoca posible, cuál es la conducta esperada. Un código de conducta de este tipo establece procedimientos estrictos para hacerlo cumplir: monitoreo sistemático y castigo estricto a quienes incumplan las reglas.

DR © 2019.
La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos-https://doi.org/10.1787/9789264307094-es

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mr2rt4w9

- Por otra parte, un "código de ética" está basado en un enfoque centrado en valores. Se centra en valores generales más que en lineamientos específicos de conducta, lo que deposita más confianza en las capacidades de los miembros de la organización para ejercer un razonamiento moral independiente. Más que señalarles qué hacer, la organización proporciona a sus miembros un marco que identifica los valores generales y presta apoyo, capacitación y orientación para aplicarlos en situaciones de la vida real.

En cuanto a la opción entre los dos tipos de código, la recomendación reside en situarla en el cuestionamiento más amplio sobre el equilibrio entre enfoques basados en reglas y enfoques basados en valores, equilibrio que también debería tomar en consideración el contexto externo.

Fuente: (OCDE, 2009[3]), Towards a Sound Integrity Framework: Instruments, Processes, Structures and Conditions for Implementation, GOV/PGC/GF(2009)1, abril 23.

Al racionalizar estas reglas en un código de ética único, la Ciudad de México mejoraría la claridad y evitaría la confusión entre sus servidores públicos. Este documento reduciría el número de valores, ofrecería una sola definición de conflictos de interés y definiría su alcance y los mecanismos de cumplimiento. También identificaría un punto de contacto con el cual comunicarse en caso de tener dudas y preguntas acerca del contenido o su aplicación (OCDE, 2009[3]). También se necesitará incluir preceptos centrales de integridad, como obsequios y prestaciones, reglas previas y posteriores al empleo público, de alguna manera dispersos en el marco de integridad actual. Las disposiciones para este futuro Código de Ética deberían trascender el cumplimiento con el marco legislativo y centrarse más en medidas preventivas que en sanciones. Esto sentará las bases para una coordinación sólida entre la Dirección General de Legalidad, la de Asuntos Jurídicos y las unidades de control interno.

Recuadro 3.3. La Constitución de la Ciudad de México

La Ciudad de México promulgó su Constitución el 5 de febrero de 2017 como resultado de un extenso trabajo participativo de muchas partes interesadas. Especialistas, miembros del entorno académico, líderes sociales y organizaciones de la sociedad civil participaron activamente dando a conocer sus puntos de vista. Algunas de sus metas son fomentar y garantizar el ejercicio pleno de los derechos ciudadanos, satisfacer las responsabilidades del gobierno ante los ciudadanos, la conservación y mejora del medio ambiente, el combate a la corrupción, la disminución de las desigualdades y mejorar la justicia distributiva, y fomentar el bienestar social. La Constitución entrará en vigor el 17 de septiembre de 2018.

El primer título de esta nueva Constitución contiene varios artículos que establecen los nuevos principios constitucionales. El Artículo 3 delinea el ejercicio de los poderes oficiales en los términos siguientes:

Título Primero

Disposiciones Generales

DR © 2019.
La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos-https://doi.org/10.1787/9789264307094-es

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mr2rt4w9

Artículo 3: De los principios rectores

1. La dignidad humana es el principio rector supremo y sustento de los derechos humanos. Se reconoce a toda persona la libertad y la igualdad en derechos. La protección de los derechos humanos es el fundamento de esta Constitución, y toda actividad pública estará guiada por el respeto y garantía a ellos.
2. La Ciudad de México asume como principios:
   a. El respeto a los derechos humanos, la defensa del Estado democrático y social, el diálogo social, la cultura de la paz y la no violencia, el desarrollo económico sustentable y solidario con visión metropolitana, una distribución del ingreso más justa, la dignificación del trabajo y el salario, la erradicación de la pobreza, el respeto a la propiedad privada, la igualdad sustantiva, la no discriminación, la inclusión, la accesibilidad, el diseño universal, la preservación del equilibrio ecológico, la protección al ambiente, y la protección y conservación del patrimonio cultural y natural. Se reconoce la propiedad de la Ciudad sobre sus bienes del dominio público, de uso común y del dominio privado; asimismo, la propiedad ejidal y comunal.
   b. La rectoría del ejercicio de la administración pública debe apegarse a la ética, la austeridad, la racionalidad, la transparencia, la apertura, la responsabilidad, la participación ciudadana y la rendición de cuentas con control de la gestión y evaluación, en los términos que fije la ley.
   c. La función social de la Ciudad, a fin de garantizar el bienestar de sus habitantes, en armonía con la naturaleza.
3. El ejercicio del poder se organizará conforme a los principios de democracia directa, representativa y participativa, interés social, subsidiariedad, proximidad gubernamental y derecho a la buena administración.

A partir de este punto se considera el derecho a la buena administración como un derecho humano de acuerdo con lo mencionado en el Artículo 7 de la Constitución. De conformidad con el Artículo 60 de la nueva Constitución, este derecho se garantiza mediante un gobierno abierto, honesto, transparente, profesional, eficiente, austero, incluyente, resiliente y de gobierno completo que procure el interés público y el combate a la corrupción.

Fuente: Ciudad de México (s.f.), *Constitución Política de la Ciudad de México*, http://www.infodf.org.mx/documentospdf/constitucion_cdmx/Constitucion_%20Politica_CDMX.pdf, (consultada el 3 de abril de 2017) y 2016, *Proyecto de la Constitución Política de la Ciudad de México,* http://gaceta.diputados.gob.mx/ACCM/DOC/ProyectoConst15sep.pdf.

Por tanto, la Ciudad de México podría considerar, al crear su nuevo Código de Ética, los frecuentemente mencionados valores centrales del servicio público adoptados por los países miembros de la OCDE como condición previa al establecimiento de un gobierno íntegro y que rinda cuentas (Gráfica 3.1). La referencia a estos valores no necesita ser exhaustiva y podría mencionar, por ejemplo, los más identificados por los gobiernos, como legalidad, transparencia, objetividad, eficiencia y rendición de cuentas. Este nuevo Código de Ética en

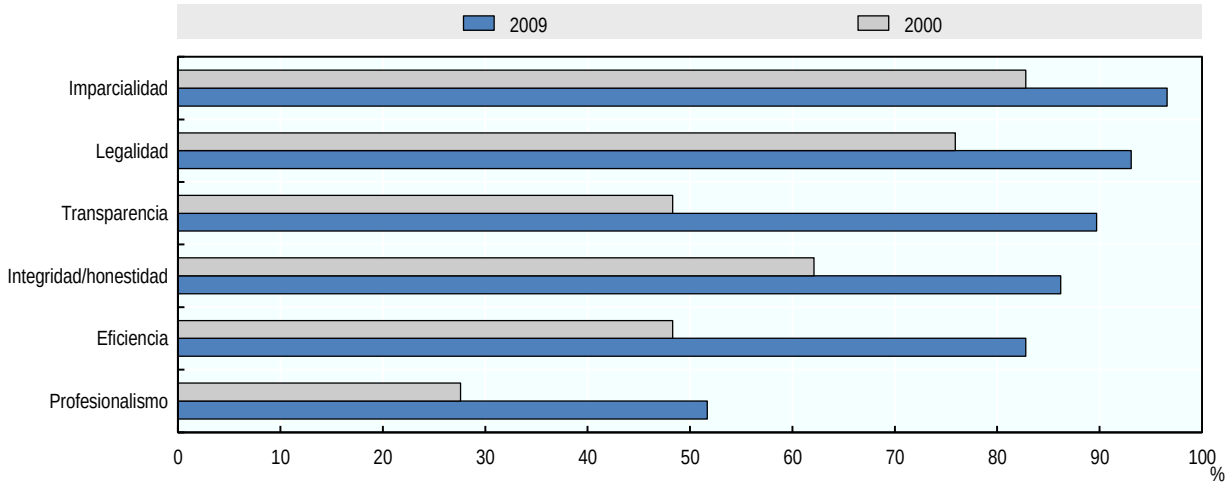
DR © 2019.
La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos-https://doi.org/10.1787/9789264307094-es

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mr2rt4w9

ningún caso debe utilizar un lenguaje legalista, como se recomienda en el Recuadro 3.4, para garantizar su integración eficaz en el trabajo cotidiano de los servidores públicos. Asimismo, necesita considerar las diversas misiones de las entidades del gobierno de la Ciudad de México, pues los códigos de ética están diseñados para proteger la integridad y la reputación de las diversas entidades que estarán a su alcance (Gilman, 2005[4]).

Gráfica 3.1. Valores centrales del servicio público

Porcentaje de los 29 países que respondieron a las encuestas de 2000 y 2009



Fuente: (OCDE, 2009[5]), "Graph 3 Frequently stated core public service values (2000 and 2009)", en *Government at a Glance 2009*, OECD Publishing, Paris.

Recuadro 3.4. Elaboración de un Código de Integridad: lineamientos para el proceso y el contenido

Se han generado varios criterios y lineamientos para la creación de códigos de integridad. A continuación se presenta una selección de recomendaciones basadas en estos lineamientos y las lecciones aprendidas por experiencia:

- Un paso preparatorio importante consiste en preceder el código con una **carta** de los niveles gubernamentales más altos (políticos o administrativos) que explique las razones para elaborar un código y destaque su importancia.
- El código en sí debería comenzar por una **introducción** que aborde sus metas y características. A continuación se presenta una lista no exhaustiva de posibles aspectos y preguntas:
  - Objetivos: ¿Qué expectativas atiende el código?
  - Alcance: ¿A quién se aplica el código?
  - Cumplimiento: ¿Es posible hacer cumplir el código y, de ser así, cómo?
  - Contacto: ¿A quién se pueden acercar los miembros del personal si tienen preguntas sobre el contenido o aplicación del código?
  - Jerarquía de valores y reglas: ¿Deben los lectores del código dar

DR © 2019.
La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos-https://doi.org/10.1787/9789264307094-es

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mr2rt4w9

importancia al orden en el cual se presentan los valores y las reglas?

- Valores en conflicto: ¿Cómo actuar si los valores tratados en el código están en conflicto entre sí? ¿La organización proporciona apoyo a los miembros del personal que se enfrenten con este dilema (por ejemplo, mediante capacitación, orientación, consejería, etcétera)?
- Congruencia: El código se incorpora en un marco de gestión de la integridad más amplio. ¿Cuáles son estos otros instrumentos y cómo se relacionan con el código?

Después de la introducción inicia el código en sí. Los lineamientos siguientes (Maesschalck, J., and Schram, F., 2006[6]) aumentan la calidad y pertinencia de un código que se adapte al siguiente modelo: incluir un número limitado de valores centrales, cada uno definido y posteriormente especificado en detalle en reglas específicas que a su vez puedan ilustrarse con ejemplos:

- **Claridad**: Hacer el texto tan claro y legible como sea posible. El código deberá ser claro para todos los miembros del personal que se espera lo apliquen.
- **Sencillez**: Hacer el texto tan sencillo como sea posible, pero no demasiado. La integridad es un tema complicado y el código no debe descuidar esto. Aun así, no hay razón para complicar las cosas más de lo necesario.
- **Concreto**: Evitar generalizaciones vacías. No siempre es posible evitar realizar afirmaciones vagas, especialmente en los "códigos de ética" basados en valores. No obstante, es importante intentar presentar los valores de la manera más concreta posible, por ejemplo, especificándolos en reglas y lineamientos determinados o con ejemplos concretos.
- **Estructurado**: Asegurar que el código esté integrado de manera lógica y centrado en una serie de valores básicos que no se dupliquen. Si los valores son en verdad mutuamente exclusivos, será más fácil identificar las tensiones entre ellos. Estas tensiones son características de los dilemas éticos, y un código con valores delineados con claridad se convierte de esta manera en una herramienta muy útil para tratar con dilemas éticos o explorar dilemas éticos en las sesiones de capacitación.
- **Congruencia**: Utilizar conceptos de manera congruente y parsimoniosa. No es buena idea utilizar diferentes términos para el mismo concepto dentro del mismo código (o en diferentes documentos dentro de la misma organización). De la misma manera, deberá evitarse el mismo término con diferentes significados. Hay que decidir el término más apropiado y utilizarlo de manera sistemática en todos los documentos con el mismo significado. Lo anterior aumenta en gran medida la oportunidad de que todos los miembros del personal utilicen el mismo lenguaje, lo que permite que el código y los documentos relacionados sean herramientas verdaderamente útiles en la capacitación y conversación cotidiana.
- **Vinculación**: Incluir suficientes referencias cruzadas en el código a otros documentos, lineamientos y códigos donde los miembros del personal encuentren mayores detalles sobre temas específicos (véase la idea mencionada de un código como "portal" de toda la información relevante relacionada con la integridad).

DR © 2019.
La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos-https://doi.org/10.1787/9789264307094-es

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mr2rt4w9

- **Pertinencia**: El código deberá ir más allá de lo obvio y centrarse particularmente en los temas en que se requiere orientación. La oportunidad para ello aumenta si los análisis de riesgos y los análisis de dilemas se utilizan en la preparación del código.

Fuente: (OCDE, 2009[3]), Towards a Sound Integrity Framework: Instruments, Processes, Structures and Conditions for Implementation, GOV/PGC/GF(2009)1, abril 23.

Con el fin de garantizar la claridad, la Ciudad de México podría considerar eliminar del nuevo Código de Ética las reglas de integridad detalladas y diseñar, con base en buenas prácticas internacionales como las de Australia, un Manual o Lineamientos para ofrecer orientación en la resolución de dilemas éticos que puedan surgir en el ejercicio de las funciones del servicio público. Hasta la fecha, no hay lineamientos eficaces sobre cómo resolver dilemas éticos (Recuadro 3.5). El Manual propuesto podría contener disposiciones con criterios más claros, concretos, sencillos y congruentes para ayudar con eficacia a los servidores públicos de la Ciudad de México en la resolución de dilemas éticos que podrían presentarse en su trabajo diario.

Recuadro 3.5. Orientar a los funcionarios públicos que enfrentan dilemas éticos en Australia

El gobierno australiano elaboró e implementó estrategias para mejorar la ética y la rendición de cuentas en el servicio público australiano (APS, por sus siglas en inglés), como el Código de Conducta del Cabildeo y el registro de "terceros", el Código del Asesor Ministerial, y el trabajo sobre denuncias y libertad de información.

Con el fin de apoyar su régimen sobre ética e integridad, la Comisión Australiana del Servicio Público mejoró su orientación sobre los Valores del Servicio Público Australiano y los temas relacionados con el Código de Conducta. Lo anterior incluye la integración de la capacitación sobre ética en las actividades de capacitación y desarrollo en todos los niveles.

Para ayudar a los servidores públicos en su proceso de toma de decisiones al enfrentar dilemas éticos, la Comisión Australiana del Servicio Público diseñó un modelo de toma de decisiones que sigue el acrónimo en inglés REFLECT (reflejar o reflexionar):

1. Reconocer un posible problema o tema

Los funcionarios públicos deben preguntarse:

- ¿Tengo la corazonada de que algo no está bien o de que es una situación de riesgo?
- ¿Es este un tema de algo correcto frente a algo correcto, o de algo correcto frente a algo incorrecto?
- Reconocer la situación como una que podría involucrar tensiones entre los Valores del APS o entre el APS y los valores personales del funcionario.

DR © 2019.
La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos-https://doi.org/10.1787/9789264307094-es

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mr2rt4w9

2. Encontrar información pertinente

- ¿Qué dio lugar al problema y cuáles son las circunstancias?
- Identificar la legislación relevante, así como las políticas y la orientación (en el nivel del APS y del organismo específico).
- Identificar los derechos y responsabilidades de las partes involucradas relevantes.
- Identificar cualquier decisión precedente.

3. Permanecer en la "disyuntiva"

- Dialogar sobre el asunto, utilizar la intuición (inteligencia emocional y procesos racionales) y el análisis, escuchar y reflexionar con supervisores, colegas respetados, colegas en general o servicios de apoyo; y no olvidar la privacidad.

4. Evaluar las opciones

- Descartar opciones poco realistas.
- Aplicar la prueba de rendición de cuentas: ¿la decisión soportaría el escrutinio público o el análisis independiente?
- Prepararse para explicar las razones de la decisión tomada.

5. Tomar una decisión

- Llegar a una decisión, implementarla y documentarla de ser necesario.

6. Darse tiempo para reflexionar

- ¿Cómo resultó la decisión para todos los involucrados?
- Aprender de la decisión tomada.
- Si tuviera que hacerlo todo de nuevo, ¿qué cambiaría?

Fuente: Office of the Merit Protection Commissioner (2009), "Ethical decision making", *http://www.apsc.gov.au/publications-and-media/current-publications/ethical-decision-making*.

Un aspecto adicional que la Ciudad de México debería considerar al racionalizar el marco ético consiste en definir una estrategia para garantizar la alineación con los códigos organizacionales dentro de su administración pública y cerciorarse de que sean de fácil acceso para su consulta, de que todos los funcionarios lo conozcan y se apliquen de la forma apropiada. Para garantizar un enfoque de gobierno completo y fortalecer la coordinación, la Ciudad de México necesita coordinarse con las delegaciones para asegurar la coherencia del nuevo marco ético y de conflicto de intereses que implemente el Sistema Anticorrupción local. En consecuencia, la Ciudad de México deberá asegurarse que todos los servidores públicos de su jurisdicción compartan los mismos valores y estén conscientes de las posibles sanciones en caso de faltas al código.

Esta propuesta para un nuevo Código de Ética necesita aplicarse a todos los servidores públicos y empleados de la Ciudad de México sin importar su situación contractual, a

DR © 2019.
La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos-https://doi.org/10.1787/9789264307094-es

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mr2rt4w9

diferencia de lo que sucede actualmente. Todos los empleados deben recibir el mismo nivel de orientación y capacitación básicas, mientras que los niveles ejecutivos y los funcionarios con riesgos deben recibir orientación adicional y a la medida. La Ciudad de México requiere que incluso el personal temporal conozca el nuevo Código de Ética.

Por último, al redactar estas reglas, la Ciudad de México necesita consultar a sus servidores públicos para alcanzar un entendimiento común en toda la administración pública y asegurar su cumplimiento. El nuevo Código de Ética deberá acompañarse de un conjunto de lineamientos de interpretación, listas de verificación y procedimientos para asegurar su aplicación de manera congruente y coherente, evitando sesgos y situaciones de conflicto de interés.

3.2.3. La Ciudad de México también podría considerar simplificar sus reglas actuales sobre conflictos de interés.

Para gestionar con eficacia el conflicto de interés en el lugar de trabajo, las reglas al respecto deben precisar con claridad lo que se espera de los servidores públicos y acompañarse de procedimientos, lineamientos, listas de verificación y cualquier otra herramienta que les ayude en la determinación de la existencia de conflictos de interés y cómo proceder en ese caso. Estas reglas suelen aplicarse con enfoques descriptivos y prescriptivos.

De forma similar al caso de las reglas de ética existentes, el marco de conflictos de interés de la Ciudad de México se compone de los instrumentos legales, políticas y lineamientos que se detallan en el Cuadro 3.2, y que son muy diferentes en contenido y calidad. Asimismo, su potencial de aplicación no es uniforme, pues estas reglas se aplican a puestos de estructura y los considerados de confianza (de nombramiento libre), pero no a los empleados sindicalizados.

Cuadro 3.2. Reglas actuales sobre conflictos de interés en la Ciudad de México

Marco regulatorio sobre conflicto de intereses
Artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (LFRSP), derogado el 18 de julio de 2016 y vigente hasta el 18 de julio de 2017
Artículo 3, fracción VI; 31; 37, último párrafo; 47, 58 y 60 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de julio de 2016, con entrada en vigor el 19 de julio de 2017
De forma similar y alineada a la LGRA, los artículos 3, fracción VII; 31; 37 último párrafo; 47; 58 y 60 de la Ley de Responsabilidades Administrativas de la Ciudad de México (LRA) publicada en la *Gaceta Oficial de la CDMX* el 1 de septiembre de 2017
Lineamientos para la presentación de declaración de intereses y manifestación de no conflicto de intereses a cargo de los servidores públicos de la administración pública del Distrito Federal y sus contrapartes (Lineamientos de julio de 2015)
Acuerdo por el que se fijan políticas de actuación para una rendición de cuentas transparente que implique evitar el conflicto de intereses y el incremento del patrimonio no justificado (Lineamientos de marzo de 2016)
Lineamientos para la declaración y difusión de información patrimonial, fiscal y de intereses a cargo de las personas servidoras públicas de la administración pública de la Ciudad de México y contrapartes (Lineamientos de abril de 2016).

Fuente: Autor con base en información proporcionada por la Contraloría General.

Varias fracciones del Artículo 47 de la LFRSP, que esbozan las responsabilidades de los servidores públicos (derogado en el *DOF* el 18 de julio de 2016 y vigente hasta el 18 de julio de 2017) describen situaciones en las cuales podría surgir un conflicto de intereses y ofrecen como referencia un procedimiento para gestionar el conflicto de intereses. Esto consiste en notificar a los gerentes de esta situación cuando se produzca. Igualmente, la nueva LGRA emitida el 18 de julio de 2016, la cual entró en vigor el 19 de julio de 2017,

DR © 2019.
La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos-https://doi.org/10.1787/9789264307094-es

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mr2rt4w9

define el conflicto de intereses como "la posible afectación del desempeño imparcial y objetivo de las funciones de los Servidores Públicos en razón de intereses personales, familiares o de negocios". Describe además situaciones en las cuales podría surgir un conflicto de intereses y establece un procedimiento para gestionarlo. Estipula que el servidor público que tenga conocimiento de que se encuentra en un conflicto de intereses o impedimento legal debe informarlo a su jefe inmediato o al órgano gubernamental que determinen las disposiciones aplicables. Establece que ese empleado debe solicitar que sea excusado de participar en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de los asuntos que le actualizan el conflicto de intereses. Acto seguido, el jefe inmediato debe determinar y comunicarle al servidor público, a más tardar 48 horas antes del plazo establecido para atender el asunto en cuestión, los casos en que no sea posible abstenerse de intervenir. También establece que deben darse instrucciones por escrito para la atención, tramitación o resolución imparcial y objetiva de dichos asuntos.

Los Lineamientos de mayo de 2015 describen cuándo puede surgir un conflicto de intereses, pero no mencionan mecanismos para evitar la situación. Además, sus reglas solo se aplican a funcionarios encargados de compras públicas. Los demás Lineamientos no contienen una definición de lo que constituye un conflicto de intereses. Se refieren a los mecanismos para declarar intereses financieros y no financieros, y a la plataforma digital mediante la cual deben hacerse públicas estas declaraciones, pero no especifican un mecanismo para impedir que surjan o para mitigar su impacto sobre los procesos públicos de toma de decisiones.

A partir del estudio y las conversaciones con servidores públicos de la Ciudad de México, parece que tal como están escritos actualmente, estos lineamientos no contribuyen a crear un entendimiento común sobre cómo gestionar una situación de conflictos de intereses con eficacia, así como tampoco para evitar que surjan estas situaciones. Por esto, la Ciudad de México podría considerar simplificar y aclarar las reglas para asegurarse de que los servidores públicos entiendan y reconozcan que la gestión de una situación de conflictos de interés no se puede limitar a llenar un formato de declaración de sus intereses financieros y no financieros, y sancionar los retrasos en su entrega. Los servidores públicos de la Ciudad de México necesitan entender que puede surgir un conflicto de intereses cuando ejercen sus obligaciones y funciones y necesitan gestionarse o evitarse de manera eficaz para conservar la integridad del sistema. La Ciudad de México necesita garantizar que se realicen esfuerzos continuos de capacitación y actividades para concientizar sobre esto. Además, debe alentarse a los servidores públicos a que identiquen posibles conflictos de intereses y reportarlo desde que se presente a sus gerentes, superiores o a la unidad facultada para ofrecer orientación con miras a alcanzar una solución conjunta (véase el Recuadro 3.6).

3.2.4. La Ciudad de México podría considerar actualizar el código organizacional existente.

Cinco entidades gubernamentales de la Ciudad de México han adoptado su propio Código de Ética: dos secretarías, dos organismos descentralizados y una entidad (Cuadro 3.3). A diferencia de las reglas de ética aplicables actualmente a los servidores públicos, dos de estos códigos organizacionales contienen una definición de lo que constituye el conflicto de intereses. Ninguna de las entidades y organizaciones gubernamentales alinean de manera sistemática sus misiones con los valores establecidos en el marco de ética existente, y algunas no se aprobaron mediante un proceso participativo. Asimismo, los servidores públicos que trabajan en las unidades de control interno de la Contraloría no

DR © 2019.
La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos-https://doi.org/10.1787/9789264307094-es

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mr2rt4w9

están conscientes o fueron informados de este desequilibrio entre misión y valores, aunque son responsables por hacer cumplir las reglas generales de ética.

Cuadro 3.3. Códigos de Ética Organizacional de la Ciudad de México

Códigos de ética y reglas de integridad de la Ciudad de México
Código de Ética de la Secretaría de Educación (contiene 19 principios)
Código de Ética de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (establece tres principios éticos, cuatro obligaciones, contiene sanciones y cuenta con una definición de conflicto de interés)
Código de Ética del Ombudsman de la Ciudad de México (establece 11 principios y detalla siete obligaciones impuestas a los servidores públicos)
Código de Ética del Tribunal Superior de Justicia del Poder Judicial (establece 22 principios que deberán guiar a los servidores públicos y cuenta con una definición de conflicto de intereses)
Código de Ética del Sistema de Aguas de la Ciudad de México (establece cinco principios, y hace referencia a las declaraciones de conflicto de intereses y de ausencia del mismo)

Fuente: Autor con base en información proporcionada por la Contraloría General.

Aunque contar con un Código de Ética separado puede ser un elemento central de una estrategia gubernamental para concentrarse en organizaciones con funciones consideradas particularmente sensibles a riesgos, mantener la congruencia entre todos estos Códigos puede representar un desafío, pues podría socavar la uniformidad de las normas esperadas de conducta ante riesgos a la integridad (OCDE, 2012[7]).

En la Ciudad de México, las entidades gubernamentales que han adoptado sus propios códigos no han contado con la orientación de un marco general. Su contenido, alcance y calidad son muy diferentes. Una revisión de estos códigos de ética organizacionales confirma que no existe coherencia en cuanto a los valores y las obligaciones éticas que se imponen a los servidores públicos. Esta fragmentación y la falta de principios generales y valores comunes a estas organizaciones no permiten implementar una cultura operativa de integridad uniforme en las entidades del sector público. Así, la Ciudad de México podría considerar, mientras se actualizan estos códigos organizacionales, la adopción de lineamientos específicos como sucede en el ámbito federal. Esto garantizaría, entre otras cosas, que estos códigos utilicen lenguaje sencillo, identifiquen los riesgos de violaciones a la integridad en el contexto de las actividades de la organización, ofrezcan orientación a los funcionarios públicos que trabajan en estas organizaciones cuando surjan dilemas éticos o conflictos de interés, y también que se encuentren alineados con el nuevo marco de integridad. La Ciudad de México debería ir más allá de solo proporcionar definiciones, estableciendo mecanismos para declarar la existencia de situaciones de conflicto y ofrecer instrumentos que orienten a los servidores públicos para resolver temas éticos y gestionar las situaciones de conflictos de interés cuando surjan.

Al adoptar estos nuevos códigos organizacionales, la Ciudad de México debería garantizar un proceso participativo para generar consenso y apropiación de las reglas, y ofrecer orientación relevante y clara a todos los servidores públicos. Este proceso participativo podría mitigar el riesgo de que estos códigos organizacionales se conviertan en un "trámite" orientado a un ejercicio de cumplir con la tarea, como se ha observado en muchas entidades públicas en todo el mundo en el pasado. El análisis cuidadoso de los riesgos específicos a la corrupción en las organizaciones, y los posibles dilemas éticos puede ayudar a fomentar el debate entre servidores públicos y generar consensos acerca de los valores y principios de conducta compartidos.

DR © 2019.
La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos-https://doi.org/10.1787/9789264307094-es

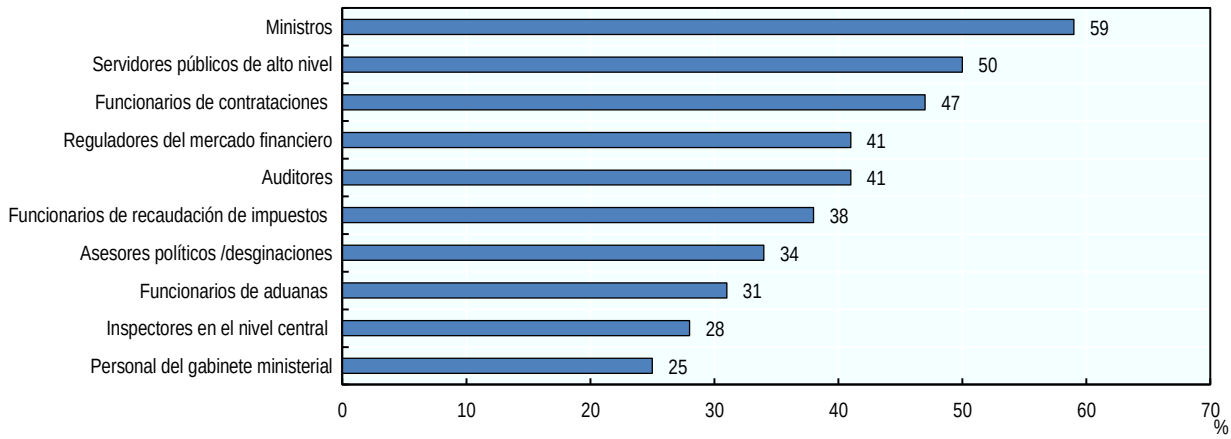
Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mr2rt4w9

3.2.5. La Ciudad de México podría considerar el desarrollo de normas especiales para áreas de riesgo como el sector de seguridad policiaca, de los asesores políticos y de funcionarios encargados de las compras públicas.

En última instancia, los servidores públicos son los responsables de identificar situaciones de conflictos de interés, pero los países de la OCDE han identificado las áreas de mayor riesgo en un intento de ofrecer orientación a sus servidores públicos para evitar y resolver situaciones de conflictos de interés. La mayoría de los países de la OCDE adoptó normas especiales para estas áreas específicas de actividad y los puestos involucrados, como se describe en la Gráfica 3.2. En países como Canadá y Estados Unidos se identificaron áreas de actividades y puestos que están más expuestos a violaciones de la integridad y situaciones de conflicto de interés, y se adoptaron reglas específicas y lineamientos para resolver temas éticos y evitar y gestionar adecuadamente los conflictos de interés. En México, el Decreto Ejecutivo del 3 de febrero de 2015 llevó a la creación de un código de conducta para todos los servidores públicos y un protocolo específico para regir las interacciones entre funcionarios encargados de las compras gubernamentales y los proveedores.

En la Ciudad de México no existen normas específicas para los servidores públicos que trabajan en áreas susceptibles de corrupción. Sin embargo, el marco legislativo para la contratación pública contiene disposiciones sobre la declaración de intereses, la abstención de participar en el proceso de compras gubernamentales si existen conflictos de interés, etcétera. No existen tampoco reglas específicas para otras áreas de riesgo como el Servicio de Policía Auxiliar del Distrito Federal y la Policía Bancaria e Industrial de la Ciudad de México que son dos organismos gubernamentales descentralizados de la administración pública donde se ha identificado que el riesgo de corrupción es extremadamente alto (Casar, 2016[8]).

Gráfica 3.2. Elaboración de políticas y reglas específicas de conflictos de interés para categorías determinadas de funcionarios públicos en países de la OCDE



Fuente: (OCDE, 2014[9]).

DR © 2019.
La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos-https://doi.org/10.1787/9789264307094-es

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mr2rt4w9

La LRA de la Ciudad de México no contiene reglas específicas para los funcionarios involucrados en las compras públicas u otros funcionarios que ocupen puestos que estén particularmente en riesgo de corrupción. Sí establece un sistema específico que se pondrá en marcha en la Plataforma Digital para identificar servidores públicos que participen en el proceso de compras públicas y las entidades gubernamentales en las que trabajan (Artículo 43 de la LRA de la Ciudad de México). Esta será una iniciativa útil para garantizar la transparencia a lo largo de todo el proceso de compras, pero no basta para evitar y resolver temas de ética y conflictos de interés que pudieran surgir en el área más expuesta al riesgo.

En el proceso de elaboración de su nuevo marco de integridad, la Ciudad de México podría considerar la identificación de las áreas de mayor riesgo y ofrecer un manual de ética y situaciones de conflicto de intereses específico para los funcionarios que participan en actividades de compras públicas u otras actividades específicas de gobierno. Lo anterior contribuiría a que los servidores públicos identifiquen estas situaciones y tomen las decisiones apropiadas. Esta orientación específica con base en riesgos complementaría los códigos organizacionales ya mencionados. En el largo plazo, también podrían establecerse reglas para quienes trabajan en el sector de seguridad pública.

3.2.6. La Ciudad de México podría establecer referencias claras que describan las sanciones aplicables en caso de contravenir las reglas de integridad, a fin de garantizar su cumplimiento.

Al establecer las conductas deseables, los servidores públicos necesitan información acerca de las consecuencias de violar las reglas éticas y de conflicto de intereses vigentes y, de ser aplicable, también los mecanismos de recuperación de pérdidas económicas y los daños que pudieran aplicarse. Es necesario redactar las reglas de conducta y de ética de manera clara, y aplicarse de manera equitativa, explicando los vínculos entre ellas y el instrumento legal donde se describen estos incumplimientos. Si se aplican de manera justa y oportuna, las sanciones tienen un impacto positivo en la credibilidad de las reglas y el marco de integridad. Envían la señal a los servidores públicos y ciudadanos de que no hay lugar para la impunidad, y de que el gobierno toma en serio la defensa del interés público y que contribuye a infundir los valores de integridad entre personas y organizaciones.

La investigación de la OCDE sugiere que las organizaciones deben reaccionar a las conductas indeseadas incluso en acciones pequeñas. Cualquier aceptación de esta conducta erosiona la integridad de la organización o fomenta el cinismo y la frustración entre aquellos que cumplen las reglas (OCDE, 2017[10]). Las sanciones más comunes en caso de violación de políticas de conflictos de interés entre los países de la OCDE son el procesamiento disciplinario y criminal, así como la cancelación de las decisiones y los contratos afectados (Recuadro 3.6).

DR © 2019.
La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos-https://doi.org/10.1787/9789264307094-es

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mr2rt4w9

Recuadro 3.6. Establecimiento de sanciones proporcionales por violación de las políticas de conflicto de interés

Se toma en consideración la naturaleza del puesto cuando los países determinan las consecuencias personales apropiadas por la violación de la política de conflictos de interés. La siguiente lista de consecuencias personales indica la variedad de sanciones severas aplicadas a diferentes categorías de funcionarios en Portugal:

- pérdida del mandato de funcionarios políticos y altos funcionarios públicos, asesores o consultores técnicos;
- cese inmediato del puesto y devolución de todas las sumas recibidas por parte de asesores ministeriales;
- tres años de suspensión de responsabilidades políticas de alto nivel y de responsabilidades públicas para los servidores públicos de alto nivel;
- pérdida del puesto en caso del personal administrativo y
- multa e inactividad o suspensión para los servidores civiles y el personal contractual.

Fuente: (OCDE, 2005[11]), Managing a Conflict of Interest in the Public Service: OECD Guidelines and countries experiences, OECD Publishing, Paris.

En el marco de integridad de la Ciudad de México (aplicable antes del 1 de septiembre de 2017), las sanciones impuestas en caso de incumplimientos de ética o conflicto de interés no se entendían con claridad. Los servidores públicos no siempre estaban conscientes de que su falta tendría consecuencias no solo para ellos, sino también para sus organizaciones, y que las sanciones podrían imponerse de manera acorde con la falta. Las sanciones por faltas a la integridad tampoco se expresaban ni establecían con claridad en los diversos instrumentos legales, políticas y lineamientos que en algunos casos se refieren al Artículo 47 de la LFRSP, que menciona las responsabilidades de los servidores públicos (ahora derogado). Esta disposición y las demás reglas no atienden estas faltas a la integridad como las relacionadas con abuso de poder, tratamiento preferencial, ejercicio de actividades prohibidas y casos de postempleo que pudiesen presentarse como resultado de la mayor movilidad entre el sector público y el privado (el fenómeno de "puerta giratoria"). Durante las entrevistas efectuadas para este estudio, las respuestas de los funcionarios a la pregunta sobre las sanciones impuestas en caso de faltas a la integridad, sistemáticamente se referían a las disposiciones de la LFRSP (artículos 47 y 50, derogados) sin mencionar la sanción apropiada en caso de contravención de una regla de ética específica. Sus respuestas se fundamentaban en un enfoque legalista que básicamente se centraba en el cumplimiento con las disposiciones establecidas en el marco de integridad más que en identificar adecuadamente y resolver el dilema ético o el conflicto de intereses. Lo anterior sugirió que la estrategia de integridad en la Ciudad de México se ha centrado más en hacerla cumplir que en la prevención. Esto tiene el potencial de diluir la conducta ética dentro de las organizaciones, pues parece tener menos que ver con la responsabilidad personal que con un conocimiento detallado de la ley (Gilman, 2005[4]).

DR © 2019.
La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos-https://doi.org/10.1787/9789264307094-es

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mr2rt4w9

El nuevo marco jurídico correspondiente a la Ley General de Responsabilidades de los Servidores Públicos (LGRSP) y a la Ley de Responsabilidades Administrativas (LRA) de la Ciudad de México establecen claramente los actos en los que los servidores públicos podrían estar incurriendo en actos de corrupción por omisión o acción al regular las faltas administrativas graves y no graves de los servidores públicos; entre ellas se encuentran las siguientes: cohecho, peculado, desvío de recursos, utilización indebida de información, abuso de funciones, actuación en conflicto de intereses, contratación indebida, enriquecimiento oculto u ocultamiento de conflictos de interés, tráfico de influencias, encubrimiento, desacato y obstrucción de la justicia, e igualmente se establecen sanciones diferenciadas, según se trate de faltas administrativas graves o no.

Como se detalla en el Cuadro 3.4, el incumplimiento de principios éticos al momento de cumplir con sus obligaciones y funciones públicas, la falta de identificación y resolución de un conflicto de intereses cuando surge, la aceptación o mantenimiento de un interés privado prohibido, la falta de reporte de un conflicto de intereses conocido por parte de un colega, la falta de solución o gestión de conflictos de interés, no proporcionar o proporcionar información falsa sobre activos e intereses privados se consideran violaciones por las que debería aplicarse una sanción administrativa. Sin embargo, no existe claridad en lo que sería la sanción aplicable. En efecto, cuando cualquiera de estas situaciones se presenta, los funcionarios públicos deberían abstenerse de intervenir o participar de cualquier forma en los procedimientos o acciones relacionados e informar a su superior inmediato, la unidad interna de control o la Dirección General de Contralorías Internas en Entidades.

Cuadro 3.4. Sanciones de conflicto de intereses y reglas de ética sujetas a sanciones de acuerdo con el marco actual de integridad de la Ciudad de México

Violaciones	Disposiciones legales	Sanciones administrativas	Sanciones penales	Sanciones reparatorias
Violación de principios éticos en el cumplimiento de obligaciones y funciones.	Art. III de la Carta de Derechos. No hay sanción en el Código de Ética de los Servidores Públicos.	X		
	Arts. 47, primer párrafo, y 53 de la LFRSP (derogados).	X		
	Arts. 75 al 89 de la LGRA y LRA de la CDMX.	X		X
En caso de acciones u omisiones relacionadas con la gestión de fondos públicos, valores y recursos económicos propiedad de la Ciudad en el contexto del presupuesto y planeación que dañe a la Secretaría de Hacienda y los activos de una entidad.	Art. III de la Carta de Derechos.	X	Solo si el Código Penal lo clasifica como tal.	X
	Arts. 75 al 89 de la LRA de la CDMX.	X		X
No resolver un conflicto de interés cuando surge.	Art. II (6) de la Carta de Obligaciones.	X	Solo si el Código Penal lo clasifica como tal.	
	Arts. 47, fracción XX, y 53 de la LFRSP (derogados).	X		
	Art. 7 de los Lineamientos de mayo de 2015.	X		

DR © 2019.
La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos-https://doi.org/10.1787/9789264307094-es

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mr2rt4w9

No abstenerse cuando existe conflicto de intereses.	Arts 47, fracción XIII, y 53 de la LFRSP (derogados). Arts. 75 al 89 de la LRA de la CDMX.	X	
No declarar el conocimiento de un conflicto de intereses de un colega.	Arts. 47, fracción XIV, y 53 de la LFRSP (derogados). Arts. 3 y 6 del Lineamiento de mayo de 2015. Art. 6 de los Lineamientos de julio de 2015. Arts. 75 al 89 de la LRA de la CDMX.	X X X	
No resolver o gestionar un conflicto de intereses de un superior.	Arts. 47, fracción XX, y 53 de la LFRSP (derogados).	X	
No proporcionar información de activos o intereses privados.	Article 47 fraction XVIII of the LFRSP (abolished) Article 6 (a) vii Guidelines of July 2015 Article 7 Guidelines May 2015 Article 75-89 of the LRA of Mexico City	X X X X	
No proporcionar información oportuna sobre activos e intereses privados.	Art. 7 de los Lineamientos de mayo de 2015. Art. 7 de los Lineamientos de abril de 2016. Arts. 75 al 89 de la LRA de la CDMX.	X X X	
Proporcionar información falsa sobre activos e intereses privados.	Art. 7 de los Lineamientos de mayo de 2015. Art. 7 de los Lineamientos de abril de 2016. Arts. 75 al 89 de la LRA de la CDMX.	X X X	
Otras situaciones (es decir, no declarar un regalo o aceptar una oferta de empleo en incumplimiento de las disposiciones de la LRSP).	Arts. 88 y 89 de la LFRSP. Aceptación de regalos cuyo valor supere el umbral que debe reportarse a la Dirección de Legalidad. Arts. 75 al 89 de la LRA de la CDMX.	X X	Si el valor de un regalo supera el umbral establecido en el Art. 88 de la LRSP y lo reciben las personas enumeradas en el Artículo 87 y el funcionario público no puede justificar durante la investigación el aumento de sus activos.

Fuente: Autor con base en información proporcionada por la Contraloría General.

Las entrevistas con servidores públicos mostraron también que la política de integridad de la Ciudad de México se centra en la gestión de los temas de ética y los conflictos de interés mediante medidas de sanción más que en evitar que ocurran o en resolverlas cuando surgen. Así, la gestión de una situación de conflicto de intereses consiste básicamente en verificar si se presentó el formato para declarar activos e intereses y completar una lista de requerimientos o sancionar al servidor público en caso de falta. La manera en la que se establece la política de integridad en la actualidad en las

DR © 2019.
La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos-https://doi.org/10.1787/9789264307094-es

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mr2rt4w9

organizaciones del sector público no se orienta que los funcionarios públicos, tanto como sea razonablemente posible, se encuentren en una situación de conflicto de intereses o dilema ético. La LRA de la Ciudad de México distingue entre faltas graves y no graves (lo que se detalla en el Recuadro 3.7). El plazo de prescripción de esta ley para las faltas no graves es de tres años a partir del día en que ocurrió o cesó la contravención y de hasta siete años en el caso de faltas graves. Esto ahora está uniformado con el Sistema Nacional Anticorrupción. Esta característica es un esfuerzo notable por mejorar la eficacia de la función de sanción, a medida que los servidores públicos sepan que es la conducta que se espera de ellos y que necesita difundirse entre todas las entidades públicas para garantizar su cumplimiento eficaz.

Recuadro 3.7. Faltas graves y no graves conforme a la Ley de Responsabilidades Administrativas (LRA) de la Ciudad de México y la Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA)

En el ámbito federal, los artículos 49 y 50 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA), que entró en vigor en julio de 2017, definen faltas no graves. Las faltas graves se definen en los artículos 52 a 64 de la misma ley. La LRA de la Ciudad de México define en los artículos 49 y 50 las faltas no graves de la siguiente manera:

- La falta de observancia, en el ejercicio de sus funciones, atribuciones y comisiones confiadas, de disciplina y respeto hacia otros servidores públicos así como a las personas con quienes interactúan. Las disposiciones del Código de Ética deben aplicarse a esta regla.
- Omisión en el reporte de conductas de las que sean testigos en el ejercicio de sus responsabilidades y funciones que podrían constituir faltas administrativas.
- Incumplir las instrucciones de superiores, toda vez que estén de acuerdo con las disposiciones normativas relacionadas. En caso de recibir instrucciones o tareas contrarias a estas disposiciones, los servidores públicos deben reportar la circunstancia en términos del Artículo 93 de la Ley.
- Presentar las declaraciones de activos o interés de manera extemporánea. Dejará de considerarse una falta no grave si la presentación de la declaración correspondiente se hace después de haber comenzado el procedimiento administrativo.
- Incumplimiento en el registro, integración, almacenamiento y cuidado de documentación e información que, debido a su cargo, se encuentre bajo su responsabilidad o que permita de manera intencional o culposa su uso, difusión, plagio, destrucción, malversación o mal uso.
- Falta de respuesta oportuna a solicitudes de documentación, información o implementación de medidas precautorias solicitadas por las comisiones de Derechos Humanos.
- Falta de proceso oportuno y en la forma requerida de solicitudes de colaboración, información o documentación presentadas por autoridades judiciales o administrativas, siempre que sea en el legítimo ejercicio de sus facultades y que no exista impedimento legal para ello, lo que debe justificarse.

DR © 2019.
La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos-https://doi.org/10.1787/9789264307094-es

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mr2rt4w9

- Falta de respuesta oportuna a solicitudes de colaboración, información o documentación presentadas por los órganos de control interno o el Tribunal en relación con procedimientos para investigar disputas o procedimientos disciplinarios administrativos.
- Omisiones en la ejecución de sanciones en la forma de reprimendas o suspensión temporal del empleo de los servidores públicos sancionados por el órgano de Control Interno o por el Tribunal. También será sancionada la falta de ejecución de la suspensión temporal de empleo a la que se hace referencia en esta disposición cuando se haya impuesto como medida precautoria.
- Falta de verificación ante la autoridad competente de que se haya modificado el estatus legal de no incapacitado entre la fecha de emisión de un certificado de no descalificación y la fecha de contratación de un funcionario público, siempre que hayan pasado más de 10 días hábiles entre la emisión y la fecha de contratación.
- Uso de recursos asignados a ellos para el desempeño de su trabajo, puesto o comisión, las facultades asignadas o la información reservada para tener acceso a ella para fines distintos de los que se les asignó.
- Solicitar, con ostentación del puesto o comisión que desempeñe, un trato preferencial o cualquier tipo de privilegio o beneficio indebido al que no tiene derecho, ya sea en la esfera pública o privada.
- No garantizar, antes de la conclusión de contratos de adquisición, arrendamiento o venta de cualquier tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza o contratación de obras públicas o servicios relacionados, que la persona confirme bajo juramento que no tiene un empleo, puesto o comisión en el servicio público o, de ser aplicable, que a pesar del desempeño de contrato no se actualice un conflicto de intereses con el contrato correspondiente. Las declaraciones respectivas deberán hacerse por escrito y darse a conocer al órgano interno de control antes de la conclusión del acto en cuestión. En caso de que el contratista sea una entidad legal, dichas declaraciones deben presentarse respecto de los socios o accionistas que ejerzan el control.

Para fines de esta Ley, se entiende que un socio o accionista ejerce control sobre una empresa cuando son gerentes o forman parte del consejo directivo, o de manera conjunta o separada retienen la propiedad, directa o indirectamente, de los derechos que permiten que se ejerza el voto en más de 50% del capital, tienen poder de decisión en sus asambleas y se encuentran en posibilidad de nombrar a la mayoría de los miembros de su cuerpo administrativo, o por cualquier otro medio tienen el poder de tomar decisiones fundamentales sobre dicha persona legal.

- Actos u omisiones que implican una violación de cualquier disposición legal relacionada con el servicio o la función públicos, cuya descripción habitual no se contemple en cualquiera de las secciones anteriores o que constituya una falta administrativa grave.
- Los daños y pérdidas surgidos de manera culposa o negligente y sin incurrir en alguna de las faltas administrativas graves indicadas en el siguiente Capítulo, causadas por un funcionario público a la Hacienda Pública o a los activos de una entidad pública, se considerarían faltas no graves.

DR © 2019.
La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos-https://doi.org/10.1787/9789264307094-es

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mr2rt4w9

- Las entidades públicas o personas privadas que, en términos de este artículo, hayan recibido recursos públicos sin tener derecho a ellos, deberán devolverlos a la Hacienda Pública o a la entidad pública involucrada dentro de un periodo que no exceda 90 días a partir de la notificación correspondiente del Auditor Superior o de la autoridad que realice la determinación.
- En caso de que el reembolso de los recursos mencionados en el párrafo anterior no se lleve a cabo, se considerarán créditos fiscales, razón por la cual el secretario de Hacienda deberá ejecutar la recaudación de los montos en términos de las disposiciones legales aplicables.
- La Autoridad podría abstenerse de imponer la sanción correspondiente de conformidad con el Artículo 75 de esta Ley cuando el daño o perjuicio a la Hacienda Pública no exceda dos mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización y el daño se haya compensado o recuperado.

A diferencia de la disposición federal, los artículos antes mencionados consideran faltas no graves otros tipos de faltas de conducta, como no verificar la calificación de un servidor público antes de su contratación, malversación de recursos para ejecutar sus funciones y obligaciones, dar trato preferencial y no verificar el estatus de personas privadas o personas legales que participen en procesos de compras gubernamentales. Estas conductas se consideran faltas graves en la ley federal.

Las faltas graves se describen en los artículos 51 a 64 y cubren las mismas conductas descritas en las secciones 52 a 64 de la LGRA, pero con algunas diferencias. Por ejemplo, en el caso particular del conflicto de intereses, la LRA de la Ciudad de México sanciona la falta de atención oportuna y honesta a medidas de prevención de conflictos de interés como la declaración de intereses, abstenciones y la declaración de no existencia de conflictos de interés; enriquecimiento oculto u ocultación del conflicto de intereses como resultado de proporcionar información falta en sus declaraciones de activos e intereses con fines de ocultar el aumento de sus activos o una situación de conflicto de intereses; etcétera.

Fuente: "Proyecto de Ley de Responsabilidades Administrativas de la Ciudad de México" y "Ley General de Responsabilidades Administrativas", citados en (OCDE, 2017[2]), *OECD Integrity Review of Mexico: Taking a Stronger Stance Against Corruption,* OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris.

También tienen que comunicarse a todos los servidores públicos, ciudadanos y otras partes interesadas. Esta información necesita demostrar que el sistema de integridad va más allá del simple cumplimiento con las reglas, y dar prioridad al interés público identificando áreas de riesgo para la integridad de los servidores públicos y las entidades gubernamentales.

El gobierno da seguimiento a las sanciones (Recuadro 3.8) y las publica en diversos medios (informes de actividades del contralor, boletines trimestrales y redes sociales como Twitter y Facebook). Sin embargo, el formato para difundir la información podría mejorar, pues no se actualiza con regularidad. Además, no se ofrecen detalles que permitan dar seguimiento a la eficacia de la función de cumplimiento del sistema de integridad. Se requieren también algunas mejoras para identificar con claridad las áreas de riesgo donde sean recurrentes las faltas a la integridad en términos no solo de sancionar a los servidores públicos responsables, sino también de restaurar la integridad

DR © 2019.
La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos-https://doi.org/10.1787/9789264307094-es

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mr2rt4w9

de la entidad gubernamental que podría verse afectada por la conducta sistemática de sus empleados.

Recuadro 3.8. Sanciones impuestas por la Contraloría General durante el gobierno actual (del 5 de diciembre de 2012 al 31 de enero de 2017)

De acuerdo con información proporcionada por la Contraloría, durante el gobierno actual se ha sancionado a 9 083 servidores públicos y se impuso un total de 9 183 sanciones, desde advertencias hasta descalificaciones, como se detalla en el siguiente cuadro:

Advertencias	Reprimendas	Suspensiones	Inhabilitación	Destitución	Destitución e inhabilitación	Total
446	3 032	4 156	1 162	145	242	9 183

En su informe más reciente (2016-2017), la Contraloría reportó el inicio de un total de 2 599 investigaciones relacionadas con faltas administrativas. Este volumen se sumó a los 1 000 procedimientos ya vigentes. Se resolvió un total de 1 792 procedimientos que resultaron en un total de 2 001 sanciones impuestas al mismo número de servidores públicos. Además, se impusieron 156 sanciones económicas por un monto total cercano a MNX 3 070 millones. Las sanciones impuestas fueron desde advertencias hasta inhabilitación con destitución, como se detalla a continuación:

Advertencias	Reprimendas	Suspensiones	Inhabilitación	Destitución	Destitución e inhabilitación	Total
1 023	67	668	181	2	60	2 001

No se dispone de datos en Internet sobre las sanciones impuestas a servidores públicos en el formato mencionado arriba y, en lugar de ello, se publican en boletines en Internet. Aunque esta información demuestra el compromiso de la Ciudad de México con la cero tolerancia contra la corrupción, solo hace referencia al tipo de sanción impuesta sin detalles sobre el puesto del servidor público, la secretaría, la delegación o las entidades desconcentradas o paraestatales donde trabajan y el tipo de falta administrativa. Esta información podría ser útil para determinar si se podrían haber implementado medidas preventivas para evitar que suceda de nuevo. Con fines de prevención, la información también podría incluir los casos que constituyan una situación de conflicto de intereses, las que parezcan evocar un conflicto de intereses pero el daño no es suficientemente grande pero que socaven la confianza pública, y que se resolvieron mediante la adopción de un mecanismo particular, como el caso de mantener acciones corporativas en una empresa pública o privada que tenga tratos con el gobierno, la renuncia de un puesto o función dentro de una corporación o una organización sin fines de lucro, etcétera.

La Contraloría de la Ciudad de México mencionó que, desde la implementación de las declaraciones de activos, intereses e impuestos, han analizado los expedientes en los que se presumen faltas por no presentar estas declaraciones dentro de los plazos establecidos en los lineamientos actuales. Sin embargo, no se cuenta con información pública sobre el número de expedientes investigados e integrados para determinar las sanciones apropiadas, lo que también sería útil para garantizar el cumplimiento.

Tampoco se dispone de información en Internet sobre la falta de datos relacionados con el número de expedientes actualmente en investigación, aunque exista una violación

DR © 2019.
La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos-https://doi.org/10.1787/9789264307094-es

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mr2rt4w9

potencial al sistema de integridad. Tampoco se publica en Internet cuándo se espera resolver esta situación. Estas circunstancias pueden sugerir a los servidores públicos que sus declaraciones probablemente nunca serán revisadas. Con esto se corre el riesgo de que se les considere solo como un trámite, con consecuencias negativas.

Fuente: Author, based on the information provided by the Office of the Comptroller-General.

La falta de datos disponibles públicamente en torno a las sanciones impuestas a cierto nivel de puestos y la naturaleza de las contravenciones relacionadas con estas sanciones sugiere que podrían surgir problemas potenciales incluso antes de transferir los expedientes a las unidades internas de control o al Tribunal. Por ello, es importante que la Ciudad de México garantice que, al momento de implementar los mecanismos de cumplimiento, se observen los plazos establecidos en la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (LRASP) de la Ciudad de México y las sanciones impuestas se comuniquen adecuadamente dentro y fuera de las entidades gubernamentales.

Las recomendaciones anteriores subrayan la importancia de establecer un Código de Ética y actualizar los códigos organizacionales de las entidades públicas. La legitimidad y eficacia general del futuro marco de integridad de la Ciudad de México también dependerá de garantizar que los mecanismos para hacer cumplir los preceptos proporcionen respuesta "apropiada y oportuna" a todas las presuntas violaciones de las normas de integridad pública (Gilman, 2005[4]). En particular, la Ciudad de México necesitará garantizar que el sistema disciplinario sea coherente y congruente con el marco de integridad. Por tanto, debería garantizar que cualquier deber u obligación mencionado en el sistema disciplinario esté vinculado en forma adecuada al Código de Ética, y procurar la imposición de las sanciones apropiadas de conformidad con los principios y las condiciones que rigen las medidas disciplinarias en la Ciudad de México (por ejemplo, el debido proceso, la legalidad y la proporcionalidad).

Debido al papel central que tendrá el Comité de Coordinación en el Sistema Anticorrupción local en la elaboración de políticas de integridad, instrumentos y formatos dentro de la administración pública de la Ciudad de México, las direcciones de la Contraloría a cargo de hacer cumplir las reglas de integridad y la Dirección de Legalidad, que redactará el Código de Ética, deben coordinar su trabajo para garantizar que este último vincule apropiadamente el sistema de integridad a los mecanismos de rendición de cuentas y que los servidores públicos estén conscientes de las responsabilidades de sus funciones. Las investigaciones establecidas en la propuesta de la LRASP de la Ciudad de México deben sujetarse a las normas más altas y aplicar la nueva ley con congruencia para no crear confusión entre servidores públicos. En el nuevo sistema de integridad existirán tres entidades a cargo de realizar investigaciones, a saber, la Contraloría General, las unidades de control interno (faltas no graves) y el Auditor Superior de la Ciudad de México (faltas graves), con una alta discreción y sin sujetarse a un plazo determinado para completar sus investigaciones. Otros tres organismos (la Contraloría, las unidades de control interno y el Tribunal de Justicia Administrativa) impondrán sanciones, lo que puede afectar la congruencia de la función de cumplimiento.

Por último, la Oficialía Mayor del gobierno de la Ciudad de México, que se encarga de la gestión y el desarrollo del personal dentro del gobierno en general y el servicio público, debe coordinarse con la Contraloría para asegurar que todos sus servidores públicos estén conscientes de las políticas de integridad y sanciones asociadas en caso de no cumplir las disposiciones de manera oportuna.

DR © 2019.
La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos-https://doi.org/10.1787/9789264307094-es

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mr2rt4w9

3.3. Crear un marco institucional sólido de ética pública y conflictos de interés

3.3.1. Para garantizar la coherencia en el desarrollo de las políticas de ética y conflictos de interés, la Ciudad de México debería designar una unidad específica en la Contraloría General.

La mayoría de los países de la OCDE ha delegado la elaboración y mantenimiento de las políticas de ética y conflictos de interés a un órgano central responsable de este asunto en todo el gobierno (OCDE, 2014[9]). Esta función central puede ser un comité parlamentario, organismo central u órganos de creación especial para fomentar la ética pública en todo el gobierno. La centralización de esta función en un solo organismo contribuye a crear un entendimiento común de valores, principios y prácticas entre servidores públicos para ofrecer orientación clara, garantizar la coherencia en el desarrollo e implementación de la estrategia de integridad y evitar duplicaciones o incluso contradicciones al tratar con temas de integridad. En la Ciudad de México estas funciones implican actualmente la participación de siete direcciones dentro de la Contraloría General, cuyas funciones algunas veces se duplican, como se ve en el Cuadro 3.5.

Cuadro 3.5. Entidades gubernamentales dentro de la Contraloría General a cargo del desarrollo, mantenimiento y cumplimiento de las políticas de conflictos de interés y ética

Direcciones	Funciones	Marco legal
Dirección de Asuntos Jurídicos y Responsabilidades - Contraloría General de la Ciudad de México	Ofrece opiniones sobre reglas y códigos, resuelve asuntos de integridad en caso de duda y previene y combate la corrupción mediante la imposición de sanciones en casos de contravención del marco normativo. Los servidores públicos pueden presentar solicitudes por escrito, por teléfono o medios electrónicos, o pedir orientación en persona. Dieciocho servidores públicos son responsables de esta función de prevención.	Artículo 34 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal y artículos 28, 102, a 113, 113-A, 113 Ter, 113 Ters-1 a 4 del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal).
Dirección de Legalidad - Contraloría General de la Ciudad de México	Interpreta el marco normativo en vigor y ofrece orientación a los servidores públicos. Los servidores públicos pueden resolver sus dudas o solicitudes de asesoría en caso de falta de claridad del marco legal actual, o resolver los temas de integridad en el lugar de trabajo. Ofrecer apoyo especialmente a las actividades de compras gubernamentales y supervisa las actividades de los servidores públicos. Los servidores públicos pueden presentar solicitudes por escrito, por teléfono o medios electrónicos, o pedir orientación en persona.	Artículo 34 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal y artículos 28, 102, a 113, 113-A, 113 Ter, 113 Ters-1 a 4 del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal.
Coordinación General de Evaluación y Desarrollo Profesional	Ofrece asesoría sobre capacitación y competencias requeridas por los servidores públicos para llevar a cabo sus obligaciones y sus funciones con eficiencia. Garantiza la capacitación de los servidores públicos.	
Direcciones generales de contralorías internas en dependencias, órganos políticos administrativos desconcentrados, órganos administrativos y entidades gubernamentales de la administración pública de la Ciudad de México	Dan seguimiento al cumplimiento de los servidores públicos en la presentación de sus declaraciones de activos, impuestos e intereses. Solicitan información de cada secretaría, órgano desconcentrado administrativo y entidades sobre los servidores públicos que presenten sus declaraciones. Verifican la precisión de las declaraciones de activos e intereses en el contexto de las verificaciones y auditorías, pero no tienen la autoridad de verificar, hacer preguntas ni cruzar información fiscal y bancaria.	Artículo 34 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal y artículos 28, 102, a 113, 113-A, 113 Ter, 113 Ters-1 a 4 del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal.

DR © 2019.
La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos-https://doi.org/10.1787/9789264307094-es

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mr2rt4w9

Dirección General de Contralorías Internas en delegaciones	Da seguimiento al cumplimiento de los servidores públicos en la presentación de sus declaraciones de activos, impuestos e intereses. Verifica la precisión de las declaraciones de activos e intereses en el contexto de las verificaciones y auditorías, pero no tiene la autoridad de verificar, hacer preguntas ni cruzar información fiscal y bancaria.	Artículo 34 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal y artículos 28, 102, a 113, 113-A, 113 Ter, 113 Ters-1 a 4 del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal.
Dirección de Ubicación de Activos	Aplica lineamientos relacionados con la evolución de los activos de los servidores públicos en las secretarías, unidades administrativas, órganos desconcentrados y entidades de la administración pública; recibe declaraciones de activos, analizar sus contenidos, realizar inspecciones en caso de señales externas de riqueza. Veintidós servidores públicos garantizan el tratamiento de las declaraciones públicas.	Artículo 34 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal y artículos 28, 102, a 113, 113-A, 113 Ter, 113 Ters-1 a 4 del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal.
Dirección General de Auditoría Cibernética y Proyectos Tecnológicos	Aprueba y garantiza el apoyo tecnológico apropiado para presentar declaraciones. Da seguimiento al cumplimiento con los plazos para presentar declaraciones de activos, intereses e impuestos a través de la Plataforma Digital. Diez servidores públicos están encargados de ofrecer este apoyo.	Artículo 34 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal y artículos 28, 102 a 113, 113-A, 113 Ter, 113 Ters-1 a 4 del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal.

Fuente: Autor con base en información proporcionada por la Contraloría General.

A este complejo marco institucional se sumó desde noviembre de 2016 una dirección: la Dirección de Contraloría Móvil, que transferirán a la Dirección General de Legalidad y Responsabilidades los casos en los que encuentren irregularidades. Sus principales funciones consisten en recibir y revisar las inconformidades y los reportes de ciudadanos, y realizar inspecciones y verificaciones en las entidades públicas con unidades móviles en operación 24 horas al día en zonas prioritarias que ofrezcan servicios a los ciudadanos. De acuerdo con la Contraloría, esta nueva dirección fomentará la participación ciudadana en la lucha contra la corrupción y resolverá las inconformidades de manera expedita.

Los análisis y las entrevistas en la Ciudad de México mostraron que este marco institucional provoca cierta confusión respecto de la Dirección específica dentro de la Contraloría a la que puedan acceder los servidores públicos para realizar consultas y obtener orientación de manera oportuna. La situación se agrava por la falta de recursos humanos, capaces de ofrecer orientación eficaz a las secretarías y entidades gubernamentales. Además, no hay suficiente coordinación entre estas direcciones, la Oficialía Mayor y las delegaciones para garantizar un entendimiento común de estas políticas de ética. En la Ciudad de México se implementaron iniciativas interesantes para garantizar esta coordinación, como ofrecer información interactiva en el sitio de la Contraloría. También se establecieron puntos de contacto en ciertas ubicaciones para responder preguntas relacionadas, por ejemplo, con el llenado de declaraciones de activos e intereses e implementar líneas telefónicas, pero no bastaron para inspirar una cultura de integridad.

En el SAC-CDMX, esta función central seguirá en la Contraloría y los órganos de control interno cuyas funciones serán la supervisión y el seguimiento, así como garantizar el control interno en toda la administración pública de la Ciudad de México. También especificarán las responsabilidades administrativas, resolverán las faltas administrativas no graves y sustentarán las graves, garantizarán el reclutamiento de servidores públicos y el cumplimiento con las reglas de ética en todo el gobierno, evaluarán anualmente los resultados de las medidas para evitar violaciones a la integridad y propondrán enmiendas de ser necesario. Los órganos de control interno también evaluarán las recomendaciones

DR © 2019.
La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos-https://doi.org/10.1787/9789264307094-es

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mr2rt4w9

del Comité Coordinador del SAC a las entidades gubernamentales de la Ciudad de México para mejorar su desempeño y control interno, y para prevenir que se cometan faltas administrativas y actos de corrupción.

Si bien el nuevo Sistema Anticorrupción local asigna el diseño, el fomento y la evaluación de políticas públicas para combatir la corrupción al Comité Coordinador, la formulación y aplicación de la política general de la administración pública orientada a fomentar la integridad y la transparencia en la gestión de los asuntos públicos y la conservación de las reglas y políticas de ética se asignó a la Contraloría. Esto es una decisión de política eficaz, por su experiencia en asuntos de integridad. Además, la intervención de los órganos de control interno debe disociarse de la función de prevención, pues su mandato consiste en garantizar el cumplimiento de las reglas de integridad. Se recomienda el establecimiento de una unidad central o dirección especializada en ética y prevención de conflictos de interés, de manera similar a la creada en el ámbito federal, dentro de la Contraloría. De la misma manera que la Unidad de Ética, Integridad Pública y Prevención de Conflictos de Intereses (UEIPPCI), de la Secretaría de la Función Pública (SFP), en el nivel federal, esta unidad o dirección de ética que se propone deberá encabezar la elaboración de políticas de integridad, coordinarse con las secretarías y entidades gubernamentales para implementar las políticas con eficacia y evaluarlas.

Sin embargo, a diferencia del papel de la UEIPPCI en el nivel federal, su papel debe ser puramente preventivo. No debe procesar ninguna violación a la integridad, sino centrarse en desarrollar, fomentar e implementar todas las políticas, regulaciones y actividades relacionadas en la administración pública de la Ciudad de México.

Esta Unidad o Dirección deberá estar a cargo de implementar políticas organizacionales y de integridad coherentes. Podría desarrollar una cultura de integridad abierta en la que los dilemas éticos, las inquietudes en torno a la integridad pública y los errores se puedan discutir con libertad, y podría garantizar el desarrollo, la implementación y la actualización de los códigos de ética organizacionales entre todas las entidades gubernamentales. Además, podría ofrecer orientación y apoyo a otras secretarías en la implementación de políticas de integridad, y ayudar a llevar las medidas de integridad a los niveles de control interno y gestión de riesgos. Sus responsabilidades deben encontrarse, entonces, claramente disociadas de la función de cumplimiento a cargo de las unidades de control interno para fomentar que los servidores públicos busquen asesoría sin temer enfrentar consecuencias negativas y sanciones.

Esta distinción clara entre las funciones de prevención y cumplimiento podría contribuir a eliminar el arquetipo represivo común en el enfoque legalista. Esto se centra sobre todo en el cumplimiento de las reglas de integridad y anticorrupción más que en la definición de integridad dentro de las organizaciones. La eficacia de este sistema de integridad propuesto requerirá una coordinación cercana entre las funciones de cumplimiento y de prevención, de manera que esta nueva unidad de ética trabaje de cerca con las unidades de control interno y las Direcciones Generales de la Contraloría. La creación de una cultura de integridad no puede recurrir solamente a los valores compartidos y la motivación intrínseca de las personas.

A fin de desempeñar este papel preventivo, la Ciudad de México debe garantizar que la unidad de ética propuesta cuente con los recursos humanos, financieros y organizacionales que apoyen la implementación eficaz de las políticas de integridad. Los servidores públicos asignados al trabajo en esta unidad deberán contar con un puesto de tiempo completo, sujetarse a las normas de ética más altas y tener la capacitación

DR © 2019.
La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos-https://doi.org/10.1787/9789264307094-es

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mr2rt4w9

suficiente para resolver y ofrecer orientación oportuna respecto de dilemas éticos y situaciones de conflictos de interés.

Uno de los principales retos reside en que, al iniciar sus actividades, esta unidad centralizada enfrentará la existencia de diferentes facultades entre las secretarías, entidades y delegaciones de la Ciudad de México. Las entrevistas con servidores públicos sugieren que algunas delegaciones carecen de los recursos para adaptar las políticas adoptadas y necesitarán orientación para desarrollar una estrategia de largo plazo para acumular capacidad dentro de sus propias organizaciones. Esto a su vez requerirá suficientes recursos humanos y financieros. De acuerdo con el Artículo 63, fracción 2, de la Constitución de la Ciudad de México, y el Artículo 8 de la Ley del SAC-CDMX de la Ciudad de México, el Comité Coordinador establecerá las bases para una coordinación eficaz entre estas funciones preventivas y de cumplimiento que se encontrarán bajo la responsabilidad de la Contraloría, el futuro Tribunal de Justicia Administrativa y la Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción. Esta nueva unidad o dirección de ética deberá garantizar que los programas vigentes y futuros, así como los recursos relacionados dedicados a cultivar una cultura de integridad en la administración pública, se encuentren estrechamente coordinados con la Oficialía Mayor, [1] responsable de algunos aspectos de los recursos humanos. De esta manera se dará prioridad a las políticas de integridad en cada fase de los procesos de recursos humanos.

3.3.2. La Ciudad de México podría establecer unidades de ética en sus 21 secretarías para ofrecer asesoría y orientación sobre integridad de manera oportuna.

Las políticas de fomento y gestión de ética y conflicto de intereses, incluso bien redactadas, no bastan para generar una cultura de integridad. Las mejores prácticas internacionales muestran que las organizaciones necesitan profesionales dedicados y capacitados o unidades responsables y que rindan cuentas por la implementación y el fomento de estas políticas. Por ejemplo, en Canadá, los altos funcionarios y los funcionarios departamentales encargados de los servicios públicos y valores, y conflictos de intereses y postempleo, garantizan y apoyan estas dos funciones (Recuadro 3.9).

Recuadro 3.9. Canadá. Altos funcionarios para valores y ética en el servicio público y funcionarios departamentales para conflictos de interés y medidas postempleo

Altos funcionarios para valores y ética en el servicio público

- El alto funcionario para valores y ética apoya al director adjunto en garantizar que la organización ejemplifique los valores del servicio público en todos los niveles de sus organizaciones. El alto funcionario fomenta la conciencia, el entendimiento y la capacidad de aplicar el código entre empleados y garantiza prácticas de gestión vigentes para apoyar un liderazgo basado en valores.

Funcionarios departamentales para conflictos de interés y medidas postempleo

- Los funcionarios departamentales para los conflictos de interés y postempleo son especialistas dentro de sus organizaciones respectivas identificados para aconsejar a los empleados sobre conflictos de interés y medidas postempleo (...) del Código de Valores y Ética.

Fuente: Treasury Board of Canada Secretariat (2012), Policy on Conflict of Interest and Post-Employment, http://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-eng.aspx?id=25178&section=html.

DR © 2019.
La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos-https://doi.org/10.1787/9789264307094-es

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mr2rt4w9

Estas unidades especializadas dentro de las entidades gubernamentales se coordinan con la entidad central para garantizar una participación eficaz del gobierno en el fomento de altas normas de conducta en sus organizaciones y no solo dar seguimiento al cumplimiento de las entidades. Aunque estas personas o unidades especializadas son piezas importantes de la integridad del arreglo institucional, los directivos y gerentes ejecutivos de las entidades del sector público también son responsables de garantizar altas normas de conducta en las actividades cotidianas de los servidores públicos, y en las interacciones con ciudadanos y otros participantes interesados (OCDE, 2009[3]).

En la actualidad, la instrumentación y el fomento de políticas de integridad en la Ciudad de México es responsabilidad tanto de la Oficialía Mayor de la Ciudad de México, que establece directivas y toma medidas sobre la capacitación, el proceso de contratación, el desarrollo y fomento de sus recursos humanos, como de las diversas direcciones de la Contraloría de la Ciudad de México (como se observa en el Cuadro 3.5). Sin embargo, los empleados dedicados a estas funciones en ambas organizaciones no realizan estas actividades de tiempo completo, y como sus otros deberes y funciones no se relacionan con estos temas, la capacidad para racionalizar las políticas de integridad en la Ciudad de México es débil.

En el nivel federal, esta situación es muy diferente. En cada entidad federal hay, desde 2015, Comités de Ética y de Prevención de Conflictos de Interés (CEPCI) para implementar y fomentar las políticas de ética y conflictos de interés. Estos comités se crearon mediante el Acuerdo que tiene por objeto emitir el Código de Ética de los servidores públicos del Gobierno Federal, las Reglas de Integridad para el ejercicio de la función pública, y los Lineamientos generales para propiciar la integridad de los servidores públicos y para implementar acciones permanentes que favorezcan su comportamiento ético, a través de los Comités de Ética y de Prevención de Conflictos de Interés como vínculo oficial y punto de contacto entre la UEIPPCI de la SFP y las entidades federativas. Sus mandatos se centran en tres temas principales: revisión, implementación y evaluación de códigos organizacionales de conducta; fomento de orientación en torno a las políticas de integridad, incluso capacitaciones; y recepción y procesamiento de violaciones a la integridad (OCDE, 2017[2]).

La OCDE identificó varios desafíos que los Comités de Ética en el ámbito federal enfrentarán en el ejercicio de sus funciones. Entre estos se encuentran la falta de capacitación sobre temas de integridad entre sus miembros; el hecho de que sus miembros no ocupen puestos de tiempo completo; que su desempeño dependa de la motivación individual; que su ubicación en el organigrama de cada entidad gubernamental no quedó clara; que su presupuesto no es suficiente, así como su coordinación con el líder de cada entidad gubernamental, y que su papel de cumplimiento fue privilegiado más que de prevención (OCDE, 2017[2]). La Ciudad de México debería considerar estos retos en la implementación de la recomendación propuesta.

En el contexto de la aprobación del SAC del marco legislativo de la Ciudad de México, la Contraloría indicó que se crearían Comités de Ética dentro de las 21 secretarías de la Ciudad con el fin de ofrecer asesoría y garantizar el cumplimiento de las políticas de ética y de conflictos de interés. No hay lineamientos sobre sus funciones y la composición organizacional que se hayan redactado o analizado entre los servidores públicos. Al elaborar estos lineamientos, la Ciudad de México podría considerar la experiencia de los CEPCI existentes, pero debe evitar las debilidades identificadas en el ámbito federal (OCDE, 2017[2]) y definir con claridad su papel de prevención. Así, la Ciudad de México debería recordar que la garantía de congruencia de su nuevo arreglo institucional requiere

DR © 2019.
La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos-https://doi.org/10.1787/9789264307094-es

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mr2rt4w9

de una coordinación eficaz entre todas las partes responsables para ofrecer orientación a los servidores públicos e implementar las nuevas reglas para evitar enviar señales contradictorias a todos los servidores públicos.

Debido a las limitaciones presupuestarias y el tamaño de cada secretaría en la Ciudad de México, valdría la pena considerar como referencia las experiencias positivas de otros países, como Canadá (Recuadro 3.9) y Alemania (Recuadro 3.10).

Recuadro 3.10. Personas a quienes contactar para la prevención de la corrupción en Alemania

En el ámbito federal, Alemania cuenta con unidades institucionalizadas para la prevención de la corrupción, así como una persona responsable que se dedica a fomentar las medidas de prevención de la corrupción dentro de una entidad pública. La persona de contacto y un alterno tienen que nominarse formalmente. La Directiva del Gobierno relacionada con la Prevención de la Corrupción en la Administración Federal define estas personas de contacto y sus tareas de la manera siguiente:

1. Se nombrará a una persona de contacto para la prevención de la corrupción con base en las tareas y el tamaño del organismo.

Una persona de contacto puede ser responsable de más de un organismo. Las personas de contacto pueden recibir las siguientes tareas:

- servir como persona de contacto para el personal y la gerencia de un organismo, de ser necesario sin tener que pasar por los canales oficiales junto con las personas privadas;
- asesorar a la gerencia del organismo;
- mantener informados a los miembros del personal (por ejemplo, con seminarios y presentaciones calendarizados);
- brindar asistencia para capacitación;
- monitorear y evaluar indicadores de corrupción, y
- contribuir a mantener al público informado sobre penas conforme a la ley del servicio público y la ley penal (efecto de prevención), mientras que a la vez respete los derechos de privacidad de los involucrados.

2. Si la persona de contacto constata que hay señales de una sospecha razonable de que se cometió un acto de corrupción, debe informar a la gerencia del organismo y hacer recomendaciones para una investigación interna sobre las medidas para evitar el ocultamiento y sobre la información a las autoridades policiacas. La gerencia del organismo deberá tomar las medidas necesarias para tratar con el asunto.
3. No deberá delegarse autoridad alguna para ejercer medidas disciplinarias a las personas designadas como contactos; tampoco encabezarán investigaciones en el procesamiento de casos de corrupción.
4. Los organismos nombrarán a personas de contacto de manera oportuna e integral con la información necesaria para cumplir sus obligaciones

DR © 2019.
La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos-https://doi.org/10.1787/9789264307094-es

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mr2rt4w9

respecto de incidentes en los que se sospeche corrupción.

5. Al cumplir sus responsabilidades de prevención de la corrupción, las personas de contacto deben ser independientes. Tendrán el derecho de reportar directamente al director del organismo y no estarán sujetas a discriminación como resultado del cumplimiento de sus obligaciones.
6. Ni siquiera después de terminar el periodo de su encargo las personas de contacto no revelarán información que hayan obtenido acerca de las circunstancias personales de los empleados; sin embargo, sí podrán proporcionar esta información a la gerencia del organismo o de personal si tienen una sospecha razonable de que se cometió un acto de corrupción. Los datos personales se tratarán de acuerdo con los principios de la gestión de los expedientes personales.

Fuente: Ministerio Alemán del Interior, "Rules on Integrity,* https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/EN/Broschueren/2014/rules-on-integrity.pdf?__blob=publicationFile.

De este modo, la Contraloría podría identificar a 21 funcionarios públicos entre aquellos que hayan recibido capacitación de ética, hayan obtenido los puntajes más altos en la evaluación de su perfil ético realizada al amparo de la Evaluación Preventiva Integral (EPI) y hayan expresado interés en la materia. A ellos debería designarse para actuar como Puntos de Contacto de Integridad, y designarlos para servir como tales. Estos servidores públicos deberán estar integrados claramente en la estructura de cada dependencia, y deberán ejercer su mandato independientemente de presiones internas de cualquier tipo, reportar directamente al director del organismo público, y estar informados y capacitados adecuadamente sobre el nuevo papel que desempeñaría la unidad de ética dentro de la Contraloría. Su mandato deberá centrarse únicamente en ofrecer orientación sobre asuntos de integridad y no en procesar inconformidades. Esa actividad necesita distinguirse claramente en las unidades para este fin (véase el Capítulo 6, sobre control interno, y la sección en este capítulo sobre el régimen disciplinario administrativo).

A fin de garantizar la eficacia de esta medida propuesta de integridad, la Contraloría debería coordinar y enlazarse con todos los Puntos de Contacto de Integridad (o personas) en la administración pública, dar seguimiento a su trabajo, ofrecer herramientas y materiales, y apoyar con orientación en el momento, además de ofrecer capacitaciones centradas en la gestión de la integridad. Esta práctica se aplica en los Países Bajos, donde estos cursos de capacitación se orientan a ofrecer una visión del papel de un funcionario de integridad (Huberts and Hoekstra, 2016[12]). Estos cursos de capacitación podrían crearse en coordinación con la Escuela de Administración Pública de la Ciudad de México (EAP). Asimismo, se debería establecer una red entre estos servidores públicos para garantizar la congruencia del mensaje, mantener una visión crítica de la política de integridad en las organizaciones de la Ciudad de México y ofrecer una oportunidad de aprendizaje de las experiencias de todos.

Por último, a fin de garantizar la coherencia del SAC-CDMX, estos Puntos de Contacto de Integridad y la Unidad de Ética de la Contraloría necesitarán coordinarse con todos los miembros del Comité Coordinador del SAC para determinar, de acuerdo con el Artículo 63, fracción 2 de la Constitución de la Ciudad de México, si se podría implementar en el futuro un Punto de Contacto de Integridad de más de una persona.

DR © 2019.
La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos-https://doi.org/10.1787/9789264307094-es

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mr2rt4w9

3.3.3. Una gestión estratégica de recursos humanos podría reforzar las iniciativas de integridad en la administración pública de la Ciudad de México, para restaurar la confianza pública.

No basta con mejorar las normas de integridad dentro de la administración pública para crear un ambiente de integridad sólido dentro de las organizaciones públicas. Se requiere un tejido institucional firme más que un compromiso puramente formal. Los servidores públicos comprometidos con la autoridad legal y la honestidad para implementar o supervisar el cumplimiento con las reglas de ética y dar prioridad al interés público pueden ayudar a garantizar un sistema de integridad exitoso, pero necesitan el apoyo de los niveles más altos de la estructura organizacional, como el liderazgo ejecutivo y los funcionarios de alto rango, que deben poner el ejemplo.

En la Ciudad de México, los funcionarios y gerentes de alto rango han expresado su compromiso para establecer las normas de conducta más altas en todas las organizaciones públicas al participar activamente en sesiones de capacitación y foros relacionados con la integridad pública. Sin embargo, se requerirá compromiso para asegurar una implementación eficaz del marco institucional. A fin de acumular y retener el capital humano requerido para trabajar en temas de integridad, los servidores públicos deben disponer de la experiencia necesaria para llevar a cabo el mandato y las responsabilidades asociados con las iniciativas de integridad, y excelentes condiciones laborales.

La experiencia internacional sugiere que el personal que trabaje en temas de integridad debe gozar de un nivel apropiado de seguridad laboral, ganar salarios que reflejen la naturaleza y especificidad de su trabajo y, en cierta medida, protegerse de interferencia política indebida en el ejercicio de sus funciones para garantizar la continuidad y congruencia de las decisiones tomadas. Todos estos requisitos son necesarios para garantizar que los servidores públicos que se propongan para trabajar como Puntos de Contacto de Integridad ejerzan sus funciones y obligaciones de manera consistente, congruente y no sesgada.

La promulgación el 13 de junio de 2000 de la primera Ley del Servicio Público de Carrera de la Administración Pública del Distrito Federal (LSPCAP) intentó profesionalizar el servicio público al establecer una gestión de sus recursos humanos basada en mérito y un sistema de evaluación del desempeño, capacitación y ascensos profesionales. Sin embargo, la ley no se ejecutó eficazmente. Se enmendó en varias ocasiones y buscaba profesionalizar el servicio público en la Ciudad de México con un enfoque de mérito e igualdad de oportunidades y desarrollo permanente. Se promulgó para garantizar que la administración pública lograra sus metas, ejecutara sus programas para satisfacer a sus ciudadanos, ofreciera servicios de buena calidad y contara con personal calificado que actuara imparcialmente, sin prejuicios y con lealtad hacia la organización.

A diferencia de la legislación en Estados Unidos, Canadá y algunos países de Europa, Asia y América Latina, la LSPCAP no contenía un conjunto de reglas y principios que regularan las conductas de todos los servidores públicos dentro de un esquema de servicio civil (Dussauge Laguna, M., 2007[13]) La versión más actualizada de esta ley, que data del 26 de enero de 2012, menciona que debe aplicarse esencialmente a los mandos medios y el personal de confianza de la administración central considerados parte del servicio civil pero no sindicalizados, y a un número determinado de profesionales de diversos sectores (educación, seguridad pública, legal, etcétera).

DR © 2019.
La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos-https://doi.org/10.1787/9789264307094-es

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mr2rt4w9

En su versión actual, abrió la puerta a exenciones de su aplicación para directores de divisiones y homólogos que ejercieran actividades políticas, que se incluían en una lista, así como a personal nombrado en circunstancias excepcionales por periodos cortos. En la práctica, se utilizó como mecanismo permanente para cubrir el requisito específico de las diversas unidades y direcciones de las organizaciones públicas de la Ciudad de México. Los contratos que se ofrecen actualmente a un porcentaje importante de servidores públicos en la Ciudad de México no ofrecen seguridad laboral y permiten el despido de personal sin razón ni notificación previa. Como resultado, el personal necesita considerar otras opciones, y es probable que busquen otros medios de seguridad financiera.

Durante las entrevistas con funcionarios públicos, se mencionó que el personal se contrataba con base en relaciones familiares o políticas, sin un proceso formal de contratación antes de la nueva Evaluación Integral y de Prevención. Si se despide a un empleado, se corre el riesgo de que se lleve información delicada. Esta situación parece empeorar en las delegaciones, pues después de cada elección de un nuevo delegado, un alto porcentaje de quienes trabajan en las diversas divisiones y unidades delegacionales deja sus puestos para que los ocupe un nuevo equipo.

La adopción de un procedimiento claro y transparente de nombramiento (y despido) basado en méritos de los servidores públicos sería útil para reforzar los controles internos y la cultura de integridad en el gobierno de la Ciudad de México. En la actualidad, los empleados encargados de asegurar la integridad en el gobierno suelen ser parte del personal de confianza.

A fin de defender las normas de conducta de sus servidores públicos, la Ciudad de México adoptó políticas internas y lineamientos que estipulan que los servidores públicos de alto rango ofrecerían orientación a sus subordinados para conducirse en el ejercicio de sus actividades diarias y también respecto de conductas prohibidas. Sin embargo, en entrevistas con funcionarios públicos se confirmó que estas políticas y lineamientos no tuvieron el efecto deseado. Los lineamientos detallan plazos, procedimientos, excepciones y herramientas para presentar, por ejemplo, la declaración de activos, intereses e ingresos de los servidores públicos, pero no ofreció herramientas eficaces a los funcionarios de alto rango ni a los gerentes para proporcionar orientación en forma de consejo y asesoría a sus subordinados, o resolver dilemas éticos y conflictos de interés cuando surgen. Tampoco fueron útiles para generar debates abiertos con empleados sobre resultados de desempeño, retos para obtener estos resultados y dilemas éticos o situaciones de conflictos de interés encontrados en este contexto.

Los puestos de liderazgo representan un papel clave en el fomento de la integridad dentro de las organizaciones, y la rotación actual del personal socava esa meta. El diálogo abierto entre servidores públicos es importante para generar compromiso con estas estrategias de integridad (Zepeda, 2016[14]). La Ciudad de México haría bien en considerar la adopción de una nueva Ley de Servicio Público dentro de las futuras políticas de integridad. Esto se adoptaría en el contexto del SAC-CDMX para crear un servicio público más estable y ayudaría a garantizar la implementación de políticas de integridad pública que fomenten una cultura de integridad en la administración pública. La Contraloría podría coordinar esta iniciativa, pues es responsable del establecimiento de procedimientos y lineamientos para evaluar las competencias y el desempeño de los servidores públicos, del reclutamiento de candidatos para puestos y de la coordinación de la operación y el desarrollo del sistema de servicio público de carrera dentro de la administración pública de conformidad con la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal (LOAPDF).

DR © 2019.
La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos-https://doi.org/10.1787/9789264307094-es

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mr2rt4w9

Además de esta propuesta de nueva ley de servicio público, otras políticas de recursos humanos podrían ayudar a lograr este objetivo. También podrían incorporarse medidas de integridad a la gestión de recursos humanos (GRH) en general (Cuadro 3.6). Los empleados son los que en última instancia dan forma y crean una cultura organizacional abierta al fomentar conductas éticas y diálogos abiertos para resolver problemas éticos. Además de incluir capacitaciones en integridad en el proceso de inducción para entrar en el servicio público, la integridad debe canalizarse en procesos de GRH en el nivel de reclutamiento.

Cuadro 3.6. Incorporación de la integridad por medio de prácticas de GRH

Prácticas de GRH	Incorporación de la integridad
Planeación de recursos humanos	Evaluación de riesgos de integridad de los diferentes puestos y planeación en consecuencia
Entrada	Verificación de antecedentes penales, pruebas éticas, gestión de conflictos de interés potenciales provenientes de empleos previos ("puerta giratoria"); elaboración de descripciones de puestos con consideraciones éticas en mente
Desarrollo profesional, capacitación y certificación de aptitudes	Capacitación específica para políticas de integridad
Evaluación de desempeño	Para gerentes: evaluar la gestión de los conflictos de interés o dilemas éticos de sus empleados Para los empleados: evaluar la adhesión y el cumplimiento de políticas de integridad
Despido	Seguimiento de posibles conflictos de interés que surjan de la naturaleza del siguiente empleo (es decir, "puerta giratoria")

Fuente: (OCDE, 2017[2]), *Estudio de la OCDE sobre integridad en México: Adoptando una postura más firme contra la corrupción*, OECD Publishing, Paris.

3.3.4. La Evaluación Preventiva Integral (EPI) podría garantizar que los valores de integridad del servicio público se incorporen a la totalidad de los procesos de gestión de recursos humanos.

La Contraloría hace poco ideó un mecanismo de evaluación del reclutamiento de servidores públicos que trabajan en las diversas organizaciones públicas para apoyar su *Programa General de Desarrollo 2013-2018*. Adoptada el 21 de julio de 2016, la Evaluación Preventiva Integral (EPI) es una herramienta de reclutamiento que determina el desempeño de funcionarios públicos respecto de 12 áreas de competencias. Entre estas áreas se encuentran el "respeto de los valores institucionales" y abarcan conductas desde la etapa de reclutamiento hasta la terminación del empleo (Recuadro 3.11). Esta evaluación se elaboró por primera vez para el personal de la policía y seguridad pública, pero se extendió progresivamente a las contrataciones de todos los puestos de mandos altos y medios en la Ciudad de México. La Contraloría considera esta evaluación una herramienta para garantizar competencias de funcionarios públicos, su adecuación, honestidad y un nivel alto de confianza del público en el ejercicio de sus obligaciones y funciones, así como para evitar faltas de conducta y desalentar actos de corrupción.

DR © 2019.
La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos-https://doi.org/10.1787/9789264307094-es

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mr2rt4w9

Recuadro 3.11. Proceso de reclutamiento e integridad en la Evaluación Preventiva Integral (EPI)

Adoptada el 20 de julio de 2016, la Evaluación Preventiva Integral (EPI) se considera un mecanismo importante para controlar, prevenir y combatir la corrupción y como parte de las diversas iniciativas para establecer el Sistema Anticorrupción local y fortalecer el servicio público en la Ciudad de México.

La EPI tiene como umbral el perfil laboral y consiste en cuatro evaluaciones que miden el nivel de confianza de un funcionario público, analizan su confiabilidad e integridad y consideran sus competencias profesionales. Consta de una prueba psicométrica, entrevistas psicológicas, investigaciones socioeconómicas y pruebas de polígrafo. La finalidad es seleccionar al mejor candidato para el puesto y asegurar que su perfil se adapte a las listas de requerimientos para el puesto.

La aplica la Coordinación General de Evaluación y Desarrollo Profesional, y sus cuatro exámenes se dirigen a los servidores públicos cuando se les contrata o asciende, y cuando cambian de puesto dentro de la administración pública o asumen un puesto de manera permanente. Su finalidad es satisfacer el requisito de profesionalización de candidatos al puesto al que solicitan.

Los exámenes se aplican a todos los servidores públicos con excepción de los sindicalizados y quienes trabajan en secretarías, órganos administrativos desconcentrados u otras entidades de la administración pública de la Ciudad de México. Las delegaciones no utilizan la EPI como mecanismo de reclutamiento.

Luego de aplicar las pruebas de la EPI, se identifican las áreas de mejora y, de ser necesario, se recomiendan más sesiones de capacitación como parte de la estrategia para mejorar la integridad de los servidores públicos. Solo los funcionarios cuyas evaluaciones muestren que se requiere capacitación en ética y valores reciben una sesión de repaso.

En 2016, la Contraloría aplicó un total de 8 946 evaluaciones en la fase de reclutamiento y cuando se ascendió a un funcionario público.

Fuentes: Ciudad de México (2016), *4to Informe de Gobierno*, p.514; Contraloría General de la Ciudad de México (2016), *Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México - Proyecto de Presupuesto*, octubre; Contraloría General de la Ciudad de México (2017), *Informe de Actividades*, versión electrónica no disponible para el público.

DR © 2019.
La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos-https://doi.org/10.1787/9789264307094-es

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mr2rt4w9

Aunque la EPI es sin duda una herramienta de reclutamiento interesante e innovadora, plantea inquietudes con respecto de la validez y precisión de las evaluaciones administradas. El uso del polígrafo para comprobar la honestidad de una persona es polémico, pues los resultados podrían acusar la influencia del nerviosismo de la persona que se sujeta a la prueba (American Psychological Association, 2004[15]). Esta evaluación no puede garantizar que los candidatos calificados se conduzcan con apego a las reglas de ética vigentes, que detecten posibles conflictos de interés o resuelvan dilemas de ética.

La Ciudad de México requiere que todos los candidatos potenciales se sometan a una prueba sicométrica, pero esta es una debilidad considerable en las prácticas actuales de reclutamiento. No existen controles eficaces para garantizar que se realicen los nombramientos con base en mérito y de acuerdo con el perfil de la posición vacante. Las vacantes no se anuncian en sitios web, aunque lo requiera la Ley de Transparencia. Las pruebas que se aplican no incluyen preguntas de integridad relacionadas con la experiencia y los antecedentes del candidato, por ejemplo, al tratar con la autoridad, culturas diversas y retos de gestión financiera, como tampoco exponen a los candidatos a situaciones delicadas en las que tendrían que usar su juicio más que seguir instrucciones, etcétera. México podría considerar la experiencia internacional para mejorar la EPI y garantizar que se administre de manera objetiva.

Otra área preocupante en términos de la EPI es que se aplica cuando los servidores públicos pasan de una organización a otra o se les asciende a otro puesto, pero no con los movimientos dentro de la organización. En su estructura actual, la EPI solo se centra en el proceso de reclutamiento y no incluye una revisión del desempeño mientras el funcionario público ocupa el puesto. Por ello, se recomienda que la Ciudad de México adopte un mecanismo eficaz de evaluación de desempeño y considere emitir lineamientos para incluir temas éticos y de integridad. Los gerentes y supervisores usarían estas herramientas para las evaluaciones periódicas de desempeño de su personal (Recuadro 3.12). Los gerentes deberán recibir capacitación para utilizar su juicio cuando se les presenten casos, identificar y señalar conductas no éticas en pláticas con su personal, cómo fomentar una cultura de diálogo abierto en su lugar de trabajo y cómo resolver conflictos de interés cuando surjan.

Recuadro 3.12. Herramienta de gestión del desempeño en el servicio público en Canadá

En 2015, el Consejo del Tesoro de Canadá emitió una nueva estrategia de gestión de desempeño. Se estableció como herramienta para mejorar el desempeño laboral y la productividad de las personas, los equipos y las organizaciones en el servicio público canadiense. Se adoptó para ayudar al sector público canadiense a responder a presiones presupuestarias y fiscales, del aumento de la demanda por servicios públicos y de la necesidad de mayor transparencia en el reporte del uso de fondos gubernamentales. Con los lineamientos emitidos, su implementación adecuada en el servicio público contribuye a generar y mantener la confianza entre empleador y empleados, y crear las condiciones para permitir que todos los servidores públicos maximicen sus contribuciones y presten un servicio de clase mundial a los canadienses.

Esta estrategia de gestión del desempeño es responsabilidad de los subdirectores o sus delegados, que deben garantizar su implementación congruente, equitativa y rigurosa en toda la administración pública central. El punto focal de la gestión del desempeño es el acuerdo de desempeño, que detalla las expectativas laborales de cada empleado.

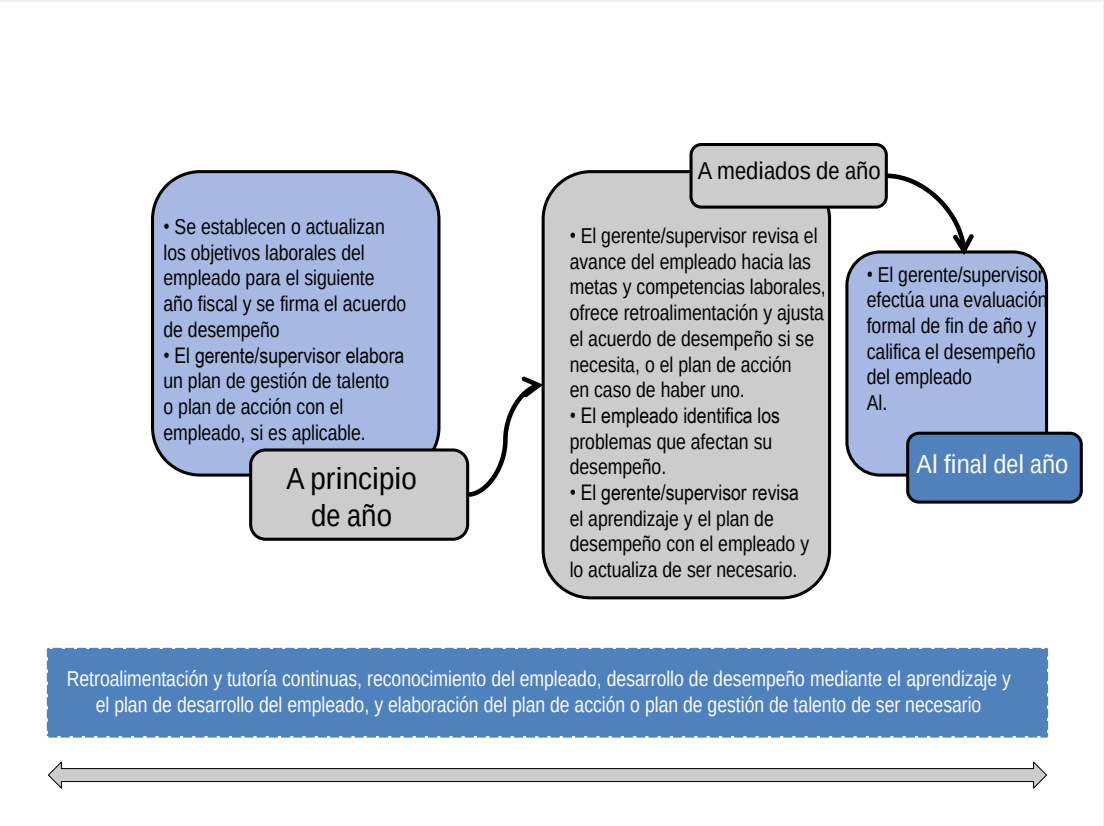
DR © 2019.
La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos-https://doi.org/10.1787/9789264307094-es

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mr2rt4w9

Ciclo anual de gestión del desempeño:

La gestión del desempeño es un proceso continuo que implica planeación, desarrollo, orientación, retroalimentación y evaluación del desempeño del empleado. Algunos requisitos de la gestión del desempeño tienen plazos específicos:

- a principios del año fiscal, cuando se establecen las expectativas de desempeño;
- a mediados del año, cuando se revisa el desempeño; y



Fuente: Treasury Board of Canada Secretariat, (s.f.), *Performance management program for employees,* www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/performance-talent-management/performance-management-program-employees.html.

Utilizadas de manera adecuada, las evaluaciones de desempeño son herramientas invaluables para transmitir valores y expectativas, evaluar objetivos pasados y futuros, e identificar a empleados talentosos y temas que podrían afectar la cultura organizacional. También contribuyen a sustentar las normas de conducta en el lugar de trabajo, pero requieren la administración de gerentes bien capacitados, como se confirmó en una encuesta de empleados del servicio público canadiense (OCDE, 2016[16]), citada en el Recuadro 3.13.

DR © 2019.
La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos-https://doi.org/10.1787/9789264307094-es

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mr2rt4w9

Recuadro 3.13. Papel clave de los directivos al implementar una política de integridad

Los directivos tienen un papel clave para inculcar una cultura de integridad. En una encuesta del servicio público canadiense se observó que "un liderazgo sólido, tanto en nivel del supervisor como de la dirección, se asocia estrechamente con percepciones positivas de valores y ética en el lugar de trabajo. Los empleados cuyo supervisor exhibe mejores prácticas de gestión, como dar retroalimentación sobre su desempeño laboral, cumplir sus promesas, informar acerca de temas que afectan su trabajo y evaluar su trabajo respecto de metas y objetivos identificados, tiende a responder más positivamente a preguntas sobre valores y ética. Por ejemplo, los empleados que afirmaron que reciben retroalimentación útil de su supervisor inmediato sobre su desempeño laboral tenían una mayor probabilidad que los empleados en desacuerdo de indicar que:

- Saben dónde pueden encontrar ayuda para resolver un dilema ético o un conflicto entre valores en el lugar de trabajo (82% contra 51%).
- Se realizan pláticas sobre valores y ética en el lugar de trabajo (66% contra 35%).
- Los directivos de su organización guían con su ejemplo en términos de conducta ética (68% contra 28%)" (Treasury Board of Canada Secretariat, 2012-2013).

Vale la pena notar que el texto de cualquier código de conducta y los acuerdos para su implementación deben revisarse de manera periódica para asegurar que se ajusten correctamente a las necesidades actuales y se rectifique cualquier deficiencia.

Fuente: Citado de (OCDE, 2016[16]), *The Implementation of the Palestinian Code of Conduct: Strengthening Ethics and Contributing to Institution-Building*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris.

3.4. Fortalecer la cultura de integridad en la Ciudad de México al concientizar a los servidores públicos sobre los problemas de ética y de conflictos de interés

3.4.1. La Ciudad de México podría emprender una campaña de concientización coordinada por la Unidad de Ética propuesta, los Puntos (o personas) de Contacto de Integridad y los responsables de recursos humanos en las organizaciones públicas.

Cuando la Contraloría instrumentó sus políticas de ética vigentes, adoptó varias medidas de concientización similares a las medidas complementarias aplicadas en los países de la OCDE, las cuales abarcan los siguientes temas:

- divulgación de reglas o lineamientos cuando el funcionario público asume su puesto;
- actualizaciones proactivas respecto de cualquier cambio al marco de integridad pública;
- publicación de las políticas de ética pública en línea o en la Intranet de la organización;

DR © 2019.
La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos-https://doi.org/10.1787/9789264307094-es

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mr2rt4w9

- recordatorios frecuentes sobre políticas de integridad pública;
- capacitación;
- orientación y asistencia periódicas, y
- asesoría en Internet o centros de ayuda donde los funcionarios reciban orientación sobre el cumplimiento de requisitos o la identificación o gestión de conflictos de interés (OCDE, 2014[9]).

Al ingresar a dependencias del gobierno de la Ciudad de México, se requiere que los candidatos recién contratados firmen por duplicado una copia del Código de Ética de los Servidores Públicos (CESP), que se envía a la Oficialía Mayor y a la Contraloría. Una copia se integra en el expediente oficial personal protegido que mantiene la Oficialía Mayor y que también contiene una copia del contrato laboral.

Asimismo, se tomaron otras medidas para difundir las políticas de integridad en todo el gobierno. Algunas de estas son la publicación del CESP en cada sitio web de las organizaciones de la Ciudad de México, y comunicarlas a sus delegaciones; edición de cuadernillos y folletos para su distribución entre los servidores públicos; publicación de los resultados de la implementación de la política de declaraciones públicas en el sitio web con el lema "Todos cumplimos. Cuentas claras por ti"; llevar a cabo sesiones de capacitación para garantizar el cumplimiento de las reglas de declaraciones públicas; ofrecer asistencia mediante un número telefónico, etcétera.

Las entrevistas con servidores públicos y una revisión de documentos obtenidos muestran que no se emitieron recordatorios de estas reglas de integridad ni lineamientos adicionales para aclarar cualquier problema que pudiera surgir para orientar a los servidores públicos en el ejercicio diario de sus obligaciones y funciones. Más aún, tampoco se establecieron mecanismos de monitoreo para garantizar la implementación eficaz de estas políticas. Una cantidad considerable de secretarías y de delegaciones no ha publicado la Carta de Obligaciones de los Servidores Públicos (COSP), aunque así lo requiere este código. Por su parte, algunos funcionarios públicos mencionaron problemas adicionales relativos a la puesta en marcha de algunas de estas políticas de integridad en las delegaciones y algunos organismos y entidades gubernamentales desconcentrados.

En vista de lo anterior, la Ciudad de México necesita considerar estos retos y elaborar una estrategia de comunicación clara que cree conciencia sobre el Código de Ética y las políticas de integridad, las herramientas disponibles y la orientación para los servidores públicos para lograr el consenso entre ellos. Con el fin de garantizar que al implementar este nuevo marco de integridad se llegue a todas las organizaciones públicas de la Ciudad, incluidas las delegaciones, la Ciudad de México podría establecer una campaña de concientización coordinada por la Unidad de Ética propuesta, los Puntos (o personas) de Contacto de Integridad y el responsable de recursos humanos en las organizaciones públicas, incluyendo el sector privado, las organizaciones de la sociedad civil y los ciudadanos.

Estas campañas de concientización podrían consistir en colocar carteles con los principios y valores del nuevo código en un lugar visible a la entrada de cada lugar; publicar un recordatorio al mes de cada valor en la Intranet de los servidores públicos; aplicar encuestas a funcionarios para obtener retroalimentación sobre las políticas de integridad; utilizar herramientas prácticas como calendarios en el lugar de trabajo con información anticorrupción, por ejemplo, las fechas límite para la presentación de declaraciones patrimoniales; enviar recordatorios sobre principios que deben guiar las conductas de los

DR © 2019.
La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos-https://doi.org/10.1787/9789264307094-es

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mr2rt4w9

funcionarios públicos, etcétera. Estas medidas de orientación serían un apoyo para el Sistema Anticorrupción local y deberían apuntar a defender las normas de conducta de los servidores públicos que necesitan concentrarse en el interés público.

3.4.2. La Ciudad de México podría considerar que las Unidades de Ética que se establecerán en la Contraloría instrumenten programas de concientización con base en los resultados de una encuesta sobre necesidades de capacitación, y que ofrezcan los cursos correspondientes cada año ajustados a cada organización pública.

Además de las iniciativas de concientización mencionadas, los programas de formación ética también deben elaborarse para garantizar que los servidores públicos se unan para crear una cultura de integridad. El objetivo conductual consiste en alentar a los servidores públicos a plantear preguntas de ética y que los directivos vean esto como parte natural de su trabajo cotidiano (Gilman, 2005[4]). Para lograr este objetivo, habrá que prestar atención especial a la elaboración y el diseño de cursos de formación ética. La capacitación podría aplicarse en organizaciones públicas individuales o un grupo objetivo de funcionarios; debe ser interactiva; estar encabezada por los mandos ejecutivos; abordar requisitos, reglas y valores legales; basarse en escenarios reales relacionados con las actividades de la institución o el grupo de servidores públicos, y ser pertinente para la organización pública o grupo de funcionarios a los que se dirigen.

La formación ética no debe considerarse un ejercicio único. La experiencia sugiere que la capacitación se debe repetir, pues las personas olvidan, las circunstancias pueden cambiar y las responsabilidades aumentar, la ley y las regulaciones pueden enmendarse o podrían promulgarse nuevas (Recuadro 3.14). Por lo anterior, los regímenes éticos más rigurosos emprendieron una estrategia que destaca la exposición a una capacitación periódica (Gilman, 2005[4]).

La Contraloría, con la colaboración de la Escuela de Administración Pública de la Ciudad de México (EAP) y la Oficialía Mayor, así como el Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México (InfoDF), crearon diversos programas de capacitación, como se detalla en el Cuadro 3.7.

DR © 2019.
La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos-https://doi.org/10.1787/9789264307094-es

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mr2rt4w9

Cuadro 3.7. Sesiones de capacitación impartidas a servidores públicos en la Ciudad de México desde 2015

Sesiones de capacitación	Público objetivo
Aplicación de las Políticas Públicas de Actuación para Promover los Valores y Principios que Rigen al Servicio Público y para Prevenir la Existencia de Conflicto de Intereses. Objetivo principal: Dar a conocer a los servidores públicos la estrategia gubernamental para prevenir conflictos de interés, las políticas actuales relacionadas con ellos, y los lineamientos sobre declaración patrimonial, de intereses y fiscal.	Servidores públicos de todas las entidades gubernamentales (secretarías, organismos desconcentrados, entidades gubernamentales y delegaciones). En su primera etapa de implementación, recibieron capacitación 353 funcionarios de la Contraloría y 62 de los órganos internos de control.
Curso de capacitación obligatorio sobre cómo llenar los formatos Consulta-Respuesta de No Conflicto de Intereses y Manifestación de No Conflicto de Intereses. Objetivo principal: Este curso de capacitación se centra también en ética o gestión de conflictos de interés.	Servidores públicos de organizaciones públicas de la Ciudad de México que participen en procesos de contratación pública. Durante su primera etapa de implementación en 2015, se impartieron 25 sesiones a 171 funcionarios de 59 organizaciones.
Curso en Internet de 16 horas sobre Ética Pública y Responsabilidades Administrativas ofrecido por la Escuela de Administración Pública de la Ciudad de México sobre ética pública, conceptos básicos de ética y ejercicios para evaluar su propia conducta, resolver problemas éticos e identificar valores intrínsecos del servicio público diseñados e implementados como parte de la puesta en práctica de los objetivos del Programa General de Desarrollo 2013-2018. Objetivo principal: Garantizar que los funcionarios que ocupen un puesto dentro de la estructura organizacional de los organismos de la Ciudad de México mantengan las más altas normas de conducta cuando ejerzan sus funciones y cumplan sus obligaciones.	Todos los servidores públicos que ocupen un puesto dentro de la estructura organizacional y los que reciban un salario por su trabajo en el gobierno de la Ciudad de México. Un total de 3 059 empleados ha recibido esta capacitación desde febrero de 2016.
Sesiones voluntarias presenciales ofrecidas por la Contraloría para concientizar acerca de las normas de ética.	Todos los funcionarios de todas las organizaciones públicas de la Ciudad de México.
Certificación de funcionarios de control interno en colaboración con la Escuela de Administración Pública de la Ciudad de México. Objetivo principal: Profesionalizar a todos los servidores públicos que trabajen en órganos de control interno de todas las organizaciones de la Ciudad de México.	Expertos en el campo en el nivel de director general adscritos a las unidades de control interno de las secretarías, órganos desconcentrados, entidades gubernamentales y órganos político-administrativos.
Curso de capacitación sobre competencias profesionales con el fin de aumentar el profesionalismo y las aptitudes de los servidores públicos en varios aspectos, como el servicio público y la ética para fomentar la eficiencia, el profesionalismo, la imparcialidad y la ética en el marco de una gestión preventiva y eficiente contra la corrupción.	Todos los servidores públicos. Casi 1 233 servidores públicos recibieron certificación en 2016 y el primer trimestre de 2017.
Taller para Revitalizar la Ética e Integridad en las Personas Servidoras Públicas de la Ciudad de México. Objetivo principal: Generar una cultura de ética e integridad entre los servidores públicos. El curso se ofreció por primera vez en febrero de 2017 con la finalidad de que los servidores públicos reflexionaran sobre la importancia de su conducta. Al desempeñar sus funciones y obligaciones necesitan concordarlas con la ética y las normas de conducta de su servicio público. Esta capacitación parece centrarse más en cómo aplicar estas normas en su trabajo diario.	Todos los servidores públicos de las organizaciones públicas de la Ciudad de México.
Objetivo principal: Generar una cultura de ética e integridad entre los servidores públicos. El curso se ofreció por primera vez en febrero de 2017 con la finalidad de que los servidores públicos reflexionaran sobre la importancia de su conducta. Al desempeñar sus funciones y obligaciones necesitan concordarlas con la ética y las normas de conducta de su servicio público. Esta capacitación parece centrarse más en cómo aplicar estas normas en su trabajo diario.	Todos los servidores públicos de todas las organizaciones de la Ciudad de México. Un total de 2 040 funcionarios recibieron esta capacitación entre enero y junio de 2016.

Fuente: Autor con base en información proporcionada por la Contraloría, y disponible en Internet y los diversos informes que publica la Ciudad de México.

En conversaciones con servidores públicos se observó que los asistentes a estos cursos de capacitación los aprecian, pero consideran que su contenido es demasiado teórico y de naturaleza general y no podía aplicarse en sus trabajos diarios. En el caso particular de las delegaciones, los cursos solo se ofrecieron a directivos y no a otros funcionarios, lo que provocó una adopción incompleta de estas políticas de integridad. Asimismo, a partir de estas conversaciones parece que, aunque los servidores públicos recibieron capacitación

DR © 2019.
La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos-https://doi.org/10.1787/9789264307094-es

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mr2rt4w9

de inducción para familiarizarlos con la administración pública de la Ciudad de México, no podían recordar si la formación se refería a los requisitos, derechos y obligaciones relacionados con sus puestos y los valores de las organizaciones de la Ciudad de México. También mencionaron, por ejemplo, que después de las sesiones de inducción, no se dio seguimiento alguno para evaluar su eficacia o recibir retroalimentación.

La experiencia internacional sugiere que las sesiones de inducción son la oportunidad perfecta para fijar la pauta respecto a la integridad desde el principio de la relación laboral, en las que se expliquen los principios y los valores relacionados como parte del trabajo en el sector público y para destacar los problemas de ética pública y conflicto de interés que pueden surgir en el ejercicio de sus funciones (Recuadro 3.14).

Recuadro 3.14. Sesiones de capacitación de inducción sobre integridad para servidores públicos en Canadá

En el gobierno de Canadá, la capacitación sobre integridad para empleados del sector público se realiza en la Escuela Canadiense de Servicio Público. El Secretariado de la Tesorería trabaja estrechamente con la Escuela en el desarrollo de cursos de capacitación para empleados en temas de valores y de ética. La Escuela hace poco actualizó su curso de orientación para servidores públicos sobre valores y ética, que es parte de un plan de estudios obligatorio para empleados de reciente ingreso. Además, los departamentos federales aprovechan el curso como repaso para los empleados activos, con objeto de garantizar que comprendan sus responsabilidades al amparo del Código de Valores y Ética para el Sector Público. Para asegurar que sea accesible a todos los servidores públicos, el curso está disponible en Internet.

El curso se centra en dar a conocer a los servidores públicos con las leyes y políticas pertinentes, como el Código de Valores y Ética para el Sector Público, la Ley de Protección de Declaraciones de los Servidores Públicos y la Política sobre Conflictos de Interés y Postempleo. Asimismo, en el curso de capacitación hay módulos sobre dilemas éticos, bienestar en el trabajo y prevención del acoso. Por medio de los cinco módulos, los servidores públicos no solo aumentan sus conocimientos sobre los marcos jurídicos y de política pertinentes, sino también desarrollan las aptitudes para aplicar este conocimiento como fundamento de sus obligaciones y actividades diarias.

En el curso hay un módulo especial sobre el Código de Valores y Ética del Sector Público, el cual destaca la importancia de comprender los valores fundamentales del sector público federal como marco para una toma de decisiones eficaz, una gobernanza legítima, así como la conservación de la confianza pública en la integridad del sector público. El módulo contiene una sección sobre deberes y obligaciones, en la que se presentan las responsabilidades de empleados, directivos o supervisores y directores adjuntos y directores ejecutivos. En esta sección también se analiza el Deber de Lealtad al Gobierno de Canadá, y se establece que debe existir un equilibrio entre la libertad de expresión y la objetividad en el cumplimiento de las responsabilidades, como se ilustra con un ejemplo de las redes sociales. Al final del módulo se plantean dos preguntas para cerciorarse de que los participantes hayan entendido la finalidad del Código de Valores y Ética para el Sector Público y el fundamento para cumplir las responsabilidades de los empleados del sector público.

Un componente innovador del curso de formación en integridad es el módulo sobre dilemas éticos. La finalidad del módulo es garantizar el conocimiento del Código de Valores y Ética del Sector Público, e incluye una gama de herramientas para cultivar la

DR © 2019.
La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos-https://doi.org/10.1787/9789264307094-es

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mr2rt4w9

toma de decisiones éticas entre los servidores públicos. El módulo también informa a los servidores públicos sobre los cinco valores fundamentales para el servicio público canadiense: respeto por la democracia, respeto por las personas, integridad, liderazgo y excelencia, y los motiva a pensar cómo aplicarlos en su trabajo cotidiano. Se identifican áreas de riesgo clave para las conductas no éticas, como cohecho, uso indebido de propiedad gubernamental, conflictos de interés y malversación de fondos, con descripciones que presentan los riesgos en un lenguaje práctico y fácil de entender. Al plantear tres escenarios y pedir a los participantes que seleccionen valores del sector público en competencia, el módulo también fomenta que los funcionarios piensen cómo resolver conflictos entre estos valores.

Fuente: Treasury Board of Canada Secretariat (s.f.), "Integrity induction training for public servants in Canada".

Por consiguiente, la Contraloría podría considerar la elaboración, junto con la EAP, de una estrategia integral de desarrollo de capacidad para su administración pública y garantizar un entendimiento común entre todos los servidores públicos sobre la maquinaria del gobierno, los valores fundamentales de la administración pública y motivarlos a pensar cómo aplicar estos valores en su trabajo diario.

Para garantizar un entendimiento común de las reglas de integridad y se contribuya a difundir una cultura de integridad en sus entidades públicas, la Ciudad de México podría considerar también que las Unidades de Ética propuestas en la Contraloría lleven a cabo encuestas sobre necesidades de capacitación para identificar los temas que necesitan revisarse de nuevo.

Más allá de los programas de formación de inducción, la Ciudad de México podría también crear una estrategia para ofrecer capacitación continua a los altos mandos y trabajar con ellos para desarrollar su propio plan de acción de integridad. Esto identificaría riesgos de integridad y retos en su lugar de trabajo. También se analizaría cómo implementar estos planes, cuáles son las posibles barreras para implementarlos, ofrecer apoyo mutuo y compartir ideas sobre soluciones potenciales. El ejemplo del gobierno subnacional de Cataluña es ilustrativo a este respecto (Recuadro 3.15).

Recuadro 3.15. Seguimiento a la formación ética en Cataluña

La formación ética que ofrece la Oficina Antifraude de Cataluña se basa en un itinerario de capacitación más que en un enfoque único. El seguimiento de un curso de formación es parte importante del itinerario. Durante el curso de capacitación, cada participante elabora su propio plan de acción de integridad, en el cual identifica riesgos de integridad y retos en su lugar de trabajo. Durante el seguimiento de los cursos de capacitación, los participantes abordan la aplicación de su plan personal. Analizan las barreras que identificaron para la implementación de las medidas propuestas en su plan individual y ofrecen apoyo mutuo; además, comparten ideas acerca de soluciones a los problemas que se plantean.

Fuente: OECD-ACN y SIGMA (2013), "Ethics Training for Public Officials", presentación de Jordi Tres, director del Departamento de Capacitación, Oficina Antifraude de Cataluña, en el seminario Vilnius, p. 18, www.sigmaweb.org/publicationsdocuments/EthicsTrainingforPublicOfficials_11Feb2013.pdf.

DR © 2019.
La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos-https://doi.org/10.1787/9789264307094-es

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mr2rt4w9

Por último, la Ciudad de México podría realizar algunas mejoras a los programas de capacitación ofrecidos para profesionalizar a los funcionarios a cargo de realizar auditorías o contratación pública (véanse los capítulos 6 y 7), con el fin de cerciorarse de que identifican y manejan y resuelven adecuadamente conflictos de interés y dilemas de ética que podrían surgir en el contexto de sus actividades. La capacitación actual ofrecida a quienes trabajan en esta área de actividades se centra más en informarles cómo verificar si la declaración de no conflicto de interés se llenó correctamente y brindar ayuda si se requiere que en detectar posibles conflictos de interés que podrían afectar la integridad del proceso de toma de decisiones públicas.

3.4.3. La Ciudad de México podría considerar las herramientas de aprendizaje electrónico para concientizar acerca del nuevo marco de ética, y propiciar una alta participación de los servidores públicos en el reconocimiento, gestión y resolución de conflictos de interés y dilemas éticos.

En la Ciudad de México se aplicó el aprendizaje electrónico para el curso de capacitación sobre ética pública y responsabilidades administrativas con cierto éxito. Se basó en módulos con secciones de autoevaluación que contribuyeron a que los servidores públicos observaran el aumento de sus conocimientos. La Ciudad de México podría utilizar este mismo formato de módulos de aprendizaje electrónico. Se ofrecería a los servidores públicos casos del pasado en la administración pública para ver cómo resolverlos con base en el marco de integridad en vigor. Este curso electrónico les ayudaría a reconocer, gestionar y resolver problemas éticos y conflictos de interés que podrían surgir en zonas de riesgo, y a fomentar una cultura abierta para debatir estos asuntos en las organizaciones públicas con el fin de que permanezcan en alerta en caso de que surja una posible situación.

La formación electrónica tendría que contener escenarios que alienten a los servidores públicos a pensar y encontrar la mejor solución que privilegie el interés público. También se les debe recordar a los servidores públicos que deben buscar consejo práctico y orientación al enfrentar puntos oscuros y no regulados. Se les debe motivar para que consulten a sus superiores, la nueva Unidad de Ética propuesta o los Puntos de Contacto de Integridad propuestos. Debe ofrecerse formación ética como repaso y con contenido similar para directivos y otros servidores públicos. Los dilemas de ética evolucionan con base en cambios que podrían ocurrir como resultado de las prioridades gubernamentales y las complejas interacciones con el sector privado. La eficacia de esta capacitación en ética puede aumentar si es parte de un marco integral. También podrían explorarse canales eficaces para denunciar sospechas de corrupción por parte de servidores públicos, protección a denunciantes y otras medidas de prevención de la corrupción en el contexto de una estrategia de integridad.

3.4.4. La Ciudad de México podría también experimentar con mecanismos basados en observaciones de la investigación en ciencias de la conducta, e incrementar las intervenciones exitosas para fomentar una cultura de integridad sólida.

El enfoque convencional a la prevención de la corrupción y el fomento de la integridad se basa, en esencia, en un modelo de elección racional tradicional de personas que aumentan al máximo su interés mediante un proceso de toma de decisiones basado en un análisis costo-beneficio de alternativas. Esto por lo común parte de la perspectiva de un acercamiento directivo-agente-cliente, excluyendo aspectos psicológicos (OCDE, 2017[1]). Las políticas de integridad suelen destacar la importancia de imponer controles y sanciones como

DR © 2019.
La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos-https://doi.org/10.1787/9789264307094-es

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mr2rt4w9

mecanismos para aumentar los costos y a la vez reducir los beneficios de la conducta no deseada. También en general disminuyen la discrecionalidad de los encargados de la toma de decisiones para reducir su margen para cometer irregularidades, o al menos controlar los riesgos que surjan con reglas sobre conflictos de interés, códigos de ética o códigos de conducta. Estas medidas tradicionales algunas veces se perciben como ineficaces y se duda de que sus costos superen los supuestos beneficios (Anechiarico and Jacobs, 1996[17]).

Nuevas evidencias experimentales, obtenidas tanto del laboratorio como del campo, aportan una imagen más integral de los seres humanos que enfrentan incentivos perversos (Lambsdorff, 2012[18]). Ahora existe un conjunto de investigaciones que puede ayudar a enmarcar enfoques innovadores y más eficaces hacia la integridad y combatir la corrupción (Lambsdorff, 2012[18]) y (Lambsdorff, 2015[19]); (Boehm, Isaza E and Villalba Díaz, 2015[20]). En años recientes, algunos países y organizaciones internacionales, como el Banco Mundial y la OCDE, incorporaron la ciencia conductual a sus políticas públicas.

Además de adoptar un nuevo marco de integridad en el contexto del SAC-CDMX, la Ciudad de México podría completar estas medidas futuras, como la adopción de su nuevo Código de Ética y otras, para garantizar su implementación eficaz basada en resultados obtenidos en investigaciones de las ciencias del comportamiento. Para tal fin, la Ciudad de México podría considerar ensayos y pruebas en áreas específicas de riesgo previamente identificadas por la Contraloría General o por las unidades de control interno.

Una de las medidas mencionadas sería la de los llamados "recordatorios morales", que se incorporarían a los procesos clave de toma de decisiones que recuerden al servidor público la conducta correcta en un contexto específico. La investigación sugiere que breves recordatorios de esta conducta en efecto ejercen un impacto tangible en la probabilidad de hacer trampa ((Ariely, 2012[21]); Recuadros 3.16 y 3.17). Por ejemplo, una medida de política concreta que la Ciudad de México podría implementar es incluir una frase con una línea para que el funcionario de contratación pública o el gerente de recursos humanos firme justo antes de tomar una decisión importante al gestionar un contrato de adquisiciones o un proceso de contratación. La frase podría ser: "Tomaré la siguiente decisión de acuerdo con las más altas normas profesionales y éticas". Al firmar, el funcionario implícitamente vincula su nombre a una conducta ética (OCDE, 2017[10]).

Recuadro 3.16. Recordatorios éticos

La investigación sobre el comportamiento muestra que al recordar a la persona las normas morales se generan decisiones más éticas. Puede tratarse de un mensaje discreto, como "Gracias por su honestidad". Las claves contextuales de la situación inmediata funcionan como referencia a una norma subyacente (Mazar N. and Ariely D., 2006[22]). Este llamamiento moral ha demostrado ser en algunos casos incluso más eficaz que una amenaza de castigo. En experimentos de campo, los sujetos pagaron un precio mayor por un periódico (Pruckner and Sausgruber, 2013[23]) y fue más probable que saldaran una deuda (Bursztyn, 2017[24]) al exponérseles a un recordatorio moral.

Estos resultados coinciden con la visión que la mayoría de las personas tienen al considerarse individuos morales (Aquino, K. and Reed, A., 2002[25]). Al recordárseles las normas morales, los actos se ajustan en concordancia con ello, para reducir la disonancia entre el autoconcepto y la conducta. Muchos pequeños actos de fraude son también de hecho actos de autoengaño. Su costo se incrementa no mediante un aumento del castigo externo, sino al incrementar la prominencia de la moralidad intrínseca.

Fuente: (Aquino, K. and Reed, A., 2002[25]) (Bursztyn, 2017[24]) (Mazar N. and Ariely D., 2006[22]) (Pruckner and Sausgruber, 2013[23]).

DR © 2019.
La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos-https://doi.org/10.1787/9789264307094-es

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mr2rt4w9

Recuadro 3.17. ¿Cómo medir el fraude?

El fraude puede medirse mediante diseños experimentales (por ejemplo, (Ariely, 2012[21]); o (Fischbacher U. and Föllmi-Heusi F., 2013[26])). Antes de implementar o reformar políticas innovadoras de integridad dirigidas a reducir la conducta deshonesta, un país puede aplicar estos diseños experimentales para medir la "referencia de fraude" en una organización o grupo.

Por un lado, los experimentos informarían al país si hay áreas en las que el fraude sea más común que en otras para así enfocar las políticas en ellas. Por otro lado, la referencia ofrecería un indicador concreto para medir si las políticas puestas a prueba tuvieron el impacto deseado, antes de considerar ampliarlas.

Fuente: (Ariely, 2012[21]) (Fischbacher U. and Föllmi-Heusi F., 2013[26]).

Otra solución sería abordar la dinámica social en una dirección o unidad específica de la Dirección de la Contraloría General o en otra secretaría previamente identificada de la Ciudad de México. La meta sería observar si el grupo seleccionado comprende la integridad y de qué manera reacciona ante una conducta no deseada incluso en las acciones pequeñas y aparentemente insignificantes, pues pueden ser el principio de un camino hacia conductas más graves y no aceptadas, lo cual crea un círculo vicioso. Sin embargo, reaccionar no necesariamente significa imponer sanciones estrictas. También sugiere la importancia de hacer patentes "historias satisfactorias de ética" para fomentar la dinámica positiva en la organización: lo "bueno" debe ser más visible que lo "malo" (OCDE, 2017[2]).

La Ciudad de México podría también efectuar pruebas piloto para mejorar el entorno de trabajo. Algunas investigaciones experimentales sugieren que crear entornos limpios y brillantes puede inhibir, al menos hasta cierto grado, la conducta corrupta. De hecho, se ha demostrado que la sola presencia de un aroma asociado con la "limpieza" aumenta la conducta prosocial (Liljenquist, et al, 2010[27]). Estas conclusiones servirían como argumento adicional para luchar por tener oficinas más limpias que resulten más transparentes y atractivas para los trabajadores en algunas organizaciones públicas de la Ciudad de México.

Para ensayar, evaluar y perfeccionar medidas de este tipo, se recomienda un diseño riguroso y una evaluación de impacto posterior a un procedimiento diseñado con cuidado. Es conveniente ofrecer orientación para la asignación aleatoria y la identificación de indicadores adecuados, según se necesite. Esto no tiene que ser costoso y puede ponerse en práctica con relativa facilidad. El Behavioural Insights Team (Equipo de comprensión del comportamiento) (BIT, 2012[28]) del Reino Unido ha brindado una guía para diseñar pruebas aleatorias de control. Esto puede ayudar a los formuladores de políticas públicas de la Ciudad de México a crear una base empírica más sólida y abogar por mejorar intervenciones innovadoras con mayor seguridad respecto de los resultados esperados

DR © 2019.
La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos-https://doi.org/10.1787/9789264307094-es

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mr2rt4w9

3.5. Las declaraciones públicas podrían utilizarse como herramienta para prevenir la corrupción y mejorar la confianza en las entidades de la Ciudad de México y en los procesos de toma de decisiones de su gobierno

3.5.1. El sistema actual de declaración patrimonial de la Ciudad de México podría limitarse a los funcionarios que ocupan cargos de alto nivel o puestos de alto riesgo de corrupción.

En la Ciudad de México se cuenta con tres tipos de formatos de declaración. Esto es comparable con el nivel federal, aunque el nivel de información proporcionada y su alcance son distintos. En el ámbito federal, los requisitos son más minuciosos; por ejemplo, hacer del conocimiento público información sobre el valor real de la propiedad raíz declarada, el número en el registro de la propiedad, la superficie de terreno y la superficie de construcción, y la institución que otorgó el diploma al funcionario público en cuestión ("el declarante"). La información proporcionada por los servidores públicos se considera presentada con buena fe. Los declarantes son responsables de la información brindada, la cual deberá actualizarse en caso de cambiar.

Todos los funcionarios públicos de la Ciudad de México deben presentar la misma información en sus declaraciones patrimoniales y de intereses. Sin embargo, no a todos se les exige que presenten las tres declaraciones, como se ve en el Cuadro 3.8. Los servidores públicos con contrato temporal, pertenecientes a la categoría 8 de la nómina (servidores públicos con un salario neto menor a MXN 11 298.88) y/o los sindicalizados no están sujetos a esta obligación. La obligación de presentar una declaración fiscal se basa en la obligación de los servidores públicos de presentar una declaración de ingresos fiscales al Sistema de Administración Tributaria (SAT), la cual debe entregarse junto con la declaración patrimonial.

DR © 2019.
La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos-https://doi.org/10.1787/9789264307094-es

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mr2rt4w9

Cuadro 3.8. Servidores públicos obligados a presentar declaraciones públicas en el marco jurídico actual sobre conflictos de interés de la Ciudad de México

Tipo de funcionario público	Declaración patrimonial	Declaración de intereses	Declaración fiscal	Declaración de no conflicto
21 titulares de las secretarías de gobierno de la Ciudad de México	X	X	X	
Titulares de los 64 órganos desconcentrados, de apoyo y asesoría de la Ciudad de México	X	X	X	
16 jefes delegacionales	X	X	X	
Servidores públicos que ocupan un puesto en una organización pública (conocida como de estructura u homólogos por funciones, ingresos o contraprestaciones), es decir, personal de confianza	X	X	X	
Servidores públicos de "base" (personal sindicalizado) o temporal	X	X	Solo si están obligados a presentar declaración de ingresos al SAT	Solo si participan en procesos de licitación o en la resolución y formalización de instrumentos jurídicos
Personas que prestan servicios profesionales (y reciben honorarios profesionales o similares)	X	X	Solo si están obligados a presentar declaración de ingresos al SAT	Solo si participan en procesos de licitación o en la resolución y formalización de instrumentos jurídicos
Personal de "base", temporal y contratado por la categoría 8 (nómina 8) (servidores públicos con un salario neto menor a MXN 11 298.88)	Solo si por razones extraordinarias participan en procesos de selección o evalúan la participación de algunas personas en el trabajo, compras públicas, régimen patrimonial o arrendamiento de bienes raíces	Solo si por razones extraordinarias participan en procesos de selección o evalúan la participación de algunas personas en el trabajo, compras públicas, régimen patrimonial o arrendamiento de bienes raíces	Solo si están obligados a presentar declaración de ingresos al SAT	Solo si participan en procesos de licitación o en la resolución y formalización de instrumentos jurídicos

Fuente: Autor con base en información proporcionada por la Contraloría General.

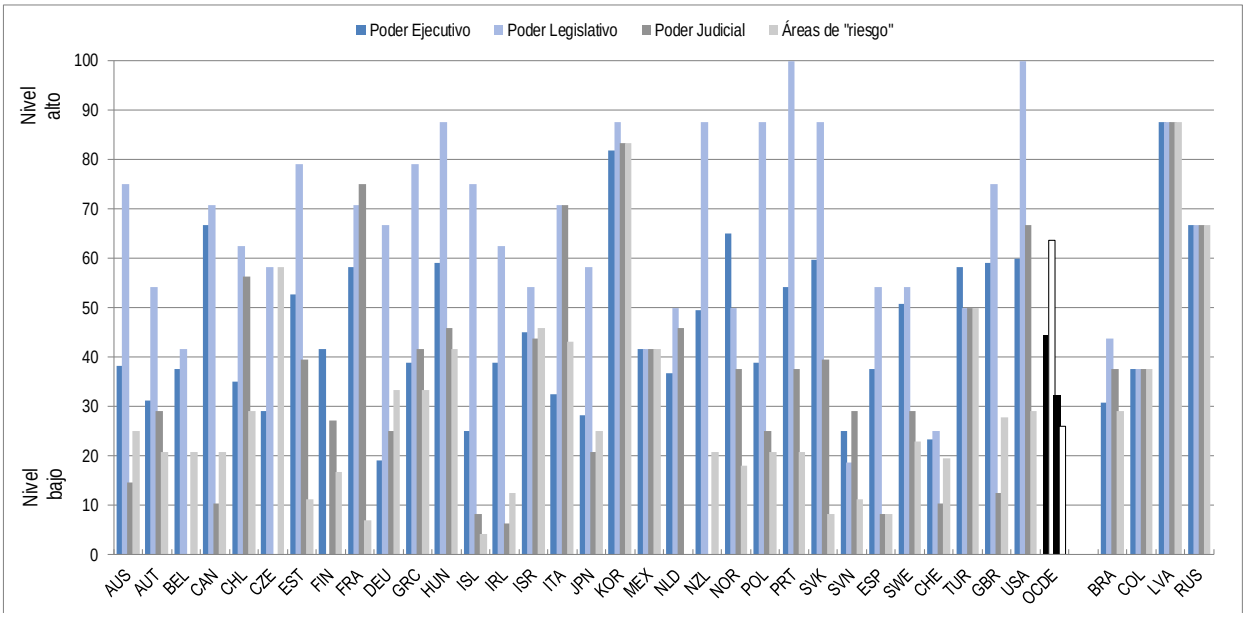
DR © 2019.
La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos-https://doi.org/10.1787/9789264307094-es

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mr2rt4w9

Además de estas tres declaraciones, en el caso de los funcionarios que desempeñan actividades de contratación pública se requiere una cuarta: la declaración de no conflicto de interés. Esta declaración la presentan servidores públicos de segundo nivel que participan en procesos de licitación para confirmar que no hay relación entre ellos, sus superiores y los participantes en el proceso de licitación. El objeto es dar a conocer cualquier posible conflicto de interés antes de iniciar el proceso de contratación pública y se llena después de revisar la declaración de intereses de los funcionarios públicos autorizados para participar en él. Desde una perspectiva de procedimiento, la declaración se hace a través de un sistema electrónico que genera dos copias. Una se proporciona a los proveedores de bienes o servicios que participan en el proceso de contratación y la otra se guarda en el expediente correspondiente, para consulta. Este formato se presenta 24 horas antes de la adjudicación del contrato, la resolución y la conclusión del contrato, la concesión, la licencia y otros instrumentos de carácter legal, por medio de un sistema electrónico no accesible al público. Sin embargo, de así solicitarse, puede proporcionarse una copia del formato. Si esta declaración queda incompleta o es falsa, podría imponerse una sanción administrativa y suspenderse el procedimiento de contratación. Sin embargo, no queda claro si a los servidores públicos se les castiga con una advertencia o una sanción monetaria, o si se les destituye de su cargo.

Las declaraciones patrimoniales y de intereses, al igual que el requerimiento de la LGRA, son mucho más extensas que las que suelen requerirse en los países de la OCDE (Gráficas 3.3 y 3.4), pues se aplican a todos los niveles de servidores públicos, excepto el personal sindicalizado. El alcance de esta normatividad requiere que un número importante de servidores públicos se sujete al mismo nivel de declaración (véanse los detalles en el Recuadro 3.18). Su cumplimento representará un reto para las autoridades de la Ciudad de México. Por el intensivo trabajo que se necesitará, esto no parece un mecanismo eficaz para monitorear el patrimonio de los servidores públicos y detectar situaciones de posibles conflictos de interés ni posibilidades de enriquecimiento ilícito.

Gráfica 3.3. Declaración de intereses privados en los países de la OCDE, 2014

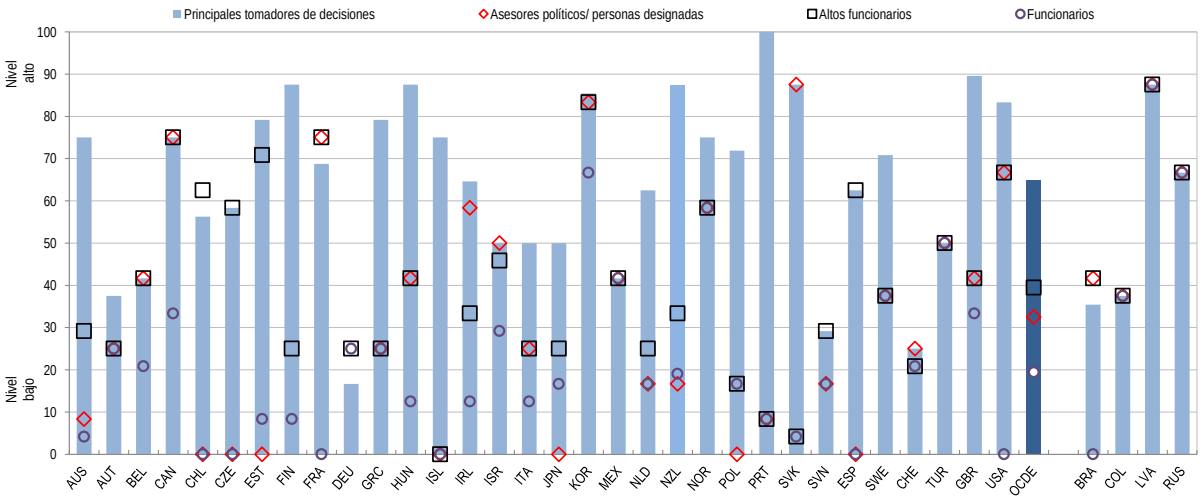


Nota: La calificación de México refleja la legislación de 2014 y no se ha ajustado desde las nuevas reformas que establecen el Sistema Nacional Anticorrupción.
Fuente: (OCDE, 2016[29]), *Panorama de las Administraciones Públicas 2015*, OECD Publishing, Paris.

DR © 2019.
La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos-https://doi.org/10.1787/9789264307094-es

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mr2rt4w9

Gráfica 3.4. Disponibilidad pública de intereses privados en el Poder Ejecutivo de gobierno en los países de la OCDE, 2014



Nota: La calificación de México refleja la legislación de 2014 y no se ha ajustado a las nuevas reformas que establecen el Sistema Nacional Anticorrupción.
Fuente: (OCDE, 2016[29]), *Government at Glance 2015*, OECD Publishing, Paris.

Recuadro 3.18. Volumen de declaraciones públicas presentadas por servidores públicos de la Ciudad de México desde la instauración de los diversos lineamientos sobre declaraciones

A partir de junio de 2016, la Contraloría General divulgó por Internet la versión pública de las tres declaraciones presentadas por sus servidores públicos de acuerdo con los artículos 5 y 16 de la Ley de Protección de Datos Personales (LPDP) y los criterios establecidos por la Suprema Corte de Justicia. Para hacer del conocimiento público estas declaraciones, la Contraloría General instaló una plataforma digital, la 3x3, en la cual los servidores públicos presentaban sus declaraciones patrimoniales. En 2016 se presentó un número total de 44 628 declaraciones patrimoniales, 65 179 declaraciones de intereses y 26 697 declaraciones fiscales. Para garantizar el cumplimiento de esta obligación, un total de 36 000 servidores públicos recibió capacitación sobre la plataforma de declaraciones.

Si bien no se dispone de datos sobre el número total de servidores públicos de la Ciudad de México que deben presentar estas declaraciones ni el de los que no cumplen con esta obligación desde su implementación, el Informe de Actividades de la Contraloría General 2016-2017 menciona que 7 000 servidores públicos recibieron ayuda para acceder a la plataforma y cumplir con sus obligaciones de presentar declaración.

De acuerdo con los Lineamientos de abril de 2016, las declaraciones públicas deben presentarse en plazos específicos. Es decir, los servidores públicos tienen que presentarlas en los siguientes plazos: 60 días después de su selección, en el mes de mayo de cada año y 30 días después de la terminación de su empleo. La falta de presentación de estas declaraciones en estos plazos podrá ser objeto de sanción, pero no queda clara la

DR © 2019.
La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos-https://doi.org/10.1787/9789264307094-es

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mr2rt4w9

rigurosidad de dicha sanción en el contexto de la actual normatividad sobre integridad.

Si bien la Contraloría General trabaja para supervisar la ejecución de estas declaraciones, la falta de datos exactos sobre el número total de servidores públicos que deben presentarlas y de recursos humanos influye en la eficacia de las medidas. Durante las entrevistas con los servidores públicos, se mencionó que una de las principales dificultades para implementar estos mecanismos fue no contar con ayuda ni aclaraciones respecto de quién debe presentar dichas declaraciones.

Sin embargo, debe destacarse que el volumen de las declaraciones presentadas no es elemento suficiente para evaluar la eficacia de este programa de divulgación. Se requiere un enfoque mucho más minucioso que aborde la relación entre los resultados y los productos, para así comprender a fondo los éxitos y las vulnerabilidades de este programa. Sería también importante considerar si los servidores públicos pueden aplicar principios éticos que aprendieron en circunstancias específicas (OCDE, 2005[30]).

Fuente: Con información del Cuarto Informe de Gobierno presentado por la Contraloría General en octubre de 2016 y del Informe de Actividades de la Contraloría General de 2016-2017.

Cierto grado de divulgación sin duda sirve como herramienta muy útil. Atrae la atención al abuso en el servicio público, y ayuda a consignar a servidores públicos y a infundir una cultura de escrutinio del sector público. Los ciudadanos ahora pueden examinar la decisión del servidor público a la luz del patrimonio y los conflictos de interés declarados (OCDE, 2016[31]). Sin embargo, la Ciudad de México necesita reevaluar su estrategia de divulgación, pues no le permite determinar con precisión cuándo surge un caso de conflicto de intereses ni cuándo podría surgir en el futuro.

Varios factores son problemáticos, como la imposibilidad de gestionar adecuadamente la cantidad de información contenida en estas declaraciones, y también el posible impacto negativo de esta política sobre la motivación de los funcionarios. La cultura organizacional de las entidades públicas de la Ciudad de México presupone que sus funcionarios son corruptos. Esto no neutraliza realmente el riesgo de que los ciudadanos puedan reportar un conflicto de intereses que se habría resuelto bien mediante una recusación, un desposeimiento o con otros mecanismos de prevención. Esto genera dudas innecesarias acerca de la integridad de los funcionarios públicos y sus organizaciones.

La LRA de la Ciudad de México establece que solo aquellos considerados servidores públicos en el marco de esta ley necesitan presentar sus declaraciones fiscales, patrimonial y de intereses (Artículo 32). La ley expresamente menciona que los miembros de consejos de empresas estatales, los trabajadores de entidades públicas cuyos estatutos no consideran a estas personas servidores públicos y los miembros de los consejos de las entidades de la administración pública de México que ejercen una actividad comercial y son contratados como asesores no están obligados a presentar estas declaraciones patrimoniales y de intereses. Si bien esta decisión de política podría ayudar a reducir el número total de funcionarios obligados a presentar estas declaraciones, la Ciudad de México podría establecer un criterio común, similar al de otros países, como Estados Unidos, Estonia, Lituania y Ucrania (OCDE, 2011[32]), o Argentina (OCDE, 2017[33]). La Ciudad de México podría identificar las declaraciones patrimoniales y de intereses de los servidores públicos que se den a conocer de conformidad con los siguientes criterios sugeridos:

DR © 2019.
La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos-https://doi.org/10.1787/9789264307094-es

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mr2rt4w9

- su jerarquía dentro del Poder Ejecutivo (por ejemplo, todos los funcionarios de nivel director y superior);
- su cargo (secretario, subsecretario, director, y así sucesivamente);
- las obligaciones y funciones que deben ejercer (toma de decisiones administrativas, adjudicación de contratos, contratación pública, inspección fiscal, etcétera);
- el riesgo de corrupción de las actividades que realizan (declarantes según su función y el riesgo de que se involucren en actos de corrupción: licencias de construcción, contratos de infraestructura, aduanas, etcétera), y
- el hecho de que se les clasifique como una persona expuesta políticamente (PEP) de acuerdo con el Grupo de Acción Financiera sobre Lavado de Dinero.

En términos de disponibilidad de la información presentada por los servidores públicos, estas declaraciones patrimoniales y de intereses hasta ahora se divulgan solo si el funcionario público lo acepta al momento de llenar el formato de la plataforma digital ya en operación. Esta situación afecta directamente el nivel de transparencia y la gestión eficaz de la estrategia de declaración pública, pues no es posible tener un registro exacto de quién cumple con la obligación de presentarla.

La LRA de la Ciudad de México no aporta una descripción general de la información específica que deba divulgarse públicamente en las declaraciones patrimoniales y de intereses, pero delega la autoridad de fijar el contenido y el diseño de las formas de declaración (versiones en papel y electrónica) al Comité Coordinador del SAC-CDMX. La discrecionalidad otorgada al Comité Coordinador del SAC-CMX debe ejercerse de acuerdo con los límites impuestos por las leyes de acceso y privacidad relativas a los datos personales protegidos con el fin de observar los derechos de privacidad de los servidores públicos.

Los futuros miembros del Comité Coordinador del SAC-CDMX podrían considerar las bases del fallo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre las secciones 29, 34 y 48 de la LGRA, que se refieren a la divulgación de las declaraciones patrimoniales y de intereses. Los formatos de estas declaraciones, así como los manuales y lineamientos para garantizar su presentación en forma oportuna, podrían revisarse con el fin de llegar a una decisión sobre el uso de la información personal. Esto necesitaría equilibrar las expectativas relativas a las declaraciones públicas y la instauración de verificaciones y auditorías basadas en riesgos, para así aumentar al máximo su uso como mecanismos para generar una mayor confianza en el gobierno, y prevenir y resolver los conflictos de interés cuando surjan.

Si el Comité Coordinador considera el mismo nivel de divulgación que el que se pondrá en marcha en el ámbito federal y cumple con las reglas estipuladas en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México y la Ley de Protección de Datos Personales, el alcance de la información disponible al público coincidiría con la información que se divulga en varios países de la OCDE (Recuadro 3.19).

DR © 2019.
La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos-https://doi.org/10.1787/9789264307094-es

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mr2rt4w9

Recuadro 3.19. Declaraciones financieras y no financieras comunes en los países de la OCDE

En general, en los países miembros y asociados de la OCDE se requiere la divulgación de los siguientes tipos de información; al igual que en México, incluyen intereses financieros y no financieros:

Intereses financieros

Informar sobre intereses financieros permite vigilar la acumulación de riqueza con el tiempo y detectar enriquecimiento ilícito. Asimismo, la información financiera también ayuda a identificar situaciones que implican conflictos de interés.

- **Ingresos**: por lo común, a los funcionarios de los países de la OCDE se les pide que informen del monto de sus ingresos, así como su origen y tipo (por ejemplo, salarios, honorarios, intereses, dividendos, ingresos por venta o arrendamiento de propiedades, herencias, hospitalidad, viáticos, etcétera). Los requerimientos exactos de informar sobre los ingresos pueden variar, y es posible que a los funcionarios públicos solo se les exija que informen de ingresos que superen cierto límite. La justificación para revelar los ingresos es indicar posibles fuentes de influencia indebida (como de empleo externo), así como supervisar con el tiempo los aumentos en los ingresos que podrían derivarse de enriquecimiento ilícito. En los países donde los salarios de los funcionarios públicos son bajos, esto provoca particular preocupación.
- **Obsequios**: los obsequios se consideran un tipo de ingreso o activos. Sin embargo, como por lo general son solo de menor valor, los países suelen requerir solo informar de obsequios que superen cierto límite.
- **Activos**: una amplia variedad de activos está sujeta a declaración en los países de la OCDE, como ahorros, acciones y otros valores, propiedades, bienes raíces, vehículos o navíos, antigüedades y obras de arte valiosas, etc. Declarar los activos permite comparar los datos de los ingresos para evaluar si los cambios en el patrimonio se deben a ingresos legítimos declarados. Sin embargo, informar con precisión sobre el valor de los activos puede resultar difícil en algunas circunstancias, y también resulta difícil validarlo. Algunos países distinguen entre los activos que son propiedad de la persona y los que utiliza (por ejemplo, una casa o vivienda rentada, no es de su propiedad).
- **Otros intereses financieros**: además de los ingresos, obsequios y activos, a menudo algunos intereses financieros adicionales por declarar son los siguientes: deudas, préstamos, garantías, seguros, acuerdos que pueden generar ingresos futuros y planes de pensión. Cuando dichos intereses suman valores significativos, pueden generar conflictos de interés.

Intereses no financieros

Si bien vigilar los intereses no financieros podría no ayudar a controlar el enriquecimiento ilícito, estos intereses pueden generar esta clase de enriquecimiento, así como conflictos de interés. Muchos países solicitan declarar lo siguiente:

- **Empleos previos**: las relaciones o información adquiridos en empleos pasados

DR © 2019.
La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos-https://doi.org/10.1787/9789264307094-es

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mr2rt4w9

pueden influir indebidamente en las obligaciones de los funcionarios públicos en su cargo actual. Por ejemplo, si la empresa anterior para la cual trabajaba el funcionario participó en un proceso de contratación pública en el que el funcionario público intervino, su puesto pasado podría considerarse objeto de un conflicto de interés.

- **Puestos no remunerados actuales**: la participación en consejos de administración o fundaciones, o la participación en actividades de partidos políticos, también podrían afectar las obligaciones de los funcionarios públicos. Incluso el trabajo voluntario podría considerarse de influencia en las obligaciones en ciertas situaciones.

Fuente: (OCDE, 2011[32]), *Asset Declarations for Public Officials: A Tool to Prevent Corruption*, OECD Publishing, Paris.

3.5.2. La Ciudad de México podría adoptar una política de integridad que reconozca otras situaciones que pudieran provocar violaciones a la integridad.

En el actual marco de integridad de la Ciudad de México, la mayoría de los intereses financieros de los servidores públicos se da a conocer en la declaración patrimonial. Sin embargo, otros datos relacionados con áreas delicadas que pueden generar conflictos de interés, como los obsequios reportados y considerados aceptables, mecanismos de recusación implementados para asegurar la integridad del proceso de decisión en una organización gubernamental, actividades externas y otros mecanismos utilizados en los países de la OCDE para gestionar adecuadamente conflictos de interés que ahora no se declaran ni reportan públicamente.

Durante las entrevistas con los funcionarios públicos se habló del tema de los obsequios. Las respuestas que dieron sobre la práctica ahora prevaleciente revelaron la falta de claridad de las reglas aplicables y el escepticismo —incluso cinismo— de los funcionarios respecto del asunto. Las reglas sobre los obsequios contenidas en la LFRSP sobre las responsabilidades de los servidores públicos (que dejó de estar en vigor el 18 de julio de 2017) establecían que un funcionario público no puede recibir ni aceptar obsequios cuyo valor exceda un límite acumulado de 10 veces el salario mínimo oficial de la Ciudad de México vigente en el momento de su recepción. Si bien la violación a esta regla constituye un soborno y se sanciona conforme al código penal, según la ley, los funcionarios públicos lo ignoran y no declaran los obsequios recibidos aunque sea posible que coloquen al receptor en una situación que implique conflictos de interés.

La LGRA y la LRA de la Ciudad de México prohíben los obsequios solo si se reciben como resultado del uso de los puestos, obligaciones y funciones públicos que representen un conflicto de intereses (artículos 7, fracción II, y 52 de ambas leyes), lo cual constituye una falta grave. Si los servidores públicos reciben obsequios debido a sus cargos, deben informar a las unidades de control interno o a la Contraloría General y deben confiscárseles por las autoridades encargadas de administrar y disponer de activos públicos (Artículo 40). Según se observó, la nueva política sobre obsequios requiere que los funcionarios lean varias disposiciones de ley para comprender las reglas aplicables. Por consiguiente, es necesario que la Ciudad de México incremente los esfuerzos para aclarar las reglas y sensibilice a sus funcionarios para asegurarse de que todos conozcan las nuevas reglas sobre obsequios. También necesitan recibir

DR © 2019.
La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos-https://doi.org/10.1787/9789264307094-es

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mr2rt4w9

orientación adecuada sobre la aceptación de obsequios en el contexto del ejercicio de sus obligaciones y funciones oficiales. También deben implementarse campañas de concientización y formación para que los funcionarios conozcan estas nuevas reglas y se estimule la divulgación de información. Asimismo, pueden imprimirse lineamientos de políticas y otros mecanismos para ayudar a los servidores públicos a determinar si los obsequios son aceptables y recordarles la importancia de declararlos con oportunidad, al igual que sucede en países de la OCDE como Alemania y Canadá.

La implementación de esta nueva política de obsequios propuesta requerirá una labor extraordinaria de sensibilización de los funcionarios respecto de la necesidad de declarar los obsequios a las autoridades, para así cerciorarse de no entrar en situaciones que impliquen un conflicto de intereses.

Con miras a propiciar la transparencia en cuanto a la enajenación de los obsequios confiscados, la Ciudad de México también podría dar a conocer los obsequios no prohibidos a través de la Plataforma Digital. Se tomarían en cuenta los estándares de la OCDE referentes a la declaración de obsequios (Recuadro 3.20) con objeto de resolver cualquier conflicto de interés que pudiera surgir al recibir obsequios, o impedir que surja alguno. La información de esta declaración pública será útil para que los órganos de control interno identifiquen conflictos de interés reales.

Recuadro 3.20. Obsequios para funcionarios – Ley genérica

Definiciones

"**Valor actual de mercado**" de un obsequio significa su valor real del mercado de este el día que se recibió.

"**Obsequio**" abarca:

a) un obsequio de entretenimiento, hospitalidad, viaje u otra forma de beneficio de valor significativo, y

b) un obsequio de cualquier artículo de propiedad de valor significativo, bien sea de naturaleza consumible o de otro tipo, por ejemplo, un obsequio de exhibición, reloj, reloj de pared, libro, muebles, estatuilla, obra de arte, joyería, equipo, ropa, vino o licores, o un artículo personal que contenga metales o piedras preciosas.

Significado de "obsequio declarable"

1. Un "obsequio declarable" (es decir, que debe declararse) es:

- todo obsequio a un funcionario de una organización, dependencia o entidad por parte del sector privado;
- todo obsequio a un funcionario por parte de un particular, y
- un obsequio cuyo valor actual de mercado exceda el "límite de obsequio declarable"*

* Cantidad límite por seleccionar de acuerdo con la intención de la política pública, según lo determine la regulación.

2. Un obsequio recibido por un funcionario de un pariente cercano, un amigo personal o un miembro de la familia de forma privada y de acuerdo con las costumbres sociales

DR © 2019.
La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos-https://doi.org/10.1787/9789264307094-es

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mr2rt4w9

normales (por ejemplo, en un cumpleaños, boda, festival religioso, entre otros) o un obsequio de cualquier fuente en reconocimiento a servicios prestados, logros profesionales o jubilación) no tienen que declararse; esto no limita la operación del código de ética de un organismo público en la medida en que establezca que debe declararse un obsequio por un valor menor que el límite.

3. Cuando un funcionario recibe más de un obsequio de la misma persona en un año fiscal, y el valor actual de mercado de todos estos regalos recibidos excede el límite aplicable de obsequios declarables al final del año, cada uno de los obsequios así recibidos deben declararse.

4. Si una entidad hace más de un obsequio al mismo funcionario, etc., en un año fiscal y el valor actual de mercado de todos los obsequios excede el límite de obsequios declarables, cada uno de los obsequios así recibidos deben declararse.

Obsequios declarables que deben considerarse activo físico o material

5. Un obsequio declarable recibido por un funcionario debe considerarse un activo contabilizable por la entidad pública.

6. Una entidad pública puede disponer de los obsequios declarables, después de su registro, como juzgue conveniente.

Obsequios que deberán declararse y contabilizarse

7. Un funcionario que recibe un obsequio declarable deberá completar una declaración:

- antes de los 14 días posteriores a la fecha en que el obsequio se convierte en declarable porque excede el "límite de obsequio declarable" y
- por otro obsequio declarable antes de los 14 días posteriores a la fecha de su recepción.

8. En el caso de los obsequios declarables, el funcionario debe, tan pronto sea factible:

- transferir el obsequio al control de la entidad para la cual trabaja el funcionario; y, voluntariamente, puede
- pagar al organismo:
  - por los regalos que son declarables porque exceden el límite, una cantidad igual a la diferencia entre el valor actual total de mercado de los obsequios y el límite de obsequio declarable para cada uno;
  - por cualquier otro obsequio declarable, una cantidad igual a la diferencia entre el valor actual de mercado del obsequio y el límite de obsequio declarable.

9. El párrafo 1 anterior no limita la operación del código de ética de un organismo público en la medida en que el código contempla que se informe de la recepción de un obsequio declarable en un periodo no menor de 14 días.

Registro de obsequios declarables

10. La entidad pública debe llevar un registro de los obsequios declarables recibidos por cualquiera de sus funcionarios.

DR © 2019.
La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos-https://doi.org/10.1787/9789264307094-es

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mr2rt4w9

11. El registro debe incluir datos sobre los siguientes aspectos:
    - la fecha en que el funcionario recibió el obsequio declarable;
    - las personas y circunstancias involucradas en la entrega y recepción del obsequio;
    - una descripción detallada del obsequio, incluso su valor actual de mercado y la base de su valuación;
    - la aprobación para recibir el obsequio, de ser pertinente, y
    - la fecha en que el obsequio se transfirió para ser controlado por la entidad y la ubicación presente del obsequio, o
    - si se permite al funcionario conservar el obsequio:
        - la fecha y el monto del pago realizado de conformidad con el párrafo 8 (b), por el regalo.
    - si el regalo se enajenó:
        - la autoridad de enajenación;
        - la fecha y el método de enajenación;
        - el nombre y la ubicación del beneficiario, y
        - las ganancias, de haberlas, derivadas de la enajenación.

Fuente: (OCDE, 2005[34]), *Managing Conflict of Interest in the Public Sector: A Toolkit*, OECD Publishing, Paris.

Un aspecto fundamental que es necesario considerar al implementar esta política de obsequios propuesta es que hay que hacer una clara distinción entre la forma de declaración y la fundamentación de la política de obsequios. La Ciudad de México debe tomar en cuenta que una medida de prevención eficaz es la que va más allá de solo informar sobre las fuentes tradicionales de influencia, como la recepción de regalos o atenciones ofrecidos a los servidores públicos, y debe tener el interés público como objetivo central de todas sus actividades. Las declaraciones públicas son el único mecanismo para revelar un conjunto predeterminado de datos financieros y no financieros que podrían constituir un conflicto de interés (real o aparente) o desembocar en una futura situación de conflictos de interés (posible). El propósito de las políticas de conflictos de interés es garantizar que los servidores públicos de manera proactiva declaren y resuelvan los problemas cuando surjan.

Una estrategia semejante podría implementarse para declarar una recusación, ofertas de empleo recibidas en el contexto del ejercicio de las obligaciones y funciones de los servidores públicos, así como las actividades externas que pudieran constituir un conflicto de interés.

DR © 2019.
La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos-https://doi.org/10.1787/9789264307094-es

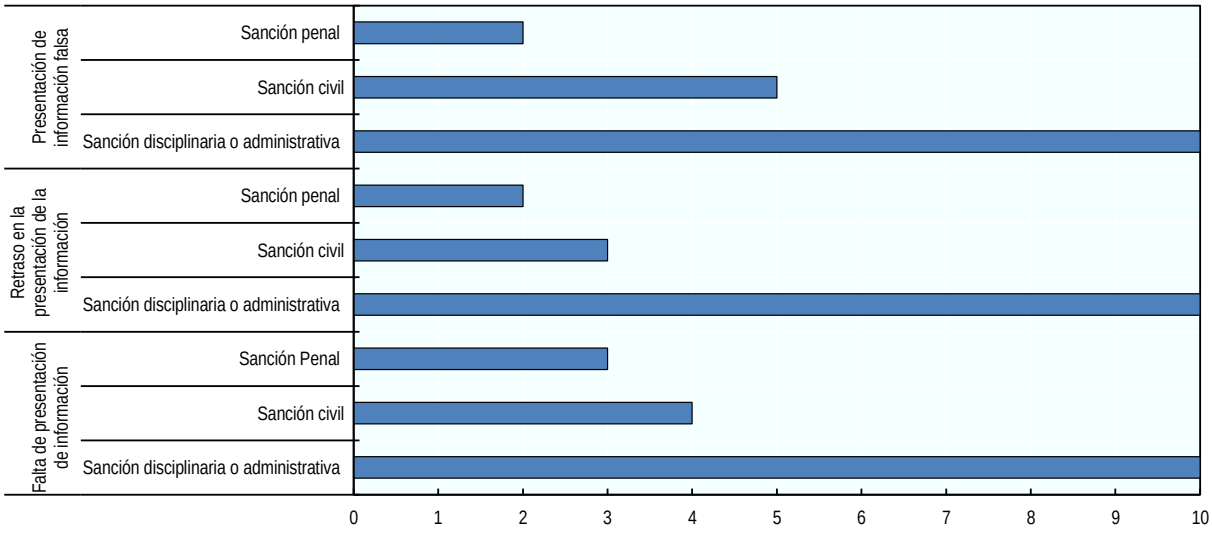
Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mr2rt4w9

3.5.3. El incumplimiento de la obligación de presentar declaraciones patrimoniales y de conflicto de intereses deberá sancionarse de manera efectiva para garantizar que los servidores públicos acaten el Sistema Anticorrupción local.

Las sanciones son esenciales para garantizar el cumplimiento de los requisitos de presentar declaraciones patrimoniales y de intereses (OCDE, 2011[32]) pero no son suficientes. Si bien diferentes tipos de sanciones pueden ser un mecanismo poderoso para disuadir a los servidores públicos de adoptar una conducta deshonesta, los países deben evaluar qué sanción se impondría en caso de retrasarse en presentar dichas declaraciones, omitir hacerlo o proporcionar información falsa en las declaraciones presentadas.

Según la gravedad de la falta, la sanción por imponer podría variar entre una sanción penal, administrativa o disciplinaria, de responsabilidad civil u otras medidas más leves, como advertencias, anuncios públicos u ofrecimiento de disculpas. En la mayoría de los países de la OCDE las sanciones son administrativas o disciplinarias y se imponen por no cumplir con las obligaciones relacionadas con las declaraciones. Esto podría abarcar el incumplimiento del proceso de presentación (no presentar la declaración o presentarla con retraso) o no proporcionar la información requerida (presentación incompleta de la información requerida o presentación falsa inadvertida o intencionalmente) (véanse en la Gráfica 3.5).

Gráfica 3.5. Sanciones a funcionarios públicos en caso de violaciones a los requisitos de presentación de declaración en 10 países del G-20



Nota: Los datos se refieren a sanciones en vigor en Australia, Canadá, Francia, Italia, Japón, Corea, México, Turquía, Reino Unido y Estados Unidos.
Fuente: G20 Working Group (2014), "Good practices in asset disclosure systems in G20 Countries". — (OCDE, 2017[10]), *Estudio de la OCDE sobre integridad en Colombia*, OECD Publishing, Paris.

La normatividad en vigor en la Ciudad de México no estipula con claridad las sanciones aplicables por no presentar las declaraciones patrimoniales y de intereses, presentarlas con retraso o presentar información falsa (véase la sección sobre sanciones). No presentar declaraciones patrimoniales y de intereses puede resultar una falta grave o no grave sujeta a advertencia, reprimenda, suspensión, inhabilitación y destitución o ambas sanciones,

DR © 2019.
La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos-https://doi.org/10.1787/9789264307094-es

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mr2rt4w9

pues el actual sistema de integridad no hace tal distinción. No queda claro si podría imponerse una sanción económica conforme al marco de integridad vigente, pues ningún lineamiento adoptado contiene una mención precisa al respecto. Esta situación cambiará con la aprobación de la LRA de la Ciudad de México. Esta consideraría la no presentación de declaraciones patrimoniales y de intereses a su debido tiempo como una falta no grave. La consideraría falta grave si estas declaraciones contuvieran información no verídica presentada para ocultar un conflicto de interés, o un aumento injustificado de activos o de uso de bienes y servicios. Si bien estas sanciones son similares a las estipuladas en el ámbito federal, en la mayoría de los países de la OCDE la falta de presentación de estas declaraciones a su debido tiempo puede generar multas o sanciones administrativas. Esto parece eficaz para asegurar el cumplimiento, como ocurre en países como Canadá y Francia.

La LRA de la Ciudad de México dispone que la Contraloría General y los órganos de control interno verifiquen las declaraciones patrimoniales, de intereses y fiscales de forma aleatoria, que estarán disponibles en la Plataforma Digital para certificar que se hicieron (Artículo 30). Si no se presentaron, los órganos de control interno y la Contraloría General iniciarán la investigación correspondiente. También examinarán si existe un conflicto de interés o si es probable que surja alguno con base en la información proporcionada. La Contraloría General podrán firmar, para este fin, acuerdos con entidades gubernamentales en poder de la información presentada. Para garantizar la eficacia de estas verificaciones, la Contraloría General podría firmar acuerdos con el sector privado, como bancos y otras instituciones financieras, para comprobar la información presentada.

Si bien este mecanismo sería útil para asegurar un proceso de verificación de alta calidad, la Contraloría General podría también sugerir al Comité Coordinador la adopción de un conjunto de lineamientos para todos los órganos de control interno con el fin de garantizar la uniformidad en el proceso de verificación. Además, la Ciudad de México podría mejorar la plataforma electrónica para facilitar el cumplimiento y permitir la validación automática de la recepción de estas declaraciones, la triangulación con otras bases de datos (de estar vinculadas) y la notificación automática de banderas rojas (por errores, datos faltantes, cambios importantes en activos o ingresos, entre otras), como se sugiere en el Cuadro 3.9.

Cuadro 3.9. Tipos de verificaciones de declaraciones patrimoniales y de intereses

Tipo de verificación	Descripción
Verificación básica/preliminar	Indaga si las declaraciones están completas o si contienen errores obvios (por ejemplo, valores numéricos ingresados, direcciones válidas, etcétera).
Verificación simple	Se cerciora de la congruencia lógica de la información proporcionada en las formas de declaración (por ejemplo, comprobaciones aritméticas, comprobaciones en comparación con años pasados o modificaciones y comprobación de la contabilización de los activos en los ingresos declarados). Por tanto, las verificaciones simples pueden detectar conflictos de interés posibles o reales y conllevar auditorías.
Auditoría de verificación	Esta etapa de verificación, la más avanzada, puede implicar no solo cruzar información de declaraciones anteriores, sino también compararla con fuentes de datos "externas" de instituciones financieras u otras instituciones públicas. Un auditor puede validar la existencia y el valor de activos, evaluar el estilo de vida, así como solicitar pruebas y testimonios de los funcionarios públicos y otras personas.

Fuente: (OCDE, 2017[2]), *Estudio de la OCDE sobre integridad en México: Adoptando una postura más firme contra la corrupción*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris.

DR © 2019.
La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos-https://doi.org/10.1787/9789264307094-es

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mr2rt4w9

Para mejorar el desempeño de este mecanismo de declaración, el Comité Coordinador de la Ciudad de México podría utilizar una de las siguientes verificaciones recomendadas también en el nivel federal (OCDE, 2017[2]), que coinciden con las mejores prácticas existentes en los países de la OCDE:

- ***Confirmación automática de la recepción de todas las declaraciones***. Las bases de datos de las declaraciones deben poder indicar los formatos de declaración faltantes después de fechas límite clave, con seguimiento por parte de la Contraloría General y de los órganos de control interno. Las organizaciones podrían considerar el envío de notificaciones automáticas (correo electrónico, texto) por no cumplir con los plazos para presentar la declaración y/o vincular la presentación con otros procesos de gestión de recursos humanos.
- ***Verificaciones básicas aleatorias para un gran número de declaraciones***. Las verificaciones básicas resultan relativamente fáciles, pues se programan y realizan de manera automática. De este modo podría verificarse un gran número de declaraciones. Con la verificación aleatoria hay un gran estímulo para que los funcionarios presenten información completa y precisa, pues aumenta la probabilidad de que se verifique.
- ***Verificaciones simples basadas en riesgos***. También es posible programar de manera automática verificaciones simples, aunque en una etapa posterior puede requerirse la intervención de un investigador o auditor calificado. Por tanto, un número menor de declaraciones podría someterse a verificaciones simples y contemplar un enfoque basado en riesgos. En consecuencia, el Comité Coordinador tendría que realizar una evaluación de riesgos tomando en cuenta los siguientes aspectos:
    - *Definición de puestos de alto riesgo:* los funcionarios de contratación pública, funcionarios encargados de otorgar o conceder licencias, permisos, autorizaciones y concesiones, y garantizar la seguridad pública, así como las autoridades financieras, pueden considerarse puestos de mayor riesgo. Los servidores públicos de alto nivel y los funcionarios electos también corren un alto riesgo. El Comité Coordinador podría preparar una lista definida de puestos de alto riesgo para los órganos de control interno.
    - *Análisis de quejas de ciudadanos y otros funcionarios:* el Comité Coordinador, la Contraloría General y los órganos de control interno podrían evaluar y estudiar las quejas recibidas para identificar las secretarías, sectores, regiones y funcionarios sujetos a un alto riesgo que podrían ameritar procesos de verificación.
    - *Riesgos identificados a partir de las propias declaraciones:* el Comité Coordinador tal vez desee establecer verificaciones automáticas de declaraciones que presenten ciertas tendencias, como retraso en la entrega, incrementos de patrimonio, intereses externos importantes, incongruencias entre las declaraciones, entre otras. Pueden programarse sistemas de TIC para detectar de manera automática banderas rojas de este tipo, y los órganos de control interno pueden programarlos desde antes.

Por último, para garantizar la eficacia de toda la política de divulgación de información, la Contraloría General y los órganos de control interno podrían implementar un enfoque basado en riesgos para hacer verificaciones y mejorar las herramientas digitales lo más posible, con el fin de detectar con eficacia casos de enriquecimiento ilícito o situaciones

DR © 2019.
La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos-https://doi.org/10.1787/9789264307094-es

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mr2rt4w9

de conflicto de interés no resueltas. Por consiguiente, la Contraloría General y los órganos de control interno tendrían que dar seguimiento a las declaraciones de los funcionarios bajo su responsabilidad e informar a la Secretaría Ejecutiva del SAC-CDMX, la cual supervisará la Plataforma Digital.

3.6. Garantizar la eficacia en el monitoreo y evaluación de las políticas de integridad podría ayudar a promover altos estándares de conducta en todas las organizaciones públicas de la Ciudad de México

3.6.1. Instaurar encuestas, revisiones de la guía contenida en el nuevo Código de Ética e información estadística sobre las sanciones disciplinarias impuestas podrían mejorar los procesos de monitoreo y evaluación.

Monitorear la puesta en marcha de políticas para adoptar normas altas de conducta en vez de limitarse a examinar la existencia de dichas políticas garantiza que el compromiso con la integridad se plasme en acciones. Es necesario comunicar las medidas emprendidas por las diversas instituciones u órdenes de gobierno de modo que puedan supervisarse, compartirse y mejorarse desde el nivel central (OCDE, 2017[10]). Una evaluación realizada con detalle puede detectar el impacto de la implementación eficaz de las políticas de integridad.

El monitoreo activo conllevaría iniciativas específicas como las siguientes (OCDE, 2011[32]):

- enumerar y analizar las violaciones al Código (por ejemplo, analizar las medidas disciplinarias) y las tendencias correspondientes;
- medir la concienciación de los funcionarios públicos (por ejemplo, con la ayuda de encuestas de opinión, incluso posteriores a las sesiones de capacitación), y
- medir la opinión de los clientes de los servidores públicos (por lo regular también con la ayuda de encuestas de opinión).

La Ciudad de México podría también incluir los dos mecanismos siguientes:

- monitorear la puesta en práctica de su nuevo marco de ética mediante herramientas de diagnóstico, como encuestas y datos estadísticos, y analizar de qué manera las organizaciones públicas brindan orientación sobre el código, y
- definir objetivos de largo plazo para algunas políticas de integridad y emprender una valoración de referencia de los indicadores de resultados respectivos.

Si bien es importante administrar encuestas sobre ética, no es suficiente, y es necesario orientarlas a su aplicación y eficiencia. Se requiere que la Ciudad de México evalúe el efecto positivo de las actividades de concientización y de formación para promover la conducta ética y así mejorar su contenido y ponderar su eficacia.

En la Ciudad de México, el Artículo 34 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal estipula que la Contraloría General es responsable de evaluar el funcionamiento de la administración pública. En este sentido, presenta un informe anual de gobierno en el que se detallan las actividades realizadas. Si bien este informe contiene información sobre el número de evaluaciones a diversas organizaciones públicas, así como las sanciones impuestas a los servidores públicos y la formación en ética ofrecida, no comunica si los servidores públicos conocen las normas de integridad actuales.

DR © 2019.
La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos-https://doi.org/10.1787/9789264307094-es

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mr2rt4w9

El Comité Coordinador se encargará de formular políticas generales que requieren el compromiso de cada entidad. Por tanto, la Contraloría General podría proponer que se lleve a cabo un mapeo de riesgos de fraude y corrupción al presentar el plan de integridad para todo el gobierno.

Aplicar encuestas para medir hasta qué grado los servidores públicos conocen las normas de integridad es un indicador útil del grado de implementación del futuro Código de Ética y de la internalización de valores por parte de todos los servidores públicos. Por ejemplo, Polonia supervisa la instauración del Código de Ética mediante una encuesta a los empleados (Recuadro 3.21).

Recuadro 3.21. Supervisión de la implementación del Código de Ética en Polonia

En 2014 la Dirección del Servicio Civil (DSC) encargó una encuesta conocida como monitoreo de la "Ordenanza número 70 del Primer Ministro de fecha 6 de octubre de 2011 respecto de las directrices para cumplir con las reglas de la administración pública y respecto de los principios del código de ética del servicio público". La DSC es el órgano central de gobierno encargado de los asuntos del servicio público adjunto a la Cancillería.

La encuesta se administró a tres grupos de personas:

1) Funcionarios de la administración pública

En este caso la encuesta abarcó, por un lado, el grado de instrumentación de la ordenanza en sus oficinas respectivas y, por otro, su evaluación subjetiva del funcionamiento y la eficacia de la misma. Se solicitó a los funcionarios de la administración pública que respondieran una encuesta con 16 preguntas (la mayoría de ellas cerradas y algunas que permitían comentarios). Las preguntas versaron, entre otros, sobre los siguientes temas:

- conocimiento de los principios contenidos en la Ordenanza;
- impacto de la entrada en vigor de la Ordenanza sobre los cambios en el servicio público;
- necesidad o conveniencia de ampliar la lista con nuevas reglas;
- claridad o inteligibilidad de los lineamientos y principios estipulados en la Ordenanza, y
- utilidad de la Ordenanza para resolver problemas de tipo profesional.

También se evaluó si entendían correctamente los principios de "generosidad" y "conducta digna", así como la necesidad de ofrecer capacitación sobre cumplimiento. Las encuestas se publicaron en el sitio web del Departamento de Servicio Público. Se pidió a los encuestados que la respondieran y la enviaran a un correo electrónico específico para ese fin.

2) Directores generales, directores de oficinas de tesorería y directores de oficinas de auditoría fiscal

En este caso el objetivo de la encuesta fue verificar el alcance y la manera de implementar las tareas bajo su responsabilidad, de acuerdo con las disposiciones de la ordenanza, incluyendo, por ejemplo, las siguientes:

DR © 2019.
La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos-https://doi.org/10.1787/9789264307094-es

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mr2rt4w9

- la manera como se garantiza el cumplimiento de las reglas en la entidad en cuestión;
- información sobre si se cumplió con los principios aplicables al adoptar decisiones que autorizaban a los miembros de la administración pública a aceptar un empleo adicional o autorizaban a un funcionario a ocupar un puesto de mayor nivel en la administración pública para emprender actividades generadoras de ingresos;
- la manera como se toman en cuenta los principios en cuestión en los programas de gestión de recursos humanos en proceso de desarrollo, y
- la manera como se tomaron en cuenta los principios pertinentes en el curso de determinación del alcance de la etapa de servicio preparatorio.

3) Expertos independientes. Teóricos y practicantes de la administración pública

En este caso, el objetivo de la encuesta fue obtener una evaluación adicional, especializada e independiente de la aplicación de las regulaciones éticas en la administración pública, para recabar sugerencias sobre los principios éticos aplicables al servicio público y para identificar los aspectos del proceso de gestión que podría ser necesario complementar o actualizar, aclarar o destacar en un mayor grado, o incluso corregir o detallar.

La tasa de respuestas difirió entre los tres grupos. La DSC recibió 1 291 encuestas contestadas por funcionarios de la administración pública (el número de encuestas respondidas representó cerca de 1% de todos los funcionarios públicos), 107 encuestas específicas para directores (es decir, 100% de los directores generales, directores de oficinas fiscales y directores de oficinas de auditoría fiscal, 98 en total). También se recibieron otras encuestas, respondidas de manera voluntaria por el director de las oficinas fiscales, y siete de expertos independientes, es decir, alrededor de 13% de los expertos invitados al estudio. Como esta encuesta fue el primer ejercicio de este tipo realizado en gran escala, la información reunida puede servir para seguir desarrollando la política de integridad del sistema polaco de administración pública

Fuente: Adaptado de la presentación de la Cancillería, oficina del primer ministro de Polonia, en el seminario de la OCDE celebrado en Bratislava, Eslovaquia en 2015.

Si los datos obtenidos de estas encuestas sugeridas muestran que los servidores públicos aún no alcanzan un conocimiento intrínseco satisfactorio de los valores de integridad, podrán elaborarse lineamientos adicionales para precisar los valores y las normas de conducta establecidos por el código.

En cuanto al número de casos y los datos reportados relacionados con las sanciones impuestas, esta información aporta una perspectiva de la eficacia de las medidas para promover la conducta ética y prevenir la corrupción y las irregularidades. Si bien el número de casos por sí solo no permite hacer deducciones sobre un entorno sumamente corrupto o mecanismos eficaces de presentación de informes, un monitoreo congruente con el paso del tiempo y una evaluación periódica de estas cifras permite seguir la trayectoria de los cambios y observar las irregularidades. La Ciudad de México podría utilizar estas herramientas para cerciorarse de instaurar de manera eficiente su futuro Código de Ética y mejorar las estrategias para inculcar una cultura de integridad.

DR © 2019.
La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos-https://doi.org/10.1787/9789264307094-es

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mr2rt4w9

3.6.2. Para monitorear y evaluar el futuro Código de Ética de la Ciudad de México, la Comisión Ejecutiva podría publicar indicadores claros y transparentes con base en la información recabada por la Coordinación General de Modernización Administrativa.

La evaluación de desempeño requiere un giro hacia el desarrollo, el monitoreo y la publicación de indicadores clave de desempeño que ayuden a evaluar dimensiones como eficacia, eficiencia y oportunidad (OCDE, 2017[10])). La Ciudad de México podría considerar que la unidad central de ética recomendada en este informe se encargue de vigilar y cuidar la implementación del nuevo Código de Ética conforme a los lineamientos para el monitoreo y evaluación de la administración pública de la Ciudad de México adoptados por la Coordinación General de Modernización Administrativa (CGMA) (véase el Capítulo 2). Las unidades de control interno y las diferentes direcciones de la Contraloría General podrían aportar hallazgos y datos sobre las sanciones disciplinarias impuestas por faltas no graves y notificar sobre la divulgación de estos resultados. La Auditoría Superior de la Ciudad de México (ASCDMX) podría hacer lo mismo en el caso de los resultados relacionados con sanciones disciplinarias impuestas por faltas graves.

Además, la Contraloría General podría recopilar los resultados y los datos sobre las políticas de integridad adoptadas para generar indicadores claros y transparentes. Estos tendrían que cargarse en la plataforma electrónica "Monitoreo CDMX", que se convertiría en un sitio para el monitoreo del futuro sistema de integridad de la Ciudad de México (Recuadro 3.14). Es necesario recabar estos indicadores y actualizarlos con regularidad (por ejemplo, cada trimestre). Después sería necesario comunicarlos para analizar los avances con la CGMA. Más adelante, se presentarían a la Comisión Ejecutiva del SAC-CDMX, que elaboraría una metodología para medir el impacto de dichas políticas de integridad. Ningún indicador es útil en forma aislada; en cambio, hay que evaluar varios en conjunto, acompañados de información contextual. La Comisión Ejecutiva podría idear una propuesta relativa a la metodología para medir el impacto de las políticas de integridad con base en los indicadores elaborados. Podría también considerar realizar una encuesta dentro y fuera del gobierno sobre ética pública, con la encuesta de Polonia como guía.

Al generar esta información, la Comisión Ejecutiva del SAC-CDMX debe tener en mente que las evaluaciones objetivas (sin conveniencias sociales ni parloteo) proporcionan la información más confiable. Para obtener resultados creíbles, las preguntas podrían evaluar el grado de conocimiento del código de conducta al pedir a los encuestados aplicarlas a un problema moral específico.

Se recomienda que la mayoría de los indicadores tengan metas cuantitativas. Precisar cuántos indicadores deben usarse y cuántos recursos requieren dependerá del equilibrio entre la necesidad de medir los avances, por un lado, y la capacidad de dedicar recursos a generar los datos, por otro. No hay un conjunto correcto único de indicadores. En cambio, la Comisión Ejecutiva del SAC-CDMX y las entidades gubernamentales tendrían que sopesar las necesidades en comparación con las posibilidades, y de ahí, arribar a una conclusión adecuada.

DR © 2019.
La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos-https://doi.org/10.1787/9789264307094-es

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mr2rt4w9

Propuestas de acción

Para concluir, en este capítulo se recomienda que la Ciudad de México realice las siguientes acciones para fortalecer su marco de integridad para la administración pública.

Establecer un marco normativo para avanzar hacia un enfoque basado en valores en la Ciudad de México.

- La Ciudad de México podría considerar racionalizar sus reglas éticas y crear un Código de Ética único e integral con el fin de fomentar la integridad y la gestión de conflictos de interés.
- Al preparar su futuro Código de Ética, la Ciudad de México debería utilizar un lenguaje sencillo para comunicar con claridad las conductas esperadas de todos los servidores públicos, y cómo integrarlo de manera efectiva en su trabajo diario.
- La Ciudad de México también podría considerar simplificar sus reglas actuales sobre conflictos de interés como medida complementaria para mejorar su sistema de integridad.
- La Ciudad de México podría considerar actualizar el código organizacional existente para garantizar la coherencia de su sistema de integridad.
- La Ciudad de México podría considerar el desarrollo de normas especiales para áreas de riesgo como el sector de seguridad policiaca, de los asesores políticos y de los funcionarios encargados de las compras públicas.
- La Ciudad de México podría establecer referencias claras que describan las sanciones aplicables en caso de contravenir las reglas de integridad, a fin de garantizar su cumplimiento.

Crear un marco institucional sólido de ética pública y conflictos de interés para garantizar la coherencia en el desarrollo y mantenimiento de políticas de integridad, capacitación y cumplimiento de estas reglas en toda la administración pública de la Ciudad de México.

- Para garantizar la coherencia en el desarrollo de las políticas de ética y conflictos de interés en la administración pública de la Ciudad de México, debería designarse a una unidad específica en la Contraloría General.
- La Ciudad de México podría establecer unidades de ética en sus 21 secretarías para ofrecer asesoría y orientación sobre integridad de manera oportuna.
- Una gestión estratégica sólida de recursos humanos podría reforzar las iniciativas de integridad en la administración pública de la Ciudad de México, para restaurar la confianza pública en la eficacia del marco de integridad.
- La Ciudad de México podría considerar mejorar la Evaluación Preventiva Integral (EPI) para garantizar que los valores de integridad del servicio público se incorporen a la totalidad de los procesos de gestión de recursos humanos.

DR © 2019.
La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos-https://doi.org/10.1787/9789264307094-es

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mr2rt4w9

Crear una cultura de integridad sólida en las entidades públicas de la Ciudad de México al concientizar sobre los problemas de ética y de conflictos de interés a los servidores públicos.

- La Ciudad de México podría emprender una campaña de concientización coordinada por la Unidad de Ética propuesta, los Puntos (o personas) de Contacto de Integridad y los responsables de recursos humanos en las organizaciones públicas, y también podría llegar al sector privado, organizaciones de la sociedad civil y ciudadanos.
- La Ciudad de México podría considerar que las Unidades de Ética que se establecerán en la Contraloría instrumenten programas de concientización con base en los resultados de una encuesta sobre necesidades de capacitación, y que ofrezcan los cursos correspondientes cada año ajustados a cada organización pública.
- La Ciudad de México podría considerar las herramientas de aprendizaje electrónico para concientizar acerca del nuevo marco de ética adoptado para el Sistema Anticorrupción local, con el fin de propiciar una alta participación de los servidores públicos en el reconocimiento, gestión y resolución de conflictos de interés y dilemas éticos.
- La Ciudad de México podría también experimentar con mecanismos basados en observaciones de la investigación en ciencias de la conducta, e incrementar las intervenciones exitosas para fomentar una cultura de integridad sólida.

Aumentar al máximo el uso de las tres declaraciones públicas como herramienta para prevenir la corrupción y mejorar la confianza en las entidades de la Ciudad de México y en los procesos de toma de decisiones de su gobierno.

- Desde julio de 2015, el sistema actual de declaración patrimonial de la Ciudad de México establece que la mayoría de los funcionarios públicos presente dicha declaración; pero aún prevalece una cultura de desconfianza. Sin embargo, las obligación de presentar las tres declaraciones podría limitarse a los funcionarios que ocupan cargos de alto nivel o puestos de alto riesgo de corrupción, a fin de mejorar la eficacia del sistema.
- La Ciudad de México podría adoptar una política de integridad que reconozca otras situaciones que pudieran provocar violaciones a la integridad, a fin de mejorar el futuro sistema de integridad.
- El incumplimiento de la obligación de presentar declaraciones patrimoniales y de conflicto de intereses deberá sancionarse de manera efectiva para garantizar que los servidores públicos acaten el Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México. Los medios electrónicos a través de los cuales se envían estas declaraciones podrían aprovecharse para facilitar la verificación basada en el riesgo e identificar automáticamente las "banderas rojas", para garantizar su eficacia.

DR © 2019.
La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos-https://doi.org/10.1787/9789264307094-es

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mr2rt4w9

Garantizar la eficacia en el monitoreo y evaluación de las políticas de integridad podría ayudar a promover altos estándares de conducta en todas las organizaciones públicas de la Ciudad de México.

- Instaurar herramientas y procesos adicionales, como encuestas, revisiones de la guía contenida en el nuevo Código de Ética e información estadística sobre las sanciones disciplinarias impuestas podrían mejorar los procesos de monitoreo y evaluación en la Ciudad de México.
- Para monitorear y evaluar con eficacia la aplicación del futuro Código de Ética y las políticas de integridad de la Ciudad de México, la Comisión Ejecutiva podría publicar indicadores claros y transparentes con base en la información recabada por la Coordinación General de Modernización Administrativa.

Nota

[1] Durante la elaboración del presente Estudio, la Oficialía Mayor de la CDMX se encontraba a cargo de los asuntos relacionados con la gestión de los recursos humanos del Gobierno de la CDMX. A partir del 1 de febrero de 2017 estas atribuciones son responsabilidad de la Secretaría de Finanzas del Gobierno de la CDMX, de conformidad con el Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal. En este sentido, todas las referencias a cuestiones de recursos humanos indicadas en el presente Estudio para la Oficialía Mayor, se entienden delegadas a la Secretaría de Finanzas. El decreto referido se encuentra disponible en: www.ssp.df.gob.mx/TransparenciaSSP/sitio_sspdf/art_14/fraccion_i/normatividad_aplicable/39.3.pdf.

DR © 2019.
La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos-https://doi.org/10.1787/9789264307094-es

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mr2rt4w9

Referencias

American Psychological Association (2004), *The truth about lie detectors (polygraph tests)*, https://www.apa.org/research/action/polygraph.aspx. [15]

Anechiarico, F. and J. Jacobs (1996), *The Pursuit of Absolute Integrity: How corruption control makes Government ineffective*, University of Chicago Press, http://www.press.uchicago.edu/ucp/books/book/chicago/P/bo3633806.html. [17]

Aquino, K. and Reed, A. (2002), "The self-importance of moral identity", *Journal of Personality and Social Psychology*, Vol. 83/6, pp. 1423-1440, http://dx.doi.org/10.1037/0022-3514.83.6.1423. [25]

Ariely (2012), *The (honest) truth about dishonesty: How we lie to everyone -especially ourselves*, Harper. [21]

BIT (2012), *Applying behavioural insights to reduce fraud, error and debt*, http://www.behaviouralinsights.co.uk/wp-content/uploads/2015/07/BIT_FraudErrorDebt_accessible.pdf. [28]

Boehm, F., C. Isaza E and M. Villalba Díaz (2015), "Análisis experimental de la corrupción y de las medidas anticorrupción. ¿Dónde estamos, hacia dónde vamos?", *OPERA*, Vol. 17/17, p. 105, http://dx.doi.org/10.18601/16578651.n17.06. [20]

Bursztyn, E. (2017), *Moral Incentives in Credit Card Debt Repayment: Evidence From a Field Experiment*, National Bureau of Economic Research, Working Paper No. 201611, http://home.uchicago.edu/bursztyn/Moral_Incentives_20171029.pdf. [24]

Casar, M. (2016), *México: Anatomía de la corrupción*, CIDE-IMCO, Mexico City, https://imco.org.mx/politica_buen_gobierno/mexico-anatomia-de-la-corrupcion/. [8]

Dussauge Laguna, M. (2007), *El servicio civil de Carrera en el Distrito Federal, ASAMBLEA, 3(1), pp. 46-50*. [13]

Fischbacher U. and Föllmi-Heusi F. (2013), "Lies in disguise: An experimental study on cheating", *Journal of the European Economic Association*, Vol. 11/3, pp. 525-547, https://dx.doi.org/10.1111/jeea.12014. [26]

Gilman, S. (2005), *Ethics codes and codes of conduct as tools for promoting an ethical and professional public service: Comparative successes and lessons*, http://www.oecd.org/mena/governance/35521418.pdf. [4]

Huberts, L. and A. Hoekstra (2016), *Integrity Management in the Public Sector: The Dutch Approach*, Dutch National Integrity Office (BIOS), Amsterdam, http://www.government.nl/documents/reports/2016/01/18/integrity-management-in-the-public-sector-the-dutch-approach. [12]

DR © 2019.
La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos-https://doi.org/10.1787/9789264307094-es

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mr2rt4w9

Lambsdorff, J. (2015), "Preventing corruption by promoting trust: Insights from behavioral science", *Passauer Diskussionspapiere*, No. V-69-15, Universität Passau, Passau, http://dx.doi.org/10.13140/RG.2.1.3563.4006. [19]

Lambsdorff, J. (2012), "Behavioral and Experimental Economics as a Guidance to Anticorruption", in *Research in Experimental Economics*, http://dx.doi.org/10.1108/S0193-2306(2012)0000015012. [18]

Liljenquist, et al (2010), "The Smell of Virtue: Clean scents promote reciprocity and charity", *Psychological Science*, Vol. 21/3, pp. 381-383, https://doi.org/10.1177/0956797610361426. [27]

Maesschalck, J., and Schram, F. (2006), "Meer dan een brochure of affiche: De deontologische code als kernelement van een effectief ambtelijk integriteitsbeleid", *Burger, Bestuur En Beleid*, Vol. 3/1, pp. 49-60, http://hdl.handle.net/10067/786910151162165141. [6]

Mazar N. and Ariely D. (2006), "Dishonesty in Everyday Life and Its Policy Implications", *Journal of Public Policy & Marketing*, Vol. 25/1, pp. 117-126, https://doi.org/10.1509/jppm.25.1.117. [22]

OCDE (2017), *Estudio de la OCDE sobre integridad en Colombia: Invirtiendo en integridad pública para afianzar la paz y el desarrollo*, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing, París, https://doi.org/10.1787/9789264278646-es. [10]

OCDE (2017), *Estudio de la OCDE sobre Integridad en el Estado de Coahuila, México: Recuperando la confianza a través de un sistema de integridad*, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing, París, https://doi.org/10.1787/9789264283114-es. [33]

OCDE (2017), *Estudio de la OCDE sobre integridad en México: Adoptando una postura más firme contra la corrupción*, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing, París, https://doi.org/10.1787/9789264280687-es. [2]

OCDE (2017), *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública*, http://www.oecd.org/gov/ethics/recomendacion-sobre-integridad-es.pdf. [1]

OCDE (2016), *Open Government in Indonesia*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264265905-en. [31]

OCDE (2016), *Panorama de las Administraciones Públicas 2015*, INAP, Madrid, https://doi.org/10.1787/9789264262072-es. [29]

OCDE (2016), *The Implementation of the Palestinian Code of Conduct: Strengthening Ethics and Contributing to Institution-Building*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264256934-en. [16]

OCDE (2014), *OECD Survey on Managing Conflict of Interest in the Executive Branch and Whistleblower Protection*, http://www.oecd.org/gov/ethics/2014-survey-managing-conflict-of-interest.pdf (consultado el 14 de febrero de 2018). [9]

DR © 2019.
La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos-https://doi.org/10.1787/9789264307094-es

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mr2rt4w9

OCDE (2012), *OECD Integrity Review of Brazil: Managing Risks for a Cleaner Public Service*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264119321-en. [7]

OCDE (2011), *Asset Declarations for Public Officials: A Tool to Prevent Corruption*, Fighting Corruption in Eastern Europe and Central Asia, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264095281-en. [32]

OCDE (2009), "Graph 3 Frequently stated core public service values (2000 and 2009)", in *Government at a Glance 2009*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264075061-graph3-en. [5]

OCDE (2009), *Towards a Sound Integrity Framework: Instruments, Processes, Structures and Conditions for Implementation*, http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=GOV/PGC/GF(2009)1. [3]

OCDE (2005), *La gestion de los conflictos de intereses en el servicio público: Lineas directrices de la ocde y experiencias nacionales*, Ministerio de Administrationes Publicas of Spain, Madrid, https://doi.org/10.1787/9788495912220-es. [11]

OCDE (2005), *Managing Conflict of Interest in the Public Sector: A Toolkit*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264018242-en. [34]

OCDE (2005), *Public Sector Integrity: A Framework for Assessment*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264010604-en. [30]

Pruckner and Sausgruber (2013), "Honesty on the Streets: A Field Study on Newspaper Purchasing", *Journal of the European Economic Association*, Vol. 11/3, pp. 661-679, https://doi.org/10.1111/jeea.12016. [23]

Zepeda, J. (2016), *Ética y derecho a la información: los valores del servicio público*, Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal, Mexico city, http://www.infodf.org.mx/capacitacion/publicacionesDCCT/ensayo26/26ensayo2016.pdf. [14]

DR © 2019.
La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos-https://doi.org/10.1787/9789264307094-es