

Perfil del Sistema Nacional de Integridad de Nicaragua

(Este documento fue elaborado por el proyecto Estado de la Región, en el marco de la preparación del Segundo Informe sobre desarrollo humano en Centroamérica y Panamá, proyecto COS 00/24 PNUD. Los estudios y actividades relativas a la preparación de los insumos para este documento fueron financiados por PRODECA.)

COSTA RICA, JUNIO 2003.

FICHA

| | |
|---|--|
| Coordinación regional del proyecto | Arodys Robles, Jorge Vargas Cullell y Evelyn Villarreal, equipo técnico Segundo Informe de desarrollo humano para Centroamérica. |
| Coordinación de la investigación en Nicaragua | Silvio Grijalva.ICEP. |
| Investigación y Cuestionario | Silvio Grijalva, con la asistencia de Cristina Frixione. |
| Edición técnica | Ronald Alfaro y Evelyn Villarreal, equipo técnico Segundo Informe de desarrollo humano para Centroamérica. |
| Asesoría técnica | Alejandro Salas, Transparencia Internacional. |
| Comentarios | Alejandro Salas, |
| Financiamiento | PRODECA. |

Perfil del sistema nacional de integridad de Nicaragua

INDICE

| | |
|---|-----------|
| 1. PRESENTACIÓN | 6 |
| 2. RESUMEN EJECUTIVO | 7 |
| 3. PERFIL DEL SISTEMA NACIONAL DE INTEGRIDAD EN NICARAGUA. ANÁLISIS DE SUS COMPONENTES | 8 |
| 3.1 PODER EJECUTIVO | 8 |
| 3.2 PODER LEGISLATIVO | 9 |
| 3.3 FINANCIAMIENTO DE PARTIDOS POLITICOS | 9 |
| 3.4 CONTRALORÍA GENERAL | 10 |
| 3.5 PODER JUDICIAL | 11 |
| 3.6 SERVICIO PÚBLICO | 11 |
| 3.7 POLICIA Y FISCALES | 12 |
| 3.8 ADQUISICIÓN PÚBLICA | 13 |
| 3.9 OMBUDSMAN | 13 |
| 3.10 MEDIOS DE COMUNICACIÓN | 14 |
| 3.11 SOCIEDAD CIVIL | 14 |
| 3.12 GOBIERNO LOCAL | 15 |
| 4.1 REFORMAS ANTICORRUPCIÓN EN LA ÚLTIMA DÉCADA | 15 |
| PODER EJECUTIVO | 23 |
| ¿PUEDEN LAS Y LOS CIUDADANOS DEMANDAR AL ESTADO POR INFRINGIR SUS DERECHOS CIVILES ? | 23 |
| ¿EXISTEN PROCEDIMIENTOS PARA EL MONITOREO DE ACTIVOS, INCLUYENDO PROVISIONES DE REVELACIÓN PARA EL PRESIDENTE, LOS MINISTROS Y OTROS FUNCIONARIOS PÚBLICOS DE ALTO NIVEL? | 26 |
| ¿EXISTEN REGLAS PARA RESOLVER LOS CONFLICTOS DE INTERÉS ? | 29 |
| ¿EXISTEN REGLAS Y REGISTROS ACERCA DE LA RECEPCIÓN DE REGALOS Y DE HOSPITALIDAD? | 32 |
| PODER LEGISLATIVO | 34 |
| ¿SE REQUIERE APROBACIÓN LEGISLATIVA DEL PRESUPUESTO PÚBLICO? | 34 |
| ¿EXISTEN REGLAS PARA LA RECEPCIÓN DE REGALOS Y DISFRUTE DE HOSPITALIDAD QUE CUBRAN A LOS CONGRESISTAS ? | 36 |
| FINANCIAMIENTO DE PARTIDOS POLITICOS | 37 |
| ¿EXISTEN NORMAS QUE REGULEN EL FINANCIAMIENTO A PARTIDOS POLÍTICOS ? | 37 |
| ¿SON HECHAS PÚBLICAS LAS DONACIONES PRIVADAS Y SE IDENTIFICAN LOS DONANTES ? | 37 |
| ¿EXISTEN NORMAS QUE REGULEN LOS GASTOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS ? | 37 |
| ¿SE PUBLICA LA CONTABILIDAD DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS ? | 37 |
| ¿SON AUDITADAS ESTAS CUENTAS POR UNA INSTITUCIÓN INDEPENDIENTE? | 37 |
| ¿INICIA ESA INSTITUCIÓN INVESTIGACIONES DE OFICIO? | 37 |
| CONTRALORÍA GENERAL | 39 |
| ¿ESTÁ EL NOMBRAMIENTO DEL CONTRALOR GENERAL BASADO EN CRITERIOS PROFESIONALES Y DE MÉRITO? | 39 |
| ¿PUEDE EL CONTRALOR GENERAL SER REMOVIDO DE SU CARGO SIN CAUSA SUBSTANTIVA? | 40 |

| | |
|---|-----------|
| ¿SON AUDITADOS CADA AÑO TODOS LOS GASTOS PÚBLICOS?..... | 41 |
| PODER JUDICIAL..... | 43 |
| ¿TIENEN LAS CORTES Y TRIBUNALES UNA FUNCIÓN JURISDICCIONAL SOBRE LAS ACCIONES DEL EJECUTIVO? ... | 43 |
| ¿ESTÁN BASADOS LOS NOMBRAMIENTOS JUDICIALES EN CRITERIOS TÉCNICOS Y DE MÉRITO? | 44 |
| SERVICIO PÚBLICO..... | 50 |
| ¿EXISTEN LEYES QUE ESTABLEZCAN SANCIONES PENALES Y ADMINISTRATIVOS POR SOBORNO?..... | 50 |
| ¿EXISTEN NORMAS REQUIRIENDO LA INDEPENDENCIA POLÍTICA A LOS FUNCIONARIOS BAJO EL RÉGIMEN DE SERVICIO CIVIL?..... | 51 |
| ¿EXISTEN REGLAS ESPECÍFICAS PARA PREVENIR EL NEPOTISMO? ¿Y PARA EL AMIGUISMO? | 52 |
| ¿EXISTEN PROCEDIMIENTOS Y CRITERIOS PARA LA PUBLICIDAD DE LAS DECISIONES ADMINISTRATIVAS? | 53 |
| POLICIA Y FISCALES | 53 |
| ¿EXISTEN GARANTÍAS DE INDEPENDENCIA PARA EL JEFE DE LA POLICÍA? | 53 |
| ¿EXISTEN GARANTÍAS DE INDEPENDENCIA PARA LOS FISCALES PÚBLICOS? | 54 |
| <i>Situación real</i> | 55 |
| ¿EXISTEN UNIDADES ESPECIALIZADAS PARA LA INVESTIGACIÓN Y ENCAUZAMIENTO DE DELITOS DE CORRUPCIÓN EN EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA? | 55 |
| ¿HAN SIDO ENJUICIADOS EN LOS ÚLTIMOS CINCO AÑOS POLICÍAS SOBRE LOS QUE RECAEN SOSPECHAS DE CORRUPCIÓN (O HAN SIDO AMONESTADOS O SANCIONADOS)? | 56 |
| ¿CUÁLES INSTRUMENTOS LEGALES POSEEN LA POLICÍA Y LOS FISCALES PÚBLICOS PARA LA INVESTIGACIÓN Y ENJUICIAMIENTO DE CASOS DE CORRUPCIÓN Y SOBORNO? | 57 |
| ¿CUÁNTOS CASOS HAN SIDO ENJUICIADOS EN LOS ÚLTIMOS AÑOS?..... | 58 |
| ADQUISICIÓN PÚBLICA..... | 58 |
| ¿EXIGEN LAS NORMAS QUE REGULAN LAS ADQUISICIONES PÚBLICAS LA COMPETENCIA ENTRE LOS PRINCIPALES PROVEEDORES CON EXCEPCIONES MUY LIMITADAS? | 58 |
| ¿SON DE ACCESO PÚBLICO LOS DOCUMENTOS REFERIDOS A LAS ADQUISICIONES PÚBLICAS? | 59 |
| ¿EXISTE UN PROCEDIMIENTO PARA APELAR LAS ADJUDICACIONES? | 60 |
| ¿PUEDE SER REVISADA POR UN TRIBUNAL UNA DECISIÓN DESFAVORABLE?..... | 60 |
| ¿EXISTEN PROVISIONES PARA UNA LISTA DE EMPRESAS QUE PROBADAMENTE HAYAN SOBORNADO FUNCIONARIOS CON EL FIN DE INFLUIR SOBRE LAS ADQUISICIONES PÚBLICAS?..... | 61 |
| ¿EXISTE UN SISTEMA DE MONITOREO DE LOS ACTIVOS, INGRESOS Y ESTILOS DE VIDA DE LOS FUNCIONARIOS A CARGO DE LAS ADQUISICIONES PÚBLICAS?..... | 61 |
| OMBUDSMAN..... | 62 |
| ¿EXISTEN GARANTÍAS DE INDEPENDENCIA PARA EL OMBUDSMAN?..... | 62 |
| ¿PUEDE UNA PERSONA EFECTUAR UNA DENUNCIA ANÓNIMA CUANDO TIENEN TEMOR A REPRESALIAS? | 64 |
| ¿SON PUBLICITADOS LOS INFORMES DE LOS OMBUDSMAN? | 64 |
| ¿RESPONDE EL GOBIERNO A LAS RECOMENDACIONES DE LOS OMBUDSMAN? | 65 |
| AGENCIAS DE INVESTIGACIÓN..... | 65 |
| ¿EXISTEN AGENCIAS ESPECIALES DE FISCALIZACIÓN? | 66 |
| MEDIOS DE COMUNICACIÓN..... | 66 |
| ¿EXISTEN LEYES QUE GARANTICEN LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DE PRENSA? | 66 |
| ¿EXISTE CENSURA A LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN COLECTIVA? | 66 |
| ¿EXISTE CIERTA PLURALIDAD EN LA PROPIEDAD DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN COLECTIVA? | 66 |
| ¿SE TIENE CONOCIMIENTO DE AMENAZAS A PERIODISTAS? | 67 |
| ¿TRATAN LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN EL TEMA DE LA CORRUPCIÓN?..... | 68 |
| ¿RESTRINGEN LAS LEYES DE DIFAMACIÓN U OTRAS SANCIONES LA COBERTURA SOBRE LA CORRUPCIÓN? | 68 |
| SOCIEDAD CIVIL..... | 69 |
| ¿TIENEN LAS PERSONAS ACCESO A LA INFORMACIÓN Y DOCUMENTOS DE CARÁCTER PÚBLICO? | 69 |
| ¿EXISTEN CAMPAÑAS CIUDADANAS O DE GRUPOS EMPRESARIALES CONTRA LA CORRUPCIÓN?..... | 69 |
| GOBIERNO LOCAL..... | 69 |

| | |
|--|-----------|
| ¿EXISTEN REQUERIMIENTOS LEGALES PARA QUE LAS AUDIENCIAS PÚBLICAS O LAS REUNIONES DE LOS ÓRGANOS DE GOBIERNO LOCAL ESTÉN ABIERTOS A LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y A LA POBLACIÓN?..... | 69 |
| PROGRESO CON LA ESTRATEGIA DE GOBIERNO | 70 |
| ¿HA ANUNCIADO EL GOBIERNO UNA ESTRATEGIA ANTICORRUPCIÓN Y UN CALENDARIO PARA SU PUESTA EN MARCHA?..... | 70 |

1. PRESENTACIÓN

El perfil del Sistema Nacional de Integridad (SNI) de Nicaragua tiene el propósito de describir el funcionamiento de los mecanismos nacionales de control de la corrupción, tanto desde el punto de vista legal como de su implementación práctica. El SNI es la metodología que utiliza la organización Transparencia Internacional (TI) para designar el conjunto de elementos que hacen posible que los distintos componentes del Estado y la sociedad civil, se organicen y actúen con transparencia¹.

La metodología se basa en un cuestionario que recopila información sobre aquellos elementos dentro del Poder Ejecutivo, Legislativo o Judicial relacionados con la prevención y control de la corrupción, como por ejemplo: reglas sobre el conflicto de intereses, normativa sobre aceptación de regalos o dádivas, aprobación de presupuestos públicos, sanciones para delitos contra la función pública, entre otros. También trata temáticas como el servicio público, las entidades de auditoría externa, la policía y fiscales, los gobiernos locales, los Ombudsmen y las políticas públicas de combate a la corrupción.

El proceso de dar respuesta a cada una de las preguntas planteadas en el cuestionario integra un análisis legal y una investigación de las prácticas institucionales y sociales, a fin de identificar las áreas más proclives a la corrupción, el tipo de corrupción predominante y las medidas esenciales que se requieren para enfrentarla. Las respuestas a estas preguntas permiten obtener un panorama de estos elementos, tanto del marco legal, como de su aplicación real.

En la primera parte del presente documento, fueron resumidas las respuestas al cuestionario en secciones o componentes (por ejemplo, poder ejecutivo, poder judicial, etc.), que ayudan a identificar algunas características (debilidades y fortalezas) de cada uno de los pilares del sistema. A partir de este resumen y de datos obtenidos por encuestas de opinión y estudios disponibles para el país, se elabora la caracterización de la corrupción.

Los balances de poder entre instituciones del Estado y el control cruzado que se puede dar entre sus diversos componentes constituyen la perspectiva sistémica que se aborda en este estudio. Para Transparencia Internacional el control horizontal entre instituciones y los espacios reales de participación de la sociedad civil son los factores determinantes que favorecen el efectivo funcionamiento de los sistemas nacionales de integridad.

En la segunda parte del documento, se responde cada pregunta. Para responder cada interrogante se examinaron diversas fuentes como: textos legales, estudios de opinión ciudadana, análisis sobre la realidad nacional, investigaciones sobre el sector público, información publicada por los medios de comunicación y entrevistas con algunos empleados y funcionarios de las instituciones públicas.

Es preciso hacer tres precauciones al lector sobre la naturaleza de este trabajo:

1) La presentación de los resultados de las investigaciones privilegia la información que proviene de fuentes verificables y con alto grado de confiabilidad. La no existencia de

¹/ Jeremy Pope and Transparency International. 2000. TI Source Book 2000. Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System. Germany.

información sobre los aspectos indagados se considera un resultado en sí mismo y así se ha dejado explícito. La presentación no incorpora ni percepciones ni opiniones como su única fuente sino que se restringe a la existencia de información que pueda ser corroborada.

2) Existen dificultades para obtener registros institucionales que permitan comprobar la aplicabilidad del marco legal. Entre las razones que explican esta situación se encuentran la inexistencia de tales registros, información no sistematizada difícil de recopilar, limitaciones en el acceso a las fuentes, confiabilidad de los datos obtenidos, falta de seguimiento periódico de ciertos indicadores y limitaciones de plazos y recursos de este trabajo. Por ello la información contenida en el presente informe constituye un esfuerzo de recopilación de acuerdo con la disponibilidad de datos existente. Asimismo se ha tratado de iluminar vacíos y áreas de investigación con potencial que motiven el trabajo de los hondureños interesados en esta temática.

3) El SNI tiene como objetivo presentar un panorama general del control de la corrupción desde la perspectiva de las instituciones, no es un seguimiento de actos de corrupción específicos. Las ocasiones en que se hace referencia a casos particulares son mínimas y se han hecho solamente con la finalidad de ilustrar con ejemplos concretos.

La elaboración del SNI se basa en investigaciones realizadas en el marco del Segundo Informe de Desarrollo Humano en Centroamérica. Estas comprenden temas tales como el financiamiento de los partidos políticos, los medios de comunicación, el sistema electoral y la administración de la justicia, así como un componente de las investigaciones contratadas en cada país sobre el tema de transparencia y rendición de cuentas. Bajo la coordinación regional del equipo encargado del Segundo Informe, se conformó una red de investigadores nacionales que llevaron a cabo un estudio que contenía entre otros aspectos la recopilación de información para dar respuesta al cuestionario de TI. La amplitud de la investigación desarrollada alrededor de esta temática fue gracias al patrocinio de PRODECA y al apoyo técnico de TI.

2. RESUMEN EJECUTIVO

En Nicaragua la capacidad de los mecanismos de rendición de cuentas (legales, políticos y administrativos) para garantizar la transparencia y probidad en la gestión pública y las normas legislativas vigentes en la actualidad, a pesar de adolecer de algunos vacíos legales, posibilitan un marco jurídico para prevenir y sancionar las conductas delictivas en el ejercicio de las funciones de la Administración Pública.

El estudio y análisis del Sistema Nacional de Integridad en Nicaragua, producto de este documento, tiene como finalidad evaluar la efectividad y el grado de cumplimiento de las disposiciones jurídicas y la de los sistemas de control.

El perfil del Sistema Nacional de Integridad se realiza mediante la adaptación de la metodología y cuestionario de los Estudios-País de la organización Transparencia Internacional (TI). La metodología, consiste en dar respuesta a una serie de preguntas relacionadas con temáticas e instituciones específicas, que permiten obtener una visión ordenada y detallada del marco legal y de su efectividad en la práctica. Resulta necesario

aclarar que en varios casos no se obtuvo información precisa para responder algunas interrogantes debido a su inexistencia o a que no se tiene registrada o sistematizada en las instituciones.

Con la aplicación del cuestionario se evidencia el grado de avance que la sociedad nicaragüense ha experimentado con la aprobación y puesta en marcha de mecanismos de rendición de cuentas legales, políticos y administrativos para garantizar la transparencia y probidad de la gestión pública en el ejercicio de sus funciones.

Debido a lo reciente de la mayor parte de estas disposiciones normativas y de los esfuerzos por construir la institucionalidad y cultura necesaria para la prevención y el combate de la corrupción en el país, los esfuerzos deben estar enfocados en profundizar el avance con miras a la sostenibilidad.

Al respecto es importante señalar que las Normas Constitucionales y ordinarias brindan derechos y posibilidades de participación amplia a la ciudadanía en el aspecto formal, de los cuales ha hecho uso la población para denunciar, proponer y movilizarse en función de combatir la corrupción. La participación popular en este tema ha sido determinante para que en la actualidad el Gobierno se plantee en primer orden la lucha contra la corrupción.

Así mismo la presión de la ciudadanía y sus niveles de organización se han hecho sentir en la propuesta de distintas leyes que vendrían a garantizar mecanismos más efectivos de participación popular en la administración pública y en las decisiones fundamentales del país, tales como la iniciativa de Ley de participación Ciudadana y la Ley de Acceso ciudadano a la información.

3. PERFIL DEL SISTEMA NACIONAL DE INTEGRIDAD EN NICARAGUA. ANÁLISIS DE SUS COMPONENTES

El perfil del Sistema Nacional de Integridad de Nicaragua descansa en un estudio realizado sobre el marco legal y el funcionamiento de los principales mecanismos del control de la corrupción y los esfuerzos de transparencia institucional. Se presenta a continuación un resumen de los componentes del SNI que fueron objeto del estudio. Este resumen fue realizado con base en los principales hallazgos del cuestionario que se presenta al final de este documento.

3.1 PODER EJECUTIVO

Según la legislación nicaragüense, formalmente cualquier ciudadano puede entablar demanda contra el Gobierno, se establecen recursos de garantías para proteger los principios de legalidad establecidos en la Constitución Política. En virtud de la sujeción del Estado al imperio de la ley y de sus actos al control jurisdiccional, los conflictos que surjan entre los particulares y la administración pública son resueltos por la Sala de lo Contencioso Administrativo.

En materia de derechos constitucionales, la Constitución Política de Nicaragua, en su Artículo 45, establece que “las personas cuyos derechos constitucionales hayan sido violados o estén en peligro de serlo, pueden interponer el Recurso de Exhibición Personal o de Amparo, según el caso y de acuerdo con la Ley de Amparo.” En este mismo sentido, la Constitución Política

establece y define las situaciones en contra las que se puede interponer el Recurso por Inconstitucionalidad, el Recurso de Amparo y el Recurso de Exhibición Personal.

Así mismo, el artículo 52 de la Constitución Política, establece el derecho de los ciudadanos de hacer peticiones, de denunciar anomalías y hacer críticas constructivas a cualquier autoridad o funcionario de los Poderes del Estado, así como de obtener una pronta repuesta y de que se le comunique en los plazos que la ley establezca.

En el ámbito constitucional, la competencia de mayor relevancia de la Sala de lo Constitucional es conocer y resolver los recursos de Amparo por violación o amenaza de violación a los derechos y garantías establecidos en la Constitución Política, e incluir y proyectar los recursos por Inconstitucionalidad, que son resueltos por Corte Plena. En el período que abarca enero de 1989 a septiembre del 2000, se han recibido 1,661 Recursos, se han fallado 1,072; 264 se fallaron de enero de 1989 al 19 de septiembre de 1995, y 808 del 20 de septiembre de 1995 a 19 de septiembre del 2000.

En lo que respecta a la regulación en materia de conflicto de intereses, a nivel constitucional, en el artículo 130, se establecen principios que deben regir la actuación de los funcionarios públicos. En el plano secundario, esta prohibición esta regulada en la Ley de Probidad de los Servidores Públicos y en la Ley de Contrataciones del Estado. De igual manera, las leyes Orgánicas de la Contraloría, Poder Judicial, Ministerio Público, Procuraduría General de la República, Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, establecen disposiciones en este sentido.

3.2 PODER LEGISLATIVO

La Constitución Política establece que la Ley de Presupuesto General de la República tiene vigencia anual y su objeto es regular los ingresos y egresos ordinarios y extraordinarios de la administración pública (Artículo 112). La Asamblea Nacional puede modificar el proyecto de presupuesto, pero no puede crear ningún gasto extraordinario sino por ley y mediante la creación y fijación pertinentemente de los recursos para financiarlo.

Corresponde al Presidente de la República formular el Proyecto de Ley Anual de Presupuesto, el cual es sometido a conocimiento, discusión y aprobación de la Asamblea Nacional conforme a los procedimientos establecidos en la Constitución Política.

En la Asamblea Nacional, la Comisión de Asuntos Económicos se encarga de revisar o dictaminar previamente el proyecto de Presupuesto Anual, para lo cual, en general concurren los distintos sectores en el análisis y sustentación de su proyecto presupuestario específico. En la práctica, la aprobación del presupuesto en la Asamblea Nacional, no ha implicado importantes cambios en el proyecto presentado por el Ejecutivo. En alguna medida producto de las coordinaciones en este sentido con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público desde la etapa de formulación de mismo.

3.3 FINANCIAMIENTO DE PARTIDOS POLITICOS

En Nicaragua la Ley Electoral (Ley N° 331, Gaceta N° 16 del 24 de Enero del 2000), con rango Constitucional según lo establecido en el Artículo 184, regula en el capítulo IV, todo lo

relativo al financiamiento de la campaña electoral de los partidos o alianzas políticas que participan en ella.

El monto global del sistema de financiamiento electoral en Nicaragua se define como una proporción del PIB o del presupuesto estatal. Las agrupaciones políticas deben superar el umbral electoral del 4% para el acceso al subsidio estatal directo.

La legislación contempla como obligación y requisito la rendición de cuentas de gastos en que hayan incurrido ante la Contraloría General de la República, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Consejo Supremo Electoral.

Sobre las donaciones y aportes privados (Ley Electoral, Artículos, 103 y 104), pueden recibirse de ciudadanos nicaragüenses y extranjeros, dentro de los montos, límites y con arreglo a los requisitos y condiciones establecidas en la ley. Las donaciones de Instituciones provenientes del extranjero, se deben destinar para la asistencia técnica y capacitaciones.

En lo que se refiere a las disposiciones sobre los gastos de los partidos, a nivel general la ley electoral (artículo 63, numeral 3), establece el deber de los partidos políticos de ser transparentes y probos en la administración de su patrimonio económico, mandando a publicar anualmente sus estados financieros y enviando copia del mismo al Consejo Supremo Electoral.

3.4 CONTRALORÍA GENERAL

En la legislación nicaragüense, hay un vacío legal tanto en la legislación superior, como en la secundaria, en el tema de las calidades y méritos que deben observarse en el nombramiento de los miembros del Consejo Superior de la Contraloría. La única regulación existente en relación al nombramiento de los mismos, se encuentra establecida en la Constitución Política referida al establecimiento de facultades del Presidente y de los diputados para elaborar ternas o listas separadas de propuestas, correspondiéndole a la Asamblea Nacional la elección para un periodo de 5 años de cada candidato con el voto favorable de por lo menos el sesenta por ciento de los miembros de la Asamblea Nacional.

En el año 2000, con la reforma Constitucional que, entre otras, establecía un Consejo Superior de la Contraloría de la República integrado por 5 miembros titulares y 3 suplentes, se restableció la injerencia política del Ejecutivo sobre el Organismo. En el caso de los miembros del Consejo Superior de la Contraloría, funciona como protección contra la remoción indebida, el otorgamiento de inmunidad durante el periodo para el cual fue elegido y el establecimiento como facultad exclusiva de la Asamblea Nacional, del conocimiento y admisión de las renunciaciones y la resolución sobre las destituciones de dichos miembros.

Pese que en la actualidad la Contraloría cuenta con una de las plantillas más altas en personal de su historia, no tiene la capacidad necesaria para auditar todos los gastos públicos. En el año 2001, se realizaron 351 auditorías y exámenes especiales, de estas el 62% se realizaron con recursos propios y el 38 % delegadas a firmas privadas registradas.

En el período de 1990 hasta el año 2001,² la Contraloría General de la República en sus Informes Anuales ante la Asamblea Nacional, reporta un total de 2110 auditorías y exámenes especiales, de las cuales el 59% se realizó con recursos propios, es decir, con Auditores de la Contraloría, y 41% fueron delegadas a Firmas de Contadores Privados Autorizados.

3.5 PODER JUDICIAL

Por disposición Constitucional, le corresponde a la Asamblea Nacional elegir a los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, y a sus conjuces, de listas separadas propuestas para cada cargo por el Presidente y los diputados de la Asamblea Nacional, en consulta con Asociaciones Civiles. La lista o terna de candidatos a ser electos cargo por cargo en la Asamblea Nacional es previamente consensuada, entre los partidos políticos.

La Constitución Política atribuye a la Corte Suprema de Justicia, entre otras, las facultades de conocer y resolver los recursos de amparo por violación de los derechos constitucionales. De acuerdo a la Ley de Amparo, la Corte puede conocer y resolver los conflictos administrativos surgidos entre los organismos de la administración pública, y entre éstos y los particulares, entre los municipios y de éstos con los organismos del gobierno central, los conflictos de competencia y constitucionalidad entre los poderes del Estado.

El Poder Judicial en la práctica, revisa las acciones del Poder Ejecutivo a través de los Recursos establecidos en la Ley de Amparo, Recursos por Inconstitucionalidad, Recurso de Amparo y Recurso de Exhibición Personal.

3.6 SERVICIO PÚBLICO

El Código Penal vigente, reformado por la Ley N° 419 tipifica y sanciona la conducta del soborno a través de la figura delictiva del Cohecho y el Soborno transnacional.

De igual manera, la Ley de Probidad de los Servidores Públicos prohíbe a los funcionarios específicamente solicitar o recibir regalos o lucros de cualquier persona que impliquen compromiso de acción u omisión en la realización de sus funciones, así como solicitar o aceptar comisiones en dinero o en especie por adquisición de bienes y servicios para cualquier institución estatal.

La ley establece sanciones de conformidad con la ley orgánica para la infracción de las prohibiciones y para la falta mencionada sanción de multa de uno a seis meses de salarios, sin perjuicio de las sanciones establecidas en la Constitución Política, la ley de la Contraloría y las leyes especiales o las impuestas como consecuencia de la determinación de responsabilidad civil o penal a que hubiese lugar.

En materia de independencia política del servicio público la Ley de Probidad de los funcionarios públicos establece prohibiciones relacionadas a la utilización de la función pública para presionar a particulares o subalternos a respaldar una causa o campaña política partidaria o para impedir, favorecer u obstaculizar de cualquier manera la afiliación o desafiliación de los servidores públicos en partidos políticos, a disponer del tiempo laborable, recursos humanos, físicos y financieros del Estado para actividades, causas, formación y campaña de partidos políticos y movimientos partidarios.

²No incluye datos del año 1995 del cual no se realizó Informe anual.

Mientras que, en cuanto a la existencia de reglas o normas para impedir el nepotismo y el partidismo la Constitución Política prohíbe “hacer recaer nombramientos en personas que tengan parentesco cercano con la autoridad. Para los nombramientos de los funcionarios principales regirá la prohibición del cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad”.

La Ley de Probidad incluye incompatibilidades e inhabilidades dirigidas a prevenir el nepotismo y partidismo. Al igual que la ley de Contrataciones del Estado que en su artículo 13 establece la prohibición para el funcionario de participar en cualquier etapa del proceso de licitación, cuando tenga en ésta un interés personal, familiar o comercial y en aquellas que resultase un beneficio para él mismo, su cónyuge o sus parientes hasta el 3er grado de consanguinidad y segundo de afinidad. Las leyes Orgánicas de la Contraloría, Poder Judicial, Ministerio Público, Procuraduría General de la República y Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, establecen disposiciones en este sentido.

3.7 POLICIA Y FISCALES

La Constitución Política (Artículo 97, reformado por la Ley 192, Gaceta N° 124, del 4 de julio de 1995) establece una Policía Nacional profesional, apolítica, partidista, obediente y no deliberante, que se rige en estricto apego a la Constitución Política, sometida a la autoridad civil ejercida por el Presidente de la República, a través del ministerio correspondiente. En la actualidad se encuentra adscrita al Ministerio de Gobernación.

La Ley de la Policía Nacional establece la carrera policial y regula el procedimiento para el nombramiento del Comisionado Nacional de la Policía, es cual es electo por el Presidente de la República dentro de los miembros de la lista de candidatos propuestos por el Consejo Superior de la Policía para el período establecido en la misma Ley.

Por otra parte, el Ministerio Público, creado mediante la Ley N° 346, Ley Orgánica del Ministerio Público. Esta ley le asigna la función acusadora y la representación de los intereses de la sociedad y de la víctima del delito en el proceso penal. Entre otras atribuciones, al Ministerio Público le corresponde promover de oficio o a instancia de parte, la investigación y persecución de delitos de acción pública.

Sobre el nombramiento de los Fiscales Especiales, la ley establece que son nombrados por el Fiscal General para atender un asunto que por razones especiales así lo ameriten y actuarán con absoluta independencia en el caso que se le asigne. Mientras que la selección del resto de los Fiscales se contempla en las disposiciones transitorias de la Ley, artículo 36, inciso III, mediante Concurso de Oposición regido por principios de igualdad, méritos y capacidad, mientras tanto no exista la Ley de Carrera Fiscal.

En lo referido a la existencia de unidades especiales para crímenes de corrupción, la Ley de la Policía Nacional establece dentro de su estructura a la Dirección de Investigaciones Criminales (DIC), estructurada en todo el territorio nacional, la cual tiene la función de prevenir e investigar los delitos económicos y de corrupción estatal.

3.8 ADQUISICIÓN PÚBLICA

La ley de Contrataciones del Estado tiene por objeto establecer las normas generales y los procedimientos para regular la adquisición, arrendamiento de bienes, construcción de obras, consultorías y contrataciones de servicios de cualquier naturaleza que deban efectuar todas las entidades u organismos de la administración pública.

La disposición jurídica contempla los principios básicos que deben seguir las mismas, como son principios de eficiencia, de publicidad y transparencia, de igualdad y libre competencia. En el capítulo V se incluyen los procesos ordinarios de contratación del Estado, a saber: Licitación Pública, Licitación por Registro, Licitación Restringida y Compras por Cotización.

La norma señala la publicación de las convocatorias a licitación pública en la Gaceta Diario Oficial o al menos en dos diarios de amplia circulación nacional. La ley de Contrataciones del Estado mencionada contempla distintas clases de recursos, de los cuales puede hacer uso el oferente, así como los plazos y la instancia competente, a saber:

- ? Recurso de Aclaraciones ante el Comité de licitación;
- ? Recurso de Impugnación del dictamen del Comité de Licitación ante la autoridad máxima de la entidad ejecutora;
- ? Recurso por nulidad ante la Contraloría General de la República, cuando la máxima autoridad de la entidad ejecutora, declare sin lugar la impugnación.

También se establece la ejecución de la garantía por rechazo del recurso, cuando la Contraloría al desestimar el recurso, declara que este fue planteado con manifiesta falta de fundamento o mala fe.

En cuanto a la existencia de reglas y procedimientos para prevenir el nepotismo y el conflicto de intereses, la Constitución Política en el artículo 130, expresa que los funcionarios públicos de cualquier Poder del Estado, no pueden “obtener concesión alguna del Estado” y tampoco se les permite actuar como “apoderados o gestores de empresas públicas, privadas, nacionales o extranjeras en contrataciones de estos con el Estado”. A nivel de la Ley de Contrataciones, se recoge esta prohibición constitucional, estableciendo otras reglas para prevenir el nepotismo y los conflictos de intereses.

3.9 OMBUDSMAN

La Ley de la Procuraduría para la defensa de los Derechos Humanos establece que es un organismo independiente, con personalidad jurídica propia y autonomía funcional y administrativa. Sus jerarcas son elegidos para un periodo de 5 años por la Asamblea Nacional de listas propuestas por los diputados, gozan de inmunidad y en su actividad no están supeditados a ninguna autoridad y actuarán sometidos únicamente a la Constitución y a las Leyes.

El Procurador, de oficio o a instancia de parte, deberá supervisar la actividad de la administración pública del Estado, de los gobiernos locales (Municipalidad y Regiones

Autónomas) y las universidades, en el ámbito de competencias definidos por la Constitución Política y la Ley.

La ley de la Procuraduría, establece entre las facultades del Procurador, emitir censura pública ante los responsables de actos contrarios a los Derechos Humanos, como resultado de las conclusiones y recomendaciones de las investigaciones que realice. Están obligados a informar anualmente de su gestión ante la Asamblea Nacional y de brindar un informe especial cuando así lo crea necesario el Procurador o la Asamblea Nacional. Sin embargo no existe un mecanismo que permita publicitar con alguna regularidad y sistematicidad los resultados de su labor en general. Tampoco se publicitan los informes anuales de su gestión ante la Asamblea Nacional.

Sobre la acogida de recomendaciones de la Procuraduría de Derechos Humanos por parte del gobierno, es importante destacar la mejoría alcanzada en relación con el acatamiento de las recomendaciones del Procurador, habiéndose elevado la efectividad en el cumplimiento de un 33% para el período 1999-2000, a un crecimiento del 53% para el período 2000-2001.

3.10 MEDIOS DE COMUNICACIÓN

En el caso nicaragüense, la libertad de expresión y de prensa se encuentran consignados en los artículos 66, 67 y 68 de la Constitución Política. En ellos se establece el derecho de los nicaragüenses a la información veraz, que comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas por cualquier procedimiento de su elección. Se consigna que el derecho a informar es una responsabilidad social, y no puede estar sujeto a la censura, sino a responsabilidades ulteriores establecidas en la ley.

Los Medios de comunicación han jugado un rol social importante en la lucha contra la corrupción y en la responsabilidad social que implica el ejercicio del derecho de información, convirtiéndose en la práctica en el medio o vehículo de la población para hacer valer sus derechos ante la Administración Pública. En este sentido han jugado un papel de presión social y de vehículo de canalización e investigación periodística de situaciones de anomalías e irregularidades vinculadas a la administración pública

Por la labor desempeñada en la lucha contra la corrupción, se han presentado situaciones de amenazas y hasta de agresiones contra periodistas. En distintas ocasiones el ex Presidente Arnoldo Alemán y sus afines acusaron a los periodistas de ser los causantes de la inestabilidad del país, creando una actitud hostil hacia ellos.

3.11 SOCIEDAD CIVIL

En Nicaragua existen disposiciones constitucionales que regulan el acceso público a la información. Sin embargo, en la práctica es difícil acceder a la información de la Administración pública.

La participación ciudadana en los asuntos de la administración pública, más específicamente referidos a la lucha contra la corrupción estatal ha sido un factor determinante en el quehacer cotidiano del país. De forma individual y colectiva, a través de Organizaciones No

Gubernamentales, organizaciones comunales, gremiales, de género, en la participación de propuesta de iniciativa de leyes. Un momento histórico en cuanto a participación de la sociedad civil se dio recientemente en el proceso de desaforación de Arnoldo Alemán, en donde se recogieron más de 600 mil firmas de petición en todo el país, la participación en marchas y movilizaciones convocadas por distintos grupos de presión y defensa ciudadana ha sido masiva y decisiva.

3.12 GOBIERNO LOCAL

La ley de Municipios en el artículo 36 establece que los gobiernos Municipales deberán promover la participación ciudadana en la gestión local, definiendo mecanismos e instancias de participación entre los que se destacan los Cabildos Municipales. Estos Tienen dos modalidades: Cabildos Ordinarios (al menos 2 veces al año) y Cabildos Extraordinarios, convocados por acuerdo Municipal o iniciativa ciudadana de conformidad al reglamento de la ley de Municipios.

4. PROGRESO CON LA ESTRATEGIA DE GOBIERNO

La lucha contra la corrupción estatal, uno de los ejes fundamentales durante su campaña electoral ha sido el punto de partida en el primer año del Gobierno de Enrique Bolaños. Su estrategia para combatir la corrupción se basa fundamentalmente en el Plan Nacional de Integridad, elaborado y propuesto por él en su carácter de Vicepresidente de la República, y aprobado por Arnoldo Alemán el 13 de mayo de 1999.

El objetivo general del mismo es enfrentar y reducir progresiva y sistemáticamente las causas y manifestaciones de la corrupción administrativa y conductas asociadas, mediante la aplicación de mecanismos de participación comunitaria que vinculen efectivamente a la sociedad civil, para que mediante un proceso de transformación cultural se haga de la gestión pública un ejercicio transparente y eficiente. Dicho plan se basa en la propuesta de tres políticas fundamentales: Prevención Integral, Desarrollo Normativo y Fortalecimiento Institucional.

4.1 REFORMAS ANTICORRUPCIÓN EN LA ÚLTIMA DÉCADA

El Estado de Nicaragua ha venido dando pasos importantes en la elaboración y puesta en vigencia de nuevas Leyes, en el marco del Plan Nacional de Integridad aprobado en Mayo de 1999, el cual es concebido con el concurso real de las entidades publicas, la ciudadanía y la comunidad general para afrontar integralmente el tema de la Ética y Transparencia Pública.

Este Plan Nacional del Estado Nicaragüense pretende enfrentar y reducir progresivamente las causas y manifestaciones de la corrupción estatal, señalada por el Presidente actual, como una de las causas principales de empobrecimiento de l país, a través del desarrollo de tres políticas fundamentales, a saber, Prevención Integral, Desarrollo legislativo y Fortalecimiento Institucional.

En este contexto, se han reformado, elaborado y puesto en vigencia las siguiente normativas:

1. Diciembre de 1999, Las Normas de Ética del Servidor Público del Poder Ejecutivo (Decreto N° 124-99 Publicado en La Gaceta, Diario Oficial, No. 236 del 10 de diciembre de 1999), constituyeron en el momento de su publicación un primer avance contra la corrupción, aunque el mismo no tiene un carácter coercitivo sino preventivo, proporciona al funcionario público los principios de actuación, deberes y prohibiciones que le indican como debe actuar en el ejercicio de sus funciones públicas.
2. Enero del 2000, Ley Electoral (Ley N° 331, publicada en la Gaceta N° 16 del 24 de enero del 2000) que derogó a la Ley N° 211 del año 1996 y sus reformas del año 1997, somete la organización y funcionamiento de los partidos políticos a reglas de obligatoria observancia y establece disposiciones para asegurar la transparencia tanto para su financiamiento, como para su actuación.
3. Enero del 2000, Ley de Contrataciones del Estado (Ley No. 323, Publicada en La Gaceta, Diario Oficial, Nos. 1 y 2 del 3 y 4 de enero de 2000) derogó la antigua Ley de “Contrataciones Administrativas del Estado, Entes Descentralizados o Autónomos y Municipalidades” que estaba en vigencia desde el año 1981. Siendo el área de las licitaciones para la adquisición de bienes y contrataciones de servicios por parte de las entidades estatales, una de las más vulnerables a las prácticas de corrupción, esta nueva ley se ajusta a claros principios de Publicidad y Transparencia, de igualdad y libre competencia, establece deberes y derechos de los oferentes y de las entidades estatales, prohibiciones, inhabilidades e incompatibilidades para contratar, competencias administrativas, registros, procedimientos, sanciones, controles de la gestión contractual y publicidad de los contratos.
4. Octubre del 2000, Ley Orgánica del Ministerio Público (Ley No. 346, Gaceta No. 196 del 17 de Octubre del 2000) y Noviembre del 2001, Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República (Ley No. 411, Publicada en La Gaceta, Diario Oficial, No. 244 del 24 de noviembre de 2001). Con estas Leyes se deroga la antigua Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia que estaba vigente desde el año 1979. Estas nuevas Leyes definen competencias y atribuciones claras a cada una de estas entidades, así como también le otorgan independencia y autonomía.
5. Enero del 2000, establecimiento y publicación de las Normas y Procedimientos de Ejecución y Control Presupuestario del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a través de las cuales se moderniza y actualizan dichas normas (Publicada por la Dirección General de Presupuesto Ministerio de Hacienda y Crédito Público el 7 de enero de 2002).
6. Junio 2002, Ley de Reforma y Adición al Código Penal de la República de Nicaragua (Ley No. 419, Publicada en La Gaceta, Diario Oficial, No. 121 del 8 de junio de 2002) concerniente a la tipificación de nuevas figuras delictivas o actos de corrupción cometidos por funcionarios públicos y particulares en contra de la administración pública (enriquecimiento ilícito, tráfico de influencia, soborno transnacional, peculado, fraude, entre otros).
7. Junio 2002, modificación de las Normas de Auditoria Gubernamental (NAGUN), dirigida esencialmente a realizar ajustes en los tipos de auditorias que se desarrollan y a garantizar el debido proceso de los auditados.

8. Julio 2002, Decreto No. 67-2002, Creación de la Oficina de Ética Pública. Publicado en La Gaceta, Diario Oficial, No. 142 del 30 de julio de 2002, con el propósito de elaborar y ejecutar las políticas y programas que promuevan la transparencia y efectividad en la Administración de los bienes y recursos del Poder Ejecutivo.
9. Agosto 2002, Ley de Probidad de los Servidores Públicos (Ley No. 438, publicada en La Gaceta, Diario Oficial, No. 147 del 7 de agosto de 2002) deroga la Ley de Integridad Moral de Funcionarios y Empleados Públicos que data del año 1981. La Nueva Ley establece que su ámbito de aplicación abarca todos los funcionarios públicos en general, la competencia de la Contraloría en su aplicación, los principios fundamentales que debe regir su actuación, los deberes, prohibiciones, incompatibilidades, inhabilidades, faltas, clases de responsabilidades y sanciones que rigen al funcionario público en el ejercicio de sus funciones. Establece todo lo relacionado a las declaraciones patrimoniales de los Funcionarios públicos, especificando a los sujetos que están obligados a rendir estas declaraciones, el contenido y naturaleza de la misma. Establece el carácter de documento público con valor probatorio para los efectos legales pertinentes, de la Declaración Patrimonial, así como el principio de publicidad. Para las faltas en el cumplimiento de las disposiciones establecidas sobre este tema, la ley contempla sanciones específicas, sin perjuicio de las sanciones establecidas en las otras leyes.
10. La ley de Regulación de lo Contencioso Administrativo, Ley N° 350, tiene por objeto regular todo lo relativo a lo contencioso administrativo, para el debido cumplimiento del principio de legalidad establecido en el artículo 60 de la Constitución política respecto a la tutela del interés público y los derechos e intereses de los administrados.

Esta jurisdicción conocerá con potestad exclusiva las pretensiones en relación con los actos, resoluciones, disposiciones generales, omisiones o simples vías de hecho, así como en contra de los actos que tengan que ver con la competencia, actuaciones y procedimientos de la Administración Pública que no estén sujetos a otra jurisdicción.

Esta Jurisdicción vendría a establecer una vía de reclamo ágil del ciudadano en contra de los actos de la administración pública que le afecten, de allí deriva su importancia en cuanto al respaldo de los mecanismos de participación ciudadana en la prevención y lucha contra la corrupción estatal. Sin embargo, pese a que esta ley fue aprobada el 18 de mayo del 2000, y prevista a entrar en vigencia doce meses después de su publicación, todavía no es una norma positiva, es decir no se aplica por la carencia de los Tribunales competentes

11. Diciembre 2002, entrada en vigencia del Nuevo Código Procesal Penal, Ley N° 406 publicada en las Gacetas N° 243 y 244 del 21 y 24 de diciembre del año 2001, derogando el antiguo Código de Instrucción Criminal vigente desde marzo de año 1879 y sus reformas. Este nuevo Código trae consigo una verdadera transformación en la materia que responde a tres propósitos fundamentales: La solución de conflicto penales en forma pronta y oportuna, la humanización del Derecho Procesal Penal y la Dignificación de la Función Judicial.

Busca como favorecer la persecución y sanción de delitos en el marco de los Derechos Fundamentales, para lo cual separa las funciones de investigar, acusar y juzgar; atribuye

funciones a un órgano específico (Ministerio Público) para ejercer la acción penal y acusar en nombre de la sociedad; asegura la defensa del procesado.

Establece el Sistema acusatorio, oral y público, caracterizado por el contradictorio y la inmediación del Juez, como forma de judicial de reconstruir la verdad y determinar el grado de culpabilidad y responsabilidad penal.

Establece formas de control de la duración del proceso, a fin de garantizar un plazo razonable y justo de duración del mismo. Introduce una serie de formas que permiten soluciones alternas a la pena, con lo que se simplifican los procesos. Se garantiza la participación de la víctima.

Con anterioridad a la puesta en marcha del Plan Nacional de Integridad, en los años 1996, 1997 y 1998, se operaron importantes reformas en temas sensibles para el avance de la democracia y la constitución de un Estado de Derecho en el país. La Asamblea Nacional aprobó las siguientes leyes importantes en el marco de las reformas para fortalecer, modernizar y ordenar las instituciones públicas:

- ✍ En 1996, la Ley N° 212, Ley Creadora de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, publicada en la Gaceta N° 7 del 10 de Enero de 1996.
- ✍ En 1997, la Ley N° 269 de Iniciativa Ciudadana de Leyes, publicada en la Gaceta N° 218 del 14 de noviembre de 1997. Esta Ley regula el ejercicio del derecho para presentar iniciativas de leyes de todos los ciudadanos que no tengan suspendidos sus derechos de conformidad con lo establecido en el artículo 140, numeral 4, de la Constitución Política.
- ✍ En 1998, la Ley No. 290, Ley de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo y su Reglamento. Publicada en La Gaceta, Diario Oficial, No. 102 del 3 de junio de 1998, la cual reformó, ordenó y definió con mayor claridad y unificó la organización, competencia y procedimiento de este Poder, derogando una serie de Decretos de Creación y de leyes orgánicas dispersas existentes en las distintas instituciones de Ejecutivo.
- ✍ En 1998, la Ley No. 260, Ley Orgánica del Poder Judicial de la República de Nicaragua, publicada en la gaceta N° 137 del 23 de julio de 1998, deroga la “Ley Orgánica de los Tribunales” la cual era totalmente obsoleta y en muchos casos de difícil aplicación, del 19 de Julio de 1894. La Nueva Ley opera una transformación total, moderniza totalmente la organización y funcionamiento de los Tribunales de Justicia, en correspondencia con el desarrollo y avance social y ratifica la vigencia del Decreto N° 1618 de “sanciones a Abogados y Notarios Públicos por delitos en el ejercicio de su profesión”, del 28 de Agosto de 1969 y el Decreto N° 658, de regulación de responsabilidades de los Abogados y Notarios incorporados a la Corte Suprema de Justicia, publicado en la gaceta N° 50 del 3 de marzo de 1981.

En el Marco de la política de Prevención Integral, en la actualidad se encuentra en la Asamblea Nacional, en la Comisión de Defensa y Gobernación, un Proyecto de Ley de Participación Ciudadana, el cual desarrolla el principio de democracia participativa contenido en la Constitución Política e instrumentos internacionales en materia de Derechos

Humanos ratificados por Nicaragua, reconoce y promueve la participación ciudadana en los asuntos públicos y la gestión estatal aplicando los principios generales del derecho sobre esta materia.

En esta misma materia, de participación ciudadana, se encuentra en poder del Ejecutivo en calidad de Ante Proyecto, la Ley de Acceso a la Información, que establecerá los procedimientos de ley para que la sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales accedan a la información de la gestión de los funcionarios y la Administración Pública, con vistas a promover los esfuerzos de la sociedad en general, destinados a prevenir la corrupción estatal.

Un elemento novedoso en el marco de la Prevención Integral y de Fortalecimiento Institucional, lo constituye el Sistema Integrado de Gestión Financiera, Administrativa y Auditoria, conocido como SIGFA, el cual constituye un instrumento técnico de gestión financiera, a través de la centralización automatizada de la información de todas las fuentes de ingreso y egresos del Estado, con vistas a promover un eficaz control interno y externo de la gestión estatal y prevenir la corrupción Administrativa. El SIGFA se encuentra en proceso de institucionalización, todavía se está en la fase de capacitación, aunque se elabora en línea y en tiempo real para efectos del Presupuesto General de la República a nivel Central y en treinta instituciones estatales. Este Sistema a la fecha no ha puesto en vigencia el programa de acceso al público de tal información.

En relación a las Normas Técnicas de Control Interno para el Sector Público, la Contraloría General de la República inició un proceso de modernización y adecuación de las mismas que involucra a todas las entidades estatales y que consiste en la elaboración particularizada de cada entidad de su propio Sistema de Control Interno teniendo como base los principios generales y reguladores del control interno, el cual deberá ser sometido a la Contraloría General de la República para su aprobación. Según información brindada por el Director de Capacitación de la Contraloría, actualmente estas normas particularizadas de Control Interno por institución ya se encuentran elaboradas, faltando el proceso de revisión y aprobación por la Contraloría General de la República.

5. CARACTERIZACION DE LA CORRUPCIÓN EN NICARAGUA ³

Esta sección, que busca en alguna medida, una aproximación al fenómeno de la corrupción en Nicaragua, está basado en la percepción de los ciudadanos manifestada a través de estudios de opinión.

En un trabajo reciente de Seligson (1999) llamado *Los Nicaragüenses Hablan Sobre la corrupción: Un Estudio de seguimiento de la Opinión Pública*, se encontró que la mayoría de los nicaragüenses creen que la corrupción está generalizada en el país y que ésta los afecta personalmente, lamentablemente después de este estudio, no se han realizado otros trabajos de esta envergadura que permitan tener a mano datos más actuales, así como que se pudiera reflejar la estrategia y acciones iniciadas por el nuevo gobierno.

Los resultados del estudio de opinión mencionado, sugieren que los nicaragüenses se están volviendo más sensitivos al tema de la corrupción debido a la mayor atención dedicada a

³ Sección construida a partir del estudio de Mitchell Seligson *Los Nicaragüenses Hablan Sobre la corrupción: Un Estudio de seguimiento de la Opinión Pública*. 1999.

informar al público sobre sus efectos corrosivos. La encuesta deja al descubierto que las experiencias directas con la corrupción fueron mucho menos comunes que lo que se suponía por el conocimiento de experiencias de forma indirecta de actos de corrupción. Además, plantea que las percepciones de corrupción fueron más prevalecientes entre los nicaragüenses de mayor edad, los mejor educados y entre aquellos con mayor ingreso, sin importar su afiliación política o si vivían en las áreas urbanas o rurales del país.

La encuesta indica que los nicaragüenses son más dados a tolerar ciertos tipos de actos de corrupción, mientras que condenan duramente otros, especialmente cuando son cometidos por funcionarios del gobierno quienes abusan de la confianza pública. Así, los nicaragüenses generalmente desconfían de los representantes electos, de los políticos, y de los jueces, pero como regla general creen en la honestidad de los maestros, profesores universitarios y del clero.

Según Seligson lo que parece estar sucediendo en Nicaragua es que la corrupción en sí está disminuyendo, mientras que el estar alerta acerca de la corrupción está aumentando, debido en parte a la campaña de sensibilización pública y a las medidas del gobierno para reducir la corrupción. De hecho, el público se está volviendo más vigilante en el contexto de mejorar la situación. Una evidencia de esta conclusión es el hecho que en la encuesta, el 10% de los encuestados dijo haber reportado actos de corrupción, pero este porcentaje subió considerablemente (cerca de 50%) entre aquellos que reportaron un conocimiento directo de actos de corrupción, en lugar de uno de forma indirecta. Esta relación indica que los nicaragüenses distan mucho de ser pasivos acerca de la corrupción; hoy, uno de cada dos nicaragüenses está dispuesto a reportar los casos de corrupción a los que está expuesto.

En cuanto a las implicaciones de la corrupción y el régimen democrático, el estudio revela que los nicaragüenses de todos los estratos sociales sienten que la corrupción amenaza la estabilidad del sistema.

El estudio apunta que los nicaragüenses son capaces de diferenciar entre los varios tipos de comportamiento cuestionable, pero son propensos a tolerar muchos actos corruptos. A pesar de que toleran la corrupción cuando la consideran justificable, en general exhiben actitudes más severas contra aquellos que abusan del sistema para beneficio personal. Aunque por lo general desconfían de los funcionarios públicos, los nicaragüenses tienen muy baja estima a los funcionarios electos, los políticos, y los jueces. Tienden a considerar que los maestros, profesores universitarios, y los sacerdotes y pastores son más honrados.

En este panorama, la sociedad tiende a favorecer investigaciones más agresivas y sanciones legales fuertes; aplauden los esfuerzos educacionales y las campañas de sensibilización pública; y les gustaría ver una mayor transparencia en el uso de los fondos públicos.

Se les preguntó a los entrevistados si ellos alguna vez habían reportado un acto de corrupción. Uno de cada diez nicaragüenses lo ha hecho. En este sentido, aquellos que no han tenido una experiencia personal con la corrupción no son dados a reportarla, mientras que entre los que han tenido varias experiencias, más de la mitad se inclinan a reportarla.

La encuesta preguntó a los entrevistados el nombre de las instituciones que ellos consideraban como las más corruptas, así como aquellas que percibieran como las menos corruptas. Estos ítems no fueron muy reveladores ya que una gran proporción de los que respondieron no

nombraron ninguna institución. Esto sugiere que la percepción de corrupción en Nicaragua no está del todo enfocada alrededor de alguna institución gubernamental en particular. Sin embargo, entre los que mencionaron alguna institución, sobresalen la policía (8.3%), las alcaldías (5.7%) y el gobierno (5.2% de los entrevistados). Mientras que entre las menos corruptas se tienen, el Ministerio de Educación fue nombrado por más del 5% de la muestra, y la Contraloría General de la República fue la segunda institución frecuentemente nombrada como la menos corrupta.

Por otra parte los resultados del estudio permiten concluir que el público se ha vuelto más conocedor de los esfuerzos por mejorar el manejo de los fondos públicos. El porcentaje de nicaragüenses en edad de votar que estaban al tanto de los esfuerzos para mejorar la administración pública se situó en el 30.8%.

En una aproximación al tema de los costos que la corrupción implica para la sociedad nicaragüense, los ciudadanos son del criterio de que la corrupción acarrea principalmente malos servicios públicos y cobros muy alterados, imposición de impuestos injustificados y afecta la creación de nuevos empleos, tal y como se aprecia en el Cuadro No. 1.

Cuadro 1
 Cómo se percibe que la corrupción afecta a los encuestados: 1998

| Percepción | Porcentajes Válidos | Porcentajes Acumulados |
|---|--------------------------------|-----------------------------------|
| Malos servicios públicos y cobros muy alterados | 41.5 | 41.5 |
| Imposición de impuestos injustificados | 15.4 | 56.9 |
| Afecta en la creación de nuevos empleos | 14.1 | 71.0 |
| Aumento de vicios, hambre, crisis económica y violencia | 11.5 | 82.5 |
| Falta de desarrollo en la educación | 7.6 | 90.1 |
| Falta de financiamiento a la agricultura | 5.3 | 95.3 |
| Afecta la economía del país | 2.7 | 98.0 |
| Pérdida de valores morales y familiares | 1.9 | 99.9 |
| Faltan fondos para crear empleos | 0.1 | 100.0 |
| Total | 100.0 | |

Fuente: Tomado de Seligson, Mitchell. 1998.

De este modo, los investigadores apuntan que los nicaragüenses han cambiado sus opiniones sobre la corrupción, volviéndose menos tolerantes a muchas de sus manifestaciones.

En el reporte de la encuesta se advierte que la corrupción tiene un efecto directo en los valores claves relacionados con la estabilidad política. En particular, la legitimidad del sistema democrático nicaragüense se reduce para aquellos que tienen una mayor percepción de la alta frecuencia de actos de soborno en el sistema. El estudio también muestra que el apoyo a la democracia está directamente ligado a experiencias con la corrupción, demostrando que las prácticas corruptas no sólo desperdician fondos sino que también pueden minar el apoyo al sistema, necesario para la estabilidad de la democracia nicaragüense.

Como parte de las conclusiones se señala que los nicaragüenses están preocupados por la corrupción. La evidencia sugiere que la campaña de sensibilización pública ha aumentado este

nivel de interés mientras que, al mismo tiempo, el nivel de corrupción parece haber disminuido. La encuesta de 1998 muestra que los nicaragüenses están sumamente descontentos con el nivel de corrupción en el país y apoyan la intensificación de los esfuerzos para educar e informar al público sobre medidas efectivas contra la corrupción. Asimismo, están convencidos de la necesidad de exigir transparencia en el uso de los fondos públicos.

6. PERFIL DEL SISTEMA NACIONAL DE INTEGRIDAD EN NICARAGUA. ANÁLISIS DE SUS COMPONENTES

PODER EJECUTIVO

¿Pueden las y los ciudadanos demandar al Estado por infringir sus derechos civiles?

Marco Legal

Según la legislación nicaragüense, formalmente cualquier ciudadano puede entablar demanda contra el Gobierno, se establecen recursos de garantías para proteger los principios de legalidad establecidos en la Constitución Política.

En virtud de la sujeción del Estado al imperio de la ley y de sus actos al control jurisdiccional, los conflictos que surjan entre los particulares y la administración pública son resueltos por la Sala de lo Contencioso Administrativo.

En el año 2002 han ingresado 11 demandas de las cuales 5 han sido falladas y el resto se encuentran en trámite. Tres de las demandas pendientes corresponden a aumento en las tarifas de la energía eléctrica; y las dos restantes esperan por una reunión de la Sala de lo Contencioso Administrativo para analizar si tienen mérito para ser o no admisibles.

En materia de derechos constitucionales, la Constitución Política de Nicaragua, en su Artículo 45, establece que “las personas cuyos derechos constitucionales hayan sido violados o estén en peligro de serlo, pueden interponer el Recurso de Exhibición Personal o de Amparo, según el caso y de acuerdo con la Ley de Amparo.” En este mismo sentido, la Constitución Política establece y define las situaciones en contra de las que se puede interponer el Recurso por Inconstitucionalidad, el Recurso de Amparo y el Recurso de Exhibición Personal.

El Recurso por Inconstitucionalidad. Este recurso procede cuando una ley, decreto o reglamento se oponga o perjudique directa o indirectamente a lo prescrito en la Constitución Política. Este recurso puede ser interpuesto por cualquier ciudadano, ya sea personalmente o a través de apoderado especialmente facultado para ello. La sentencia que declare inconstitucional o no, el todo o parte de una ley, decreto o reglamento producirá cosa juzgada en forma general en cuanto a los puntos declarados constitucionales o inconstitucionales.

Corresponde a la Corte Suprema de Justicia, conocer y resolver del recurso por inconstitucionalidad. Se establece los procedimientos de interposición y tramitación del mismo. La declaración de inconstitucionalidad tendrá por efecto a partir de la sentencia que lo establezca, la inaplicabilidad de la ley, decreto de ley, decreto o reglamento o disposiciones impugnadas de los mismos, si la inconstitucionalidad fuere parcial. La Corte Suprema deberá enviar copia de la sentencia a los demás poderes del Estado y mandar a publicar en la Gaceta Diario Oficial.

El Recurso de Amparo procede en contra de toda disposición, acto o resolución y en general contra toda acción u omisión de cualquier autoridad o agente de los mismos que viole o trate de violar los derechos y garantías consagrados en la Constitución Política. Sólo puede ser interpuesto por la persona afectada o su apoderado especialmente facultado para ello, en

contra de la autoridad o funcionario que ordene el acto que presume violatorio de la Constitución Política, contra el agente ejecutor o contra ambos.

La Ley de **Amparo** (Ley N° 49 del 20 diciembre de 1988), tiene rango constitucional y establece los procedimientos de regulación de estos recursos, que tienen como objetos ser el instrumento mediante el cual se ejerza el control del ordenamiento jurídico y de las actuaciones de los funcionarios públicos, para mantener y restablecer la supremacía de la Constitución Política.

Al Tribunal de Apelaciones respectivo, o ante la sala para lo civil de los mismos, le corresponde conocer y resolver sobre el recurso de Amparo y a la Corte Suprema de Justicia, el conocimiento ulterior hasta la resolución definitiva. Si el Tribunal de Apelación se negare a tramitar el recurso, puede el perjudicado recurrir al amparo por la vía de hecho ante la Corte Suprema de Justicia. Se establecen procedimientos y condiciones para la suspensión del acto contra el cual se reclama, y el término de 3 días para suspender dicho acto o denegar el recurso. La Corte Suprema de Justicia, en el caso en que proceda deberá dictar sentencia definitiva dentro de los 45 días posteriores a la recepción de las diligencias. No procede el recurso de amparo en los siguientes casos:

- a) Contra las resoluciones de los funcionarios judiciales en asuntos de su competencia;
- b) Cuando la infracción producida por el acto reclamado sea irreparable material o jurídicamente;
- c) Contra los actos que hubieren sido consentidos por el agraviado.

El Recurso de Exhibición Personal o Habeas Corpus procede a favor de aquellas personas cuya libertad, integridad física y seguridad, sean violadas o estén en peligro de serlo, ya sea por cualquier autoridad, funcionario entidad o institución estatal autónoma o por actos restrictivos de libertad personal de cualquier habitante de la República realizado por un particular.

El recurso podrá interponerse a favor del agraviado por cualquier habitante de la República, en contra de Funcionarios o Autoridad Responsable, de representantes de la entidad que ordene o cometa la violación, en contra del agente ejecutor, o en contra de todos. Se interpone ante el Tribunal de Apelaciones respectivo o ante la Sala de lo Penal de los mismos, el mismo se puede interponer en cualquier tiempo, aún en estado de emergencia. En el caso de que el Tribunal rechace el recurso, el perjudicado podrá recurrir de queja ante la Corte Suprema de Justicia, y ante la resolución de ésta no habrá recurso alguno.

Así mismo, el artículo 52 de la Constitución Política, establece el derecho de los ciudadanos de hacer peticiones, de denunciar anomalías y hacer críticas constructivas a cualquier autoridad o funcionario de los Poderes del Estado, así como de obtener una pronta repuesta y de que se le comunique en los plazos que la ley establezca.

Situación real ⁴

⁴ Tomado de Cuarezma, Sergio. 2002. La Administración de Justicia en Nicaragua al servicio de la persona. Ponencia para el II Informe del Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible.

En la Sala de lo Contencioso Administrativo fueron presentadas 7 demandas contra el Estado en el año 2001. De estas se encuentra pendiente sólo la correspondiente al expediente No. 05/2001, en contra del Consejo de Dirección Instituto Nicaragüense de Acueductos y Alcantarillados (INAA).

Cuadro 2
 Total de demandas presentadas

| Resultado de demanda | Cantidad |
|-----------------------------|-----------|
| Sentencias dictadas | 5 |
| Archivada por improcedente | 1 |
| Archivada por ininteligible | 1 |
| En trámite | 4 |
| Total | 11 |

Fuente: Informe de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia durante el año 2002.

En el ámbito constitucional, la competencia de mayor relevancia de la Sala de lo Constitucional es conocer y resolver los recursos de Amparo por violación o amenaza de violación a los derechos y garantías establecidos en la Constitución Política, e incluir y proyectar los recursos por Inconstitucionalidad, que son resueltos por Corte Plena.

Desde la entrada en vigencia de la Ley No. 49 *Ley de Amparo* hasta la integración de la Sala de lo Constitucional, se presentaron ante la Corte Plena 747 Recursos de Amparos (enero 1989 a 19 de septiembre de 1995), de los cuales fueron resueltos 264, equivalentes al 35% del total.

La Sala de lo Constitucional, creada en 1995 (acuerdo del 19.09.1995 de la Corte Suprema de Justicia) ha conocido y resuelto hasta el 19 de septiembre del año 2000, lo siguiente:

En el período del 19 de septiembre de 1995 al 19 de Septiembre del 2000, la Sala recibió, provenientes de los distintos Tribunales de Apelaciones del país, un total de 914 Recursos.

Cuadro 3
 Recursos de Amparo Provenientes de los
 Distintos Tribunales de Apelación del País
 Sala de los Constitucional
 Septiembre 1995 a septiembre 2000

| AÑO | CANTIDAD DE RECURSOS |
|--------------------------------|----------------------|
| 1995* (Septiembre a Diciembre) | 42 |
| 1996 | 137 |
| 1997 | 158 |
| 1998 | 197 |
| 1999 | 234 |
| 2000** | 146 |
| Total | 914 |

*La cantidad de Recursos de Amparos ingresados a la Sala Constitucional después de su conformación a través del acuerdo del 19.09.1995 de la Corte Suprema de Justicia.

** Los 146 Recursos de Amparo del año 2000, corresponde a los ingresos hasta el 19.09.2000

Fuente: Tomado de Cuarezma, Sergio. 2002.

Del total de 914 Recursos, 752 corresponden a Recursos de Amparo Administrativo (82%), 139 de Amparo por la Vía de Hecho (15%) y 23 de Quejas por Exhibición Personal (3%).

En el período septiembre 1995 a septiembre 2000, la Sala de lo Constitucional dictó un total de 808 sentencias: 9 en 1995, 32 en 1996, 103 en 1997, 231 en 1998, 250 en 1999 y 183 en el año 2000. De este total de 808 sentencias, 146 Recursos fueron declarados Desiertos, 178 Ha lugar, 208 Improcedentes, 24 Inadmisibles, 220 No Ha lugar, 2 Ha Lugar/No Ha lugar, 1 No Presentado y 1 por Falta de Interés Jurídico.

Desde enero de 1989 a septiembre del 2000, se han recibido 1,661 Recursos, se han fallados 1,072; 264 se fallaron de enero de 1989 al 19 de septiembre de 1995, y 808 del 20 de septiembre de 1995 a 19 de septiembre del 2000.

El Informe de Presidencia de la Sala Constitucional, período del 25 de octubre del año 2001 al 24 de octubre del año 2002 (Managua, 6 de Noviembre de 2002), expresa que ingresaron a la Sala de lo Constitucional 318 Recursos de Amparos provenientes de las Salas Civil de los Tribunales de Apelaciones de las distintas circunscripciones del país. De esta cantidad 275 son de Amparo Administrativo, 26 Amparo por la Vía de Hecho, 16 Quejas en Exhibición Personal.

Durante el período analizado se emitieron un total de 135 sentencias, 12 del 25 de octubre al 31 de diciembre del 2001, y 123 del 7 de enero al 24 de septiembre del 2002: 107 Amparo Administrativo, 23 Vía de hecho y 5 Quejas de Exhibición Personal

Actualmente (al corte del citado informe) existen 647 expedientes que se encuentran en diferentes trámites. Existen 205 Proyectos de Sentencias en los distintos despachos de los Magistrados.

¿Existen procedimientos para el monitoreo de activos, incluyendo provisiones de revelación, para el Presidente, los ministros y otros funcionarios públicos de alto nivel?

Marco Legal

La Constitución Política de Nicaragua establece que todo funcionario del Estado esta obligado a rendir cuenta de sus bienes antes de asumir su cargo y después de entregarlo (Título VIII, Capítulo I, Artículo 130).

La normativa específica que regula lo referido a las declaraciones patrimoniales de los funcionarios públicos se encuentra en la Ley de Probidad de los Servidores Públicos, la cual es de reciente aprobación y publicación (Ley N° 438, Gaceta N° 147 del 7 de Agosto del 2002).

Esta Ley tiene por objeto garantizar la probidad de los funcionarios públicos, prevenir y corregir hechos que afecten los intereses del Estado. Establece en el Artículo 7, inciso e, que

es deber de los funcionarios públicos presentar la declaración patrimonial y facilitar cualquier información y aclaración que sobre ésta requiera la Contraloría de la República. También se establece (Artículo 12) como falta inherente a la probidad no presentar la declaración patrimonial en tiempo y forma, incluir en ella bienes, efectos, valores o pasivos inexistentes o pertenecientes a terceros, ocultamiento de bienes en las declaraciones patrimoniales subsiguientes que se hubieran incorporado a su patrimonio o al de su cónyuge o acompañante y a los de los hijos bajo su patria potestad; negar información o documentación solicitada por la Contraloría o obstaculizar las verificaciones realizadas. En este mismo orden, sin perjuicio de las sanciones establecidas en la Constitución Política, leyes especiales de la materia y la ley Orgánica de la Contraloría, incluye sanciones para estas faltas a saber (Artículo 15):

Si se incumple con la presentación de la declaración en tiempo y forma antes de asumir el cargo, no podrá asumir el mismo, si este incumplimiento es al momento del cese, se sanciona con inhabilitación para el ejercicio de cargos públicos por 5 años. En el caso de las faltas, serán sancionadas, con multas de uno a seis meses de salarios.

La ley establece específicamente los sujetos que deben presentar declaración Patrimonial, su contenido y su naturaleza (Artículo 20 y 21). Las declaraciones deben de contener los bienes que integran su patrimonio personal, activo y pasivo, el de su cónyuge, acompañante de unión de hecho, e hijos que estén bajo su responsabilidad. Al finalizar la declaración contendrá la promesa del declarante de que lo dicho es verdad y que los bienes declarados son los únicos declarados en Nicaragua y en el extranjero. Establece el carácter de la Declaración Patrimonial de documento público con valor probatorio para los efectos legales pertinentes.

Algo novedoso, es el principio de publicidad que recoge la ley (Artículo 22), que establece que toda persona natural o jurídica con expresión de motivos podrá solicitar a la Contraloría la Declaración Patrimonial de cualquier servidor público, estableciendo un procedimiento para hacerlo.

En otro orden, la ley faculta a la Contraloría para verificar la declaración de probidad y de solicitar al servidor documentos que soporten lo declarado. Las declaraciones de probidad se deben de presentar ante la Contraloría General de la República. En el caso de los servidores electos por vía del sufragio universal deben presentar su declaración patrimonial antes de la toma de posesión de sus cargos, para los servidores electos por la Asamblea Nacional se establece como requisito indispensable para tomar posesión del cargo, la presentación de la copia de su declaración con razón de recibido en original de la Contraloría, para los otros servidores públicos nombrados o contratados, la ley establece que ejercerán sus funciones solo después de haber cumplido ese requisito.

Por cese de la función pública, la ley establece plazos diferenciados para la presentación de las declaraciones patrimoniales de los servidores públicos electos, nombrados o contratados y para los que cesan en su cargo por sanción administrativa.

Situación real

Con anterioridad a la Ley de Probidad de los Servidores Públicos, no existían sanciones de ningún tipo por el incumplimiento de esta obligación de los funcionarios públicos, de tal manera que era una norma más moral que de fuerza coercitiva. Así mismo no estaba definido específicamente quiénes y hasta qué nivel de funcionarios públicos debían de rendir

declaraciones, ni establecidas éstas como un requisito para asumir el cargo. Se han rendido declaraciones patrimoniales en todos estos años, pero los criterios que ha utilizado la Contraloría para recopilar esta información han sido distintos, por lo que la información existente no permite medir en realidad cuan efectivo ha sido en años anteriores este mecanismo. Al respecto se debe señalar que no se tuvo acceso a recopilar directamente los datos de los funcionarios encargados de la Dirección de probidad.

Ante tal situación se recurrió al Consejo Superior de la Contraloría, y a la información disponible en el Centro de Documentación, donde estaban archivados todos los informes anuales existentes en el periodo 1990 a 2001, a excepción de los años 1995 y 1999, donde según las funcionarias de dicho centro no se realizó tal informe.

Aunque en el Informe anual de la Contraloría de la República del año 1997, reflejan que organizaron un banco de datos de 2,863 funcionarios del nuevo Gobierno del Dr. Alemán que asumió en ese entonces y se revisó el contenido de más de 1000 de ellas, no se especifica cuántas de ellas fueron verificadas, pero se reporta que en ese año se impuso por primera vez en la historia de la Contraloría, sanción administrativa a un alto funcionario público, que omitió bienes en su patrimonio.

De la información obtenida, se desprende que en los informes anuales no se manejan criterios uniformes, es decir, no se señala cuántos funcionarios debieron rendir declaraciones, y de estos cuántos no lo hicieron, de las muestras o selección de declaraciones verificadas, cuántas se realizaron de un mismo funcionario en el inicio y en el cese, tampoco se maneja información sobre cuáles funcionarios son los que más incumplen, por lo tanto no se puede hacer un análisis objetivo del mismo. Lo que se puede afirmar es que año con año se han rendido declaraciones patrimoniales, éstas, en su mayoría, al ser recibidas por la Contraloría son revisadas en su forma, hay información de verificación de una muestra de ellas en algunos años.

Cuadro 4
Recuento de Declaraciones Patrimoniales según
Contraloría General de la República

| Declaraciones | 1993 | 1994 | 1996 | 1997 | 1998 | 2000 | 2001 |
|---------------|----------|------|----------|----------|----------|----------|----------|
| Total | 73 | 579 | 1,114 | 3,605 | 1,075 | 562 | 3,366 |
| Inicio | No datos | 560 | No datos | No datos | 908 | 467 | 2,887 |
| Cese | No datos | 19 | No datos | No datos | 167 | 95 | 469 |
| Verificadas | No datos | 0 | No datos | 620 | 401 | 150 | 567 |
| No declarada | No datos | 1005 | No datos | No datos | No datos | No datos | No datos |

Fuente: Informes Anuales de la Contraloría General de la República.

En el informe Anual de 1997 de la Contraloría ante el Asamblea Nacional, se reporta que desde el año 1990 hasta 1996 se había acumulado un total de 3434 Declaraciones Patrimoniales acumuladas. En los Informes anuales de los años 2000 y 2001, se refleja la siguiente información:

Cuadro 5
Declaraciones Patrimoniales según institución
Contraloría General de la República

| Ámbito | Año 2000 | | | Año 2001 | | |
|---------------------------------|------------|-----------|------------|-------------|------------|-------------|
| | Inicio | Cierre | Total | Inicio | Cierre | Total |
| Ministerios | 178 | 29 | 207 | 211 | 35 | 246 |
| Poderes del Estado | 34 | 16 | 50 | 30 | 11 | 41 |
| Sistema Financiero Nacional | 25 | 6 | 31 | 1 | 1 | 2 |
| Instituciones y Entes Autónomos | 148 | 17 | 165 | 184 | 15 | 199 |
| Empresas Públicas | 71 | 15 | 86 | 16 | 8 | 24 |
| Alcaldías Varias | 11 | 12 | 23 | 2445 | 409 | 2854 |
| TOTAL | 467 | 95 | 562 | 2887 | 562 | 3366 |

Fuente: Informe Anual año 2000 y 2001 de la C.G.R. ante la Asamblea Nacional.

Las declaraciones patrimoniales en el 2001, tuvieron un incremento del 83.3% en relación al año anterior, teniendo el mayor incremento en el sector de los Gobiernos Municipales, por las declaraciones patrimoniales de los Consejos Municipales. Sin embargo en cuanto a las verificaciones la relación es más favorable en el año 2000, pues del total de declaraciones recibidas, se verificaron el 26.69% de ellas. En el 2001, aunque se incrementó en número absoluto las verificaciones realizadas, en proporción a las declaraciones recepcionadas, el porcentaje (16.84%) disminuyó.

En el año 1999, la Contraloría de la República informa⁵ de la realización de un análisis de las Declaraciones Patrimoniales del Dr. Arnoldo Alemán, a solicitud del entonces diputado de la bancada sandinista, Víctor Hugo Tinoco, en torno a informaciones vertidas en los distintos medios de comunicación escrita en relación a supuestas adquisiciones de bienes inmuebles de parte del Presidente.

A criterio del investigador, en la actualidad la puesta en vigencia de la Ley de probidad, da mayores facultades a la Contraloría en esta materia, así como viene a llenar una serie de vacíos relativos a su obligatoriedad, su contenido, su naturaleza, etc. y demanda de la Contraloría mayores esfuerzos para fiscalizar su cumplimiento. No obstante, existe una limitante en cuanto a la capacidad de la Contraloría para verificarlas y darles seguimiento.

Según un funcionario de la Dirección de Probidad, las verificaciones se realizan con base en una selección, priorizando los cargos de más alto nivel. En años anteriores esta Dirección contaba con 7 personas específicamente para ejecutar la labor de verificación. En la actualidad, solo cuentan con (2) dos verificadores, esto por lo tanto viene a limitar en gran medida la efectividad en el monitoreo de las declaraciones patrimoniales de los funcionarios.

¿Existen reglas para resolver los conflictos de interés?

Marco Legal

⁵ Publicación "Tres años de gestión de la CGR de Nicaragua 1996-1999".

A Nivel constitucional, en el artículo 130, se establecen principios que deben regir la actuación de los funcionarios públicos dirigidos a prevenir conflictos de intereses, a saber: “Ningún cargo concede, a quien lo ejerce más funciones que las que le confieren la Constitución y las leyes”, también expresa que los funcionarios públicos de cualquier Poder del Estado, elegidos directa o indirectamente, los ministros y viceministros de Estado, los presidentes o directores de entes autónomos y gubernamentales, y los embajadores “no pueden obtener concesión alguna del Estado” y tampoco se les permite actuar como “apoderados o gestores de empresas públicas, privadas, nacionales o extranjeras en contrataciones de estos con el Estado”.

En este mismo orden, la Constitución sanciona la violación de esta disposición, anulando las concesiones o ventajas obtenidas, y causando pérdida de la representación y el cargo.

En este mismo artículo, la Constitución Política prohíbe hacer recaer nombramientos en personas que tengan parentesco cercano con la autoridad que hace el nombramiento, o en su caso de la persona de donde emane esa autoridad. Para el nombramiento de los funcionarios principales rige la prohibición del cuarto grado de consaguinidad y el segundo de afinidad.

En el plano secundario, esta prohibición está regulada en la Ley de Probidad de los Servidores Públicos y en la Ley de Contrataciones del Estado. La ley de probidad en su artículo 8, inciso e, reafirma la prohibición para todos los poderes del Estado y sus dependencias, de hacer recaer nombramientos en personas que tengan parentesco dentro del cuarto grado de consaguinidad y segundo de afinidad con la autoridad que hace el nombramiento. Así mismo, la ley establece incompatibilidades, inhabilidades y faltas dirigidas a prevenir conflictos de intereses.

Se consideran incompatibles con la función pública, las siguientes:

- a) Actuar por sí, por medio de otro o como intermediario en procura de una decisión de la autoridad pública que lo beneficie personalmente o para otra persona;
- b) Realizar actividades privadas ocupando cargo y tiempo de la jornada laboral; e
- c) Intervenir de cualquier forma en los casos promovidos o en los que tenga intereses sus superiores, subordinados, cónyuge o acompañante en unión de hecho estable, los parientes dentro del cuarto grado de consaguinidad y hasta el segundo de afinidad.

Son inhábiles para el ejercicio de la función pública, entre otros, el cónyuge o acompañante en unión de hecho estable, los parientes dentro del cuarto grado de consaguinidad y hasta el segundo de afinidad, las personas que tengan vigentes o suscriban contrato o fianzas con el respectivo organismo público, las que tengan litigios pendientes con la institución de que se trate, las personas que sean titulares de acciones o derechos de cualquier clase de sociedad, cuando esta tenga contratos o juicios pendientes con la institución estatal.

Se consideran faltas inherentes a la probidad del funcionario público, en la materia que nos ocupa, las siguientes: intervenir en las decisiones relacionadas con asuntos en los que haya participado como abogado, testigo, perito o técnico, así como utilizar en beneficio propio o de terceros, información reservada o privilegiada de la que tenga conocimiento en el ejercicio de sus funciones.

Por la infracción a estas prohibiciones, inhabilidades, incompetencias y faltas se establecen sanciones. La ley de Contrataciones del Estado (Ley N° 323 Gaceta N° 001 y 002 del 3 y 4 de enero del 2000) en su artículo 13 establece la prohibición para el funcionario de participar en cualquier etapa del proceso de licitación, cuando tenga en ésta un interés personal, familiar o comercial y en aquellas que resultase un beneficio para él mismo, su cónyuge o sus parientes hasta el 3er grado de consanguinidad y segundo de afinidad, se sanciona esta conducta como una falta grave de servicio, la cual deberá ser del conocimiento de la Contraloría y adoptar las medidas que correspondan.

Las leyes Orgánicas de la Contraloría, Poder Judicial, Ministerio Público, Procuraduría General de la República, Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, establecen disposiciones en este sentido.

Situación real

Las disposiciones establecidas en la Constitución Política y la legislación ordinaria, se vieron quebrantadas, sobre todo en el periodo 1997-2001. El nepotismo, el amiguismo, el favoritismo se convirtió en una práctica en el nombramiento de los cargos públicos en todos sus niveles, casos concretos y relevantes, son el nombramiento como Ministro de la Presidencia del Ing. Antonio Lacayo, yerno de Doña Violeta Barrios, Presidente de la República, en el Gobierno del Doctor Alemán, su familia y las familias de sus principales allegados ocupaban altos cargos en la administración pública, también fueron objetos de denuncias a través de los Medios de Comunicación por ser beneficiados ilícitamente con adjudicaciones de licitaciones.

En una encuesta del PyME realizada recientemente⁶, destacan que desde la visión de los pequeños y medianos empresarios, entre las actividades más propensas a la corrupción, un 30% de los encuestados visualizan el nombramiento de funcionarios públicos.

Recientemente, con la denuncia que hizo la Procuraduría General de la República en agosto del 2002, en el caso conocido como la Guaca, se conoció la existencia de diferentes empresas privadas, que según la PGR, eran utilizadas para el lavado de dinero sustraído ilícitamente de instituciones del Estado, bajo el concepto de servicios o compra de bienes, no recibidos en las instituciones estatales. Estas empresas, según investigación realizada por la PGR, se fundaron y se inscribieron con los mismos socios, Arnoldo Alemán, Byron Jerez, familiares de ambos, Esteban Duquestrada (Ex Ministro de Hacienda y Crédito Público) y Jorge Solís (Ex Presidente de las Empresa Nacional de Telecomunicaciones), todos ellos altos funcionarios públicos, además de la presunción de los delitos por los cuales actualmente se encuentran en proceso, la existencia de estas Empresas, sus principales socios y la finalidad legal con que fueron creadas, constituyen una flagrante violación a las reglas de prevención de los conflictos de intereses.

La ley de probidad de los servidores públicos entró en vigencia en el año 2002, con el Gobierno del ingeniero Bolaños como parte de su estrategia en la lucha contra la corrupción, en sustitución de la ley de integridad moral de funcionarios y empleados públicos del 3 de septiembre de 1979, la cual contenía muchos vacíos y generalidades. Aunque se conocen datos sobre la actividad de fiscalización de su cumplimiento de parte de la Contraloría

⁶ "Impacto Económico de la corrupción en Nicaragua, con énfasis en la pequeña y mediana Empresa PyME". Op. Cit.

General en sus informes anuales ante la Asamblea Nacional, ninguno relativo a sanciones o resoluciones por prohibición a funcionario.

¿Existen reglas y registros acerca de la recepción de regalos y de hospitalidad?

Si existen ¿están actualizados estos registros?

¿Quién es la entidad a cargo de esta función?

¿Tiene poderes legales para obligar a las autoridades públicas a revelar información?

¿Tienen el personal para investigar denuncias?

¿Qué poderes existen para sancionar a los funcionarios públicos ?

¿Se han utilizado alguna vez?

Marco Legal

La Ley de reforma y Adición al Código Penal Vigente (Ley N° 419, Gaceta N° 121 del 28 de Junio del 2002) tipifica y sanciona como delito de Cohecho por parte de los funcionarios públicos el recibir obsequios y agasajos. Esta ley establece que la autoridad, funcionario o empleado público que requiera o acepte cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios como dádivas, favores, promesas o ventajas para sí mismo o para otra persona, a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas, incurrirá en la pena de prisión de 4 a 6 años e inhabilitación absoluta por el mismo periodo. En el caso de procuradores, fiscales, secretario judicial, juez o magistrado, la pena será de 5 a 8 años de prisión e inhabilitación absoluta por ese mismo periodo. También esta ley tipifica y sanciona el delito de Soborno Transnacional.

En este mismo orden, La ley de Probidad de los servidores públicos, establece la prohibición para todos los funcionarios públicos de los Poderes del Estado y demás entidades centralizadas, descentralizadas, desconcentradas, gobiernos municipales y regionales, de solicitar o recibir regalos o lucros provenientes de un particular o de otro funcionario público, que impliquen compromisos de acción u omisión en las realización de funciones propias de su cargo. También prohíbe solicitar o aceptar en beneficio propio, comisiones en dinero o en especie por concepto de adquisición de bienes y servicios para cualquier institución del Estado. La ley en este orden, establece excepciones:

- a) Los regalos oficiales y protocolares provenientes de otros Estados u Organismos Internacionales, los cuales serán patrimonio del Estado. El funcionario debe informar de estos una vez recibidos dentro de las 72 horas, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y a la Contraloría. Sin embargo no se prevé quién es el organismo o donde deben de conservarse y resguardarse físicamente estos presentes,
- b) Los gastos de viajes y estadías recibidos de Gobiernos, Organismos Internacionales, Instituciones académicas sin fines de lucro, para participar en eventos, siempre que ello no resultara incompatible con la función del cargo,
- c) Las Condecoraciones o Distinciones Honoríficas.

Se establecen sanciones para estas conductas prohibidas de multas de uno a seis meses de salarios, sin perjuicio de las sanciones establecidas en la Constitución Política, Ley de la Contraloría, leyes especiales o de las impuestas como consecuencia de la determinación de la responsabilidad civil o penal a la que tuviese lugar.

La Ley Orgánica del Poder Judicial en el artículo 144 prohíbe a los Magistrados y Jueces aceptar de los litigantes o sus abogados, o por cuenta de ellos, donaciones, obsequios o asignaciones testamentarias a su favor o de su cónyuge, ascendientes, descendientes o hermanos, estableciendo sanciones según la gravedad del caso, sin perjuicio de las otras responsabilidades administrativas, civiles y penales que se deriven de su conducta.

Situación real

El Departamento de Estadísticas Judiciales de la Corte Suprema de Justicia, en sus estadísticas de delitos por circunscripción de los años 1996 al 2002, de la familia de delitos peculiares a los funcionarios y empleados públicos, reportan un total de 63 delitos de cohecho, lo que se han mantenido como un promedio anual que oscila entre 6 a 11 casos.

No obstante estos reportes de casos de delitos de cohecho conocidos por los Tribunales de Justicia, son mínimos. A juicio del investigador, hasta hace poco tiempo ha sido una cultura generalizada en la administración pública y en la ciudadanía, el recibir y dar obsequios y agasajos menores, los que en muchos casos funcionan indirectamente como “pagos” institucionalizados y aceptados a fin de agilizar trámites, recibir mejor atención, priorizar asuntos de interés, etc.

Este fenómeno de regalías, obsequios y agasajos se ha convertido en una práctica común de funcionamiento tanto del Sector Público, como del Privado y de los particulares. Al respecto un conocido empresario Nicaragüense plantea que: “como el impacto de la corrupción en las actividades de la empresa privada se hace sentir ya tan frecuentemente, se ha llegado al punto de que muchos inversionistas consideran la corrupción como un factor que deben tomar en cuenta en el momento de sus estudios de costos”.⁷

Los datos que revela la encuesta aplicada recientemente por PyME,⁸ sobre el impacto de la corrupción en la Pequeña y Mediana Empresa, ubica entre las principales causas de estas irregularidades, a saber: la falta de ética y calidad humana (52%); Salarios bajos, desempleo y pobreza (18.7%) y Poder Judicial dependiente (impunidad) (17.4%).

La ley de probidad y la Ley de reforma y adición al Código Penal Vigente, vigentes a partir del 2002, es una expresión de la voluntad del Gobierno por erradicar y combatir esta práctica, no obstante hace falta el establecimiento de mecanismos específicos para la detección, denuncia y aplicación de sanciones de manera ágil, que rompa el círculo ya establecido de este comportamiento.

No existen disposiciones formales o legales respecto de a qué entidad u organismo le corresponde llevar el control o registro de estos obsequios y agasajos permitidos como excepción por la ley de probidad, ni disposiciones específicas y particulares acerca de la

⁷ Destacado Empresario (1998): LA EMPRESA PRIVADA Y SU PAPEL PARA COMBATIR LA CORRUPCIÓN. Managua: Instituto Nicaragüense de Estudios Socio Políticos. P 12 En: ibid p.87.

⁸ “Impacto Económico de la corrupción en Nicaragua, con énfasis en la pequeña y mediana Empresa PyME” auspiciado por la Cámara de Comercio de Nicaragua, Agencia de Cooperación Alemana (GTZ), Programa de Promoción de Capacidades Empresariales en Nicaragua (PROCAPE) y la embajada de los países bajos, del mes de Abril del 2002. pp. 13-15. Encuesta aplicada a un universo 264 Empresas de los cuales se selecciono una muestra de 123 pequeños y medianos empresarios de varias ciudades.

implementación de estos registros. Lo único que la nueva ley contempla es que se debe informar en un plazo determinado sobre los mismos, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Sobre este aspecto, según consulta hecha a través de la Directora de cooperación Externa de la Cancillería de la República, en este período del Gobierno del Ing. Enrique Bolaños, no se lleva un registro como tal, aunque se controlan, conservan y resguardan los regalos protocolarios recibidos por el Ing. Enrique Bolaños y por el Canciller de la República.

A su vez, no existe ninguna disposición específica que regule sobre la revelación de esta información, aunque a nivel Constitucional se establece de manera general que los funcionarios públicos deben rendir cuentas e informar a los ciudadanos sobre su gestión y el ejercicio de su cargo, hay un vacío legal en cuanto a los procedimientos para hacerlo. Actualmente se encuentra en proceso de discusión un Proyecto de ley que regule el acceso a la información pública de parte de la ciudadanía.

PODER LEGISLATIVO

¿Se requiere aprobación legislativa del presupuesto público?

Marco legal

La Constitución Política establece que la Ley de Presupuesto General de la República tiene vigencia anual y su objeto es regular los ingresos y egresos ordinarios y extraordinarios de la administración pública (Artículo 112). Así mismo establece que la ley determinará los límites de gastos de los Órganos del Estado y debe mostrar las distintas fuentes y destino de todos los ingresos y egresos, los que deben concordar entre sí. La Asamblea Nacional puede modificar el proyecto de presupuesto, pero no puede crear ningún gasto extraordinario sino por ley y mediante la creación y fijación pertinentemente de los recursos para financiarlo.

Todo aumento o disminución de los créditos, disminución de los ingresos o transferencia entre las distintas instituciones, que implique modificaciones al Presupuesto de la República, requiere de la Aprobación de la Asamblea Nacional.

Corresponde al Presidente de la República formular el Proyecto de Ley Anual de Presupuesto, el cual es sometido a conocimiento, discusión y aprobación de la Asamblea Nacional conforme a los procedimientos establecidos en la Constitución Política, constituyendo esto una facultad exclusiva de la Asamblea Nacional. El presidente deberá sancionar y publicar la ley, una vez aprobada. La Asamblea Nacional debe ser informada periódicamente de su ejercicio conforme procedimiento establecido (Cn Artículos 113, 138 numeral 6, 141 y 150 numeral 5).

En el orden de la legislación ordinaria, la Ley de Régimen Presupuestario y la Ley de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo establecen procedimientos y competencias relativas a la materia.

La Ley de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo y su Reglamento (Ley N° 290, Gaceta N° 102 del 3 de Junio de 1998 y Decreto 71-98, Gaceta N° 205 y 206 del

30 y 31 de Octubre de 1998) en su Artículo 21, inciso a, establece que es función del Ministerio de Hacienda y Crédito Público la de formular y proponer al anteproyecto de Ley de Presupuesto al Presidente de la República. En el reglamento de esta ley, se establece que la Dirección General de Egresos, dependencia adscrita al Ministerio de Hacienda le corresponde entre otras, proponer al Presidente de la República la política presupuestaria y las normas para su ejecución, dirigiendo, coordinando y consolidando la formulación del proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República, de acuerdo a los planes de desarrollo aprobados por el Gobierno.⁹ Para el Desarrollo de esta función específica en materia presupuestaria, cuenta con la Dirección de Presupuesto.

A nivel Ministerial, le corresponde a la División General Administrativa Financiera¹⁰ de cada entidad pública, formular los anteproyectos de presupuesto anual correspondiente, consolidando los proyectos de presupuesto anual específico formulados por sus unidades ejecutoras de programas y de sus Entes Desconcentrados conforme a políticas y límites presupuestarios establecidos por el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público para esos efectos.

Situación real

La Ley de Presupuesto Anual de la República, es un ejercicio anual en el que intervienen todas las instancias de la administración pública, dirigido y controlado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, quien revisa, consolida y propone ante el Presidente de la República, para su consideración, el Anteproyecto Nacional de Presupuesto Anual. Este a su vez, lo somete a conocimiento, discusión y aprobación de la Asamblea Nacional, aunque el presupuesto tiene que ser discutido y aprobado por esta, en realidad el protagonista fundamental es el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En la Asamblea Nacional, la Comisión de Asuntos Económicos se encarga de revisar o dictaminar previamente el proyecto de Presupuesto Anual, para lo cual, en general concurren los distintos sectores en el análisis y sustentación de su proyecto presupuestario específico. En la práctica, la aprobación del presupuesto en la Asamblea Nacional, no ha implicado importantes cambios en el proyecto presentado por el Ejecutivo. En alguna medida producto de las coordinaciones en este sentido con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público desde la etapa de formulación de mismo.

En los años anteriores de la reforma Constitucional del año 2000 que estableció el Consejo Superior (Dirección colegiada) en la Contraloría General de la República, el Contralor General de éste organismo escapaba del control político del Poder Ejecutivo poniendo de manifiesto una actividad fiscalizadora efectiva en la ejecución de la Ley Anual de Presupuesto. Producto de esta actuación, en sus Informes Anuales ante la Asamblea Nacional, informa de constantes requerimientos sobre justificaciones y aclaraciones de transferencias de entes autónomos y descentralizados hacia la Presidencia de la República, ante el entonces Ministerio de Finanzas, hoy Ministerio de Hacienda y Crédito Público, así como alertas de modificaciones hechas a la ley por este mismo organismo. Un ejemplo de ello fue el caso del análisis de la ejecución presupuestaria del año 1998, donde el Ministerio de Hacienda incrementó los egresos del Presupuesto Anual en 46 millones de córdobas fuera de lo dispuesto en la Ley, modificaciones que en alguna medida contravienen el artículo 112 de la

⁹ Sección 4, Dirección General de Egresos, artículo 95, numeral 1.

¹⁰ Sección 2, Órganos comunes a los Ministerios, artículo 29, numeral 2.

constitución Política. Finalmente no se dispone de información sobre la ejecución presupuestaria nacional.

*¿Hay rubros importantes de gasto público que no requieren aprobación legislativa?
¿Cuáles?*

Marco Legal

En la ley de Régimen Presupuestario, existe una categoría de “Gastos Confidenciales”, que constituye una asignación presupuestaria prevista para financiar los gastos que por su naturaleza no pueden ser incluidos o previstos en los presupuestos de las entidades del sector público. Este rubro de gastos confidenciales no son conocidos, ni aprobados en detalle por la Asamblea Nacional.

Situación real

No se dispone de información que permita establecer cuál ha sido el porcentaje de los Gastos Confidenciales con respecto al Presupuesto general de la República en estos años. No obstante se conoce por denuncia en los medios de Comunicación escrita, que el Ex Presidente Arnoldo Alemán, tenía designación de millones de dólares en el Presupuesto en concepto de gastos confidenciales.¹¹

¿Existen reglas para la recepción de regalos y disfrute de hospitalidad que cubran a los congresistas?

Si existen ¿están actualizados estos registros?

¿Quién es la entidad a cargo de esta función?

¿Tiene poderes legales para obligar a las autoridades públicas a revelar información?

¿Tienen el personal para investigar denuncias?

¿Qué poderes existen para sancionar a congresistas?

¿Se han utilizado alguna vez?

Las normativas vigentes señaladas al respecto de estos mismos temas en el capítulo del Poder Ejecutivo, son aplicadas a todos los Poderes del Estado, incluido el Poder Legislativo.

Por otra parte, existe un Centro de Documentación en la Asamblea Nacional, pero no se puede acceder fácilmente a la información relacionada con la recepción de obsequios y agasajos de los parlamentarios. La respuesta de su Directora, Sra. Emma Morán, fue negativa y evasiva, ya que ante la solicitud de información que se le requirió, no la tenían disponible por encontrarse, según ella, diseminada en archivos de distintas oficinas, tampoco hubo interés en facilitarla, ya que estaban abocados a otras prioridades de la Asamblea Nacional.

¹¹ 23 de Septiembre 2002, El Nuevo Diario, El mundo recoge la carrera Alemán, “Nadie corrompió tanto y a tantos en tan poco tiempo”, pp. 15.

FINANCIAMIENTO DE PARTIDOS POLITICOS

¿Existen normas que regulen el financiamiento a partidos políticos?

¿Son hechas públicas las donaciones privadas y se identifican los donantes?

¿Existen normas que regulen los gastos de los partidos políticos?

¿Se publica la contabilidad de los partidos políticos?

¿Son auditadas estas cuentas por una institución independiente?

¿Inicia esa institución investigaciones de oficio?

Marco Legal ¹²

En Nicaragua la Ley Electoral (Ley N° 331, Gaceta N° 16 del 24 de Enero del 2000), con rango Constitucional según lo establecido en el Artículo 184, regula en el capítulo IV, todo lo relativo al financiamiento de la campaña electoral de los partidos o alianzas políticas que participan en ella.

El monto global del sistema de financiamiento electoral en Nicaragua se define como una proporción del PIB o del presupuesto estatal. Las agrupaciones políticas deben superar el umbral electoral del 4% para el acceso al subsidio estatal directo. Este reembolso se hace efectivo de acuerdo al porcentaje de votos válidos que haya obtenido durante las elecciones y con las siguientes condiciones: que después de ellas conserven su personalidad jurídica y que como se señaló, hayan obtenido al menos el 4 % de votos válidos.

En Nicaragua los montos distribuidos por ciclo electoral por los sistemas de subsidio ascienden a (US\$10.6 m.) y es uno de los sistemas en los que el subsidio se distribuye en varios procesos electorales a lo largo del período presidencial.

Según la legislación, es obligación y requisito la rendición de cuentas de gastos en que hayan incurrido ante la Contraloría General de la República, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Consejo Supremo Electoral.

Para esta asignación presupuestaria el Consejo Supremo Electoral debe presentar ante el Poder Ejecutivo un proyecto de presupuesto. Así mismo, le corresponde a esta entidad, previa autorización de la Contraloría, acreditar el derecho de cada partido a recibir su reembolso. Al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, le corresponde hacer efectivo el reembolso correspondiente a los Partidos acreditados por el Consejo Electoral, en proporción a los votos válidos obtenidos.

Sobre las donaciones y aportes privados (Ley Electoral, Artículos, 103 y 104), pueden recibirse de ciudadanos nicaragüenses y extranjeros, dentro de los montos, límites y con arreglo a los requisitos y condiciones establecidas en la ley. Las donaciones de Instituciones provenientes del extranjero, se deben destinar para la asistencia técnica y capacitaciones.

Los aportes privados directos a cada partido o alianza deben depositarse en cuentas especiales abiertas en Bancos del Estado si lo hubiere, si no en instituciones del Sistema Financiero Nacional. Para este efecto están obligados a abrir dos cuentas, a saber, una para los aportes destinados para centros de formación política y otras para campañas electorales. Dichos aportes privados directos son beneficiados con exoneración impositiva, y la documentación de

¹² La sección correspondiente a la normativa en materia de financiamiento para la región centroamericana fue tomada de Casas, Kevin. 2002.

las mismas debe ser pública, quedando esta documentación a disposición de la Contraloría General de la República.

Existe la prohibición para los partidos políticos para aceptar o recibir directa o indirectamente financiamiento en los siguientes casos:

- ? Contribuciones privadas anónimas, salvo las colectas populares.
- ? Aportes provenientes de entidades autónomas o descentralizadas, Nacionales, regionales, Departamentales o Municipales, estatales o mixtas, sean nacionales o extranjeras.

La ley establece sanciones para que infrinjan o violen estas prohibiciones (Artículo 105), a saber, los partidos políticos recibieran aportaciones prohibidas y las personas jurídicas que las efectúen, incurrirán en multa equivalente al doble de la contribución ilícita, sin perjuicio de las otras sanciones establecidas en la ley y las penales que corresponda a las autoridades, representantes o mandatarios que intervengan en el hecho punible. En este mismo sentido, las personas naturales incurrirán en una multa equivalente al doble de la contribución efectuada y serán inhabilitadas para ejercer su derecho a elegir y ser elegidos en elecciones partidarias o generales, a la vez serán inhabilitados para ejercer cargos públicos hasta por un período de dos a seis años, sin perjuicio de las sanciones penales que correspondan. Estas multas serán conocidas y resueltas por el Tribunal de Justicia correspondiente, deben enterarse al Consejo Electoral para el desarrollo del programa de Cedulación.

En lo que se refiere a las disposiciones sobre los gastos de los partidos, a nivel general la ley electoral (artículo 63, numeral 3), establece el deber de los partidos políticos de ser transparentes y probos en la administración de su patrimonio económico, mandando a publicar anualmente sus estados financieros y enviando copia del mismo al Consejo Supremo Electoral. También sanciona la violación comprobada a este deber con la suspensión temporal de su personalidad jurídica, y la reincidencia en la violación del mismo con la cancelación de la personalidad jurídica (artículo 73 y 74, numeral 1 y 2). Es causal de cancelación de la personalidad jurídica, la violación a las disposiciones que sobre el origen y uso del financiamiento se establezcan en la ley.

Situación real

En las Elecciones del año 1996, la Contraloría General de la República, reporta en su informe anual de ese periodo, que el otorgamiento efectuado por el Estado a las Organizaciones Políticas en millones de córdobas fue de 62.6, de los cuales le correspondió a los Partidos Políticos 56.6 millones y el resto a las Asociaciones de Suscripción Popular. Dos Asociaciones de Suscripción popular y un partido político no recibieron un tercer desembolso por no llenar en tiempo y forma los requisitos establecidos para la presentación de los soportes de gastos. En ese periodo no se conoció de mayores problemas.

La Contraloría General de la República, según informe anual del 2001, realizó Auditorías especiales a la relación de gastos de los partidos políticos participantes en la recién pasada contienda electoral, Alianza Partido Liberal Constitucionalista - Camino Cristiano Nicaragüense-Partido Resistencia Nicaragüense; Partido Frente Sandinista de Liberación Nacional, Partido Conservador, Partido Yatama, Partido Movimiento Unidad Costeña, del 18 de agosto al 9 de noviembre del año 2001, quedando todas ellas pendientes de resolución al

cierre de periodo informado. No se conoce de publicidad de las mismas con posterioridad, en este sentido no hay procedimientos o mecanismos regulados para la publicidad de los resultados de estas auditorias.

No obstante a estas Auditorias, y en las recientes elecciones del año 2001, se han denunciado presuntas violaciones a la Ley Electoral por parte del Partido Liberal Constitucionalista, en lo referido a las prohibiciones de financiamiento, fondos ilícitos, no declaración de cuentas, etc. violaciones provenientes de supuestas actividades ilícitas. Actualmente se encuentra causa abierta por el Ministerio Público en los Tribunales de Justicia contra varios funcionarios públicos que no gozan de inmunidad, solicitud de desaforación de diputados del partido ganador, y denuncias contra el Presidente y Vicepresidente de la República, los cuales participaron como candidatos o ejerciendo funciones partidistas en la campaña de electoral del PLC.

Estos presuntos delitos electorales aparecen vinculados con uno de los escándalos más grandes en la historia del país, conocido como “La Guaca” producto de las averiguaciones de la Procuraduría General de la República y actualmente con causa abierta en los tribunales de Justicia en el que se encuentran involucrados directamente el Ex Presidente Arnoldo Alemán y familiares (recientemente desaforado), el Ex Director General de Ingresos Byron Jerez y familiares (en prisión por otras causas de presuntos delitos de corrupción), el Ex Ministro de Hacienda, Esteban Duquestrada y el Ex Presidente de ENTEL Jorge Solís (ambos fuera del país y prófugos de la justicia), por presuntos delitos de Lavado de Dinero, Fraude, Peculado, Malversación de Caudales Públicos, Asociación para Delinquir y Proposición para cometer delito en perjuicio del Estado Nicaragüense.

Se presume que parte de este dinero defraudado al Estado, se utilizó como fondo para la campaña electoral del PLC, a través de contribuciones de la Fundación Democrática Nicaragüense (FDN) en cuentas no declaradas del partido en mención. En el proceso que se sigue se ha logrado conocer que la Alianza del Partido Liberal- Camino Cristiano- Partido Resistencia Nacional, ocultó al Consejo Supremo Electoral más de Ochenta y Nueve Millones Novecientos siete mil ciento ocho córdobas, sin incluir datos de otros cuentas que están en el Banco de la producción.¹³

A manera de valoración personal del investigador, se señala el hermetismo y falta de información hacia la ciudadanía en relación a los estados financieros anuales de los partidos políticos, pese al mandato legal en la Ley Electoral de publicar anualmente los mismos. Tampoco se pudo acceder a esta información a través del Consejo Supremo Electoral, por el mismo hermetismo con que se maneja este tema ante los ciudadanos particulares y la falta de mecanismos y procedimientos para requerirla. Por otra parte, no se conoce públicamente de iniciativas propias para investigar financiamiento de las organizaciones políticas.

CONTRALORÍA GENERAL

¿Está el nombramiento del contralor general basado en criterios profesionales y de mérito?

Marco Legal

¹³ Bolsa de Noticias, Edición Especial, Diciembre 2002, pp. 6.

En la legislación nicaragüense, hay un vacío legal tanto en la legislación superior, como en la secundaria, en el tema de las calidades y méritos que deben observarse en el nombramiento de los miembros del Consejo Superior de la Contraloría. La única regulación existente en relación al nombramiento de los mismos, se encuentra establecida en la Constitución Política referida al establecimiento de facultades del Presidente y de los diputados para elaborar ternas o listas separadas de propuestas, correspondiéndole a la Asamblea Nacional la elección para un periodo de 5 años de cada candidato con el voto favorable de por lo menos el sesenta por ciento de los miembros de la Asamblea Nacional.

Situación real

Los nombramientos de jefes en la Contraloría de la República se producen como resultado directo de la distribución de cuotas de poder político entre los dos partidos políticos más fuertes del país, el PLC y el FSLN. Previo a dichos nombramientos se produce un proceso de cabildos y negociaciones donde cada partido político promociona a sus candidatos a ocupar determinada cantidad de cargos titulares y suplentes, según la correlación de fuerzas políticas favorezca a uno o a otro partido. La lista o terna de candidatos a ser electos cargo por cargo en la Asamblea Nacional es previamente consensuada, entre los partidos políticos referidos. Si no hay consenso, se traba su discusión y elección en la Asamblea Nacional, a través de distintos incidentes intencionalmente provocados. En el año 2000, con la reforma Constitucional que, entre otras, establecía un Consejo Superior de la Contraloría de la República integrado por 5 miembros titulares y 3 suplentes, se restableció la injerencia política del Ejecutivo sobre el Organismo.

¿Puede el contralor general ser removido de su cargo sin causa substantiva?

Marco Legal

La legislación nicaragüense no contempla regulaciones específicas referidas a causales y procedimientos para la remoción o destitución de los miembros del Consejo Superior de la Contraloría, siendo aplicables las causales generales para todos los funcionarios públicos. Sin embargo funciona como protección contra la remoción indebida, el otorgamiento de inmunidad durante el periodo para el cual fue elegido y el establecimiento como facultad exclusiva de la Asamblea Nacional, del conocimiento y admisión de las renunciaciones y la resolución sobre las destituciones de dichos miembros.

Las causales de destitución o remoción que rigen para los miembros del Consejo Superior de la Contraloría son las establecidas para los funcionarios públicos en general, en la legislación ordinaria. Le corresponde a la Asamblea Nacional, resolver los asuntos referidos a la destitución o renunciaciones del Consejo Superior de la Contraloría, según el artículo 138 de la Constitución Política, numeral 11. En otro orden, y como una medida de protección al ejercicio de sus funciones la Constitución Política otorga inmunidad para el ejercicio de estos cargos según el artículo 154.

Situación real

No se han conocido casos efectivos de remoción indebida en esta institución, ni se han presentado situaciones que ameriten una resolución de la Asamblea Nacional en este sentido. Sin embargo en el anterior período de Gobierno del Dr. Alemán, se manifestó un permanente enfrentamiento entre el Poder Ejecutivo y el Contralor General en ese entonces, Agustín Jarquín, por su labor de fiscalización y denuncia de los actos de corrupción de los funcionarios del Gobierno, y del Dr. Alemán en particular. El Contralor fue objeto de denuncia de actos ilegales en el manejo de recurso financieros del ente fiscalizador, fue acusado por la Procuraduría General de Justicia en ese entonces, hoy Ministerio Público, el Contralor Jarquín renunció a su inmunidad, el Tribunal de Justicia competente dictó auto de prisión para el mismo y después fue sobreseído definitivamente. Continuó en el ejercicio de su cargo hasta la reforma de la Constitución Política en enero del 2000, que estableció una dirección colegiada en la Contraloría como producto, entre otras reformas, del diálogo entre El PLC y EL FSLN. La opinión popular y de analistas políticos en ese momento, fue que con esta reforma se le restó fuerza a la actividad contra la corrupción del Gobierno encabezada por el Contralor General.

¿Son auditados cada año todos los gastos públicos?

¿Están los informes de gasto actualizados?

Marco Legal

La Ley Orgánica de la Contraloría prevé distintas formas de Auditorías, entre otras, las gubernamentales, internas (propias de las Unidades de Auditoría Interna de las entidades) y las realizadas con firmas privadas autorizadas. En el artículo 76 de la ley de la Contraloría se contempla que ésta formulará un plan anual de auditoría gubernamental orientado a las necesidades de control, tomando en cuenta los siguientes aspectos:

- ☞ Los recursos humanos y financieros de que pueda disponer.
- ☞ El grado de efectividad del control interno implantado en las respectivas entidades y organismos, incluyendo la efectividad de las auditorías internas.
- ☞ Sectores o actividades de control prioritario, especialmente entidades y organismos nuevos, programas y cambios sustanciales en los existentes.
- ☞ La posibilidad de contratar el servicio de firmas privadas; y
- ☞ La obligación legal o contractual de efectuar determinados exámenes.

En el mismo orden, el artículo 77, consigna que el plan de auditoría debe tener suficiente flexibilidad, que permita realizar auditorías y exámenes especiales no previstos, resultantes de emergencias, solicitudes urgentes, denuncias significativas y otros motivos.

Sin embargo, no existe ninguna disposición que establezca la obligatoriedad de auditar anualmente todos los gastos públicos.

Situación real

La Contraloría General de la República, pese que en la actualidad cuenta con una de las plantillas más altas en personal de su historia, no tiene la capacidad necesaria para auditar todos los gastos públicos. Según información en su balance en el año de 1996 existía un universo de 2,600 Unidades Auditables, cantidad que en la actualidad se ha incrementado. Para ilustrar a groso modo esta capacidad, indicamos a continuación algunos datos de los últimos años:

Cuadro 6
Funcionarios de la Contraloría General de la República según cargo

| CARGOS | CANTIDAD | | | | |
|-----------------|----------|------|------|------|------|
| | 1996 | 1997 | 1998 | 2000 | 2001 |
| Dirección | 29 | 44 | 48 | 51 | 49 |
| Técnicos | 127 | 130 | 147 | 206 | 205 |
| Administrativos | 41 | 101 | 101 | 137 | 135 |
| Total | 198 | 275 | 296 | 394 | 389 |

Fuente: Contraloría General de la República.

Con esta plantilla en el año 2000, la Contraloría según informa a la Asamblea Nacional, realizó un total de 279 auditorías y exámenes especiales. De éstas el 58 % se realizaron con recursos propios y el 42 % delegadas a firmas privadas registradas. Del total de auditorías sólo 158 fueron finalizadas y el resto quedó en proceso al concluir el año.

En el año 2001, la cantidad de las Auditorías realizadas tuvo un incremento del 25 % con respecto al año anterior, se realizaron 351 auditorías y exámenes especiales, de estas el 62 % se realizaron con recursos propios y el 38 % delegadas a firmas privadas registradas. Del total de auditorías sólo 170 fueron finalizadas y el resto quedó en proceso.

En el período de 1990 hasta el año 2001,¹⁴ la Contraloría General de la República en sus Informes Anuales ante la Asamblea Nacional, reporta un total de 2110 auditorías y exámenes especiales, de las cuales el 59% se realizó con recursos propios, es decir, con Auditores de la Contraloría, y 41% fueron delegadas a Firmas de Contadores Privados Autorizados.

Según el Cuadro No. 7, por año las auditorías desarrolladas por la Contraloría son las siguientes:

Cuadro 7
Auditorías desarrolladas por año
Contraloría de la República

| Año | Total de Auditoria | Recursos propios | Firmas Privadas |
|------|--------------------|------------------|-----------------|
| 1997 | 191 | 92 | 99 |
| 1998 | 260 | 143 | 117 |
| 1999 | 205 | 101 | 104 |

¹⁴ No incluye datos del año 1995 del cual no se realizó Informe anual.

| | | | |
|------|-----|-----|-----|
| 2000 | 279 | 163 | 116 |
| 2001 | 351 | 218 | 133 |

Fuente: Contraloría de la República.

Como resultado de estas auditorías se emitieron un total aproximado de 503 resoluciones, con la siguiente determinación de responsabilidades:

Cuadro 8
Determinación de responsabilidades según auditorías
Contraloría de la República

| Año | Auditorías Finalizadas | Responsabilidades determinadas | | | |
|------|------------------------|--------------------------------|-------|----------|----------|
| | | Administra. | Civil | P. Penal | Probidad |
| 1997 | 132 | 26 | 15 | 8 | 0 |
| 1998 | 196 | 23 | 8 | 2 | 0 |
| 2000 | 158 | 35 | 13 | 11 | 0 |
| 2001 | 170 | 38 | 10 | 18 | 2 |

Fuente: Contraloría de la República.

PODER JUDICIAL

*¿Tienen las cortes y tribunales una función jurisdiccional sobre las acciones del Ejecutivo?
 ¿Hay garantías de independencia judicial para los jueces y magistrados?*

Marco Legal

La Constitución Política (Artículo 130, párrafo 5) establece que en el caso de privación de inmunidad por causas penales contra el Presidente y Vicepresidente de la República, una vez privadas de ellas, es competente para procesarlos la Corte Suprema de Justicia. Así mismo establece en el artículo 159 que las facultades jurisdiccionales de juzgar y ejecutar lo juzgado corresponden exclusivamente al Poder Judicial. Este mismo principio lo recoge la Ley Orgánica del Poder Judicial.

En este mismo plano, atribuye a la Corte Suprema de Justicia, entre otras, las facultades de conocer y resolver los recursos de amparo por violación de los derechos constitucionales. De acuerdo a la Ley de Amparo, la Corte puede conocer y resolver los conflictos administrativos surgidos entre los organismos de la administración pública, y entre éstos y los particulares, entre los municipios y de éstos con los organismos del gobierno central, los conflictos de competencia y constitucionalidad entre los poderes del Estado (Cn, artículo 164, numerales 3, 4, 10, 11 y 12; Ley orgánica del Poder Judicial, artículo 27, numerales 1, 2, 3 y 5).

La Ley de Amparo (Ley N° 49, publicada en la Gaceta N° 241 del 20 de Diciembre de 1988), con rango constitucional, regula los recursos por inconstitucionalidad, de Amparo y de Exhibición Personal, conforme los artículos 187, 188, 189 y 190 de la Constitución Política.

El recurso por inconstitucionalidad procede contra toda ley, decreto o reglamento que se oponga a lo establecido en la Constitución Política. El recurso de Amparo procede en contra de toda disposición, acto o resolución y en general, contra toda acción u omisión de cualquier funcionario, autoridad o agente de los mismos, que viole o trate de violar los derechos y garantías consagrados en la Constitución Política.

Situación real

Tal y como se señaló en una sección anterior del cuestionario, el Poder Judicial en la práctica, revisa las acciones del Poder Ejecutivo a través de los Recursos establecidos en la Ley de Amparo, Recursos por Inconstitucionalidad, Recurso de Amparo y Recurso de Exhibición Personal.

En cuanto a la percepción que tienen los sectores de la sociedad nicaragüense de la labor de las instituciones en el combate a la corrupción, la encuesta del PyME,¹⁵ califica de deficiente el rol de la Asamblea Nacional (58.5%); el Poder Judicial (47.2%) y Poder Ejecutivo (30.1%). (escala del 1 al 5). En cuanto a las acciones que consideran podrían reducir o eliminar los actos de corrupción en el sector público y privado sitúan en primer orden el Castigo a los culpables (26%).

Recientemente el Fiscal General denunció por delitos electorales, entre otros, al Presidente y al Vice-presidente de la República, contra los cuales no se ha abierto causa por gozar de inmunidad. Este presunto delito se vincula al caso conocido como la Guaca.

¿Están basados los nombramientos judiciales en criterios técnicos y de mérito?

¿Pueden los jueces y personal judicial ser removidos de sus cargos sin causa substantiva?

¿Está el reclutamiento y la carrera judicial basada en méritos?

Marco Legal

Por disposición Constitucional, le corresponde a la Asamblea Nacional elegir a los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, y a sus conjuces, de listas separadas propuestas para cada cargo por el Presidente y los diputados de la Asamblea Nacional, en consulta con Asociaciones Civiles (Cn Artículo 138, numeral 7). En este mismo plano, es facultad de la Corte Suprema de Justicia, nombrar o destituir a los Magistrados de los Tribunales de Apelaciones con el voto favorable de las tres cuartas partes de sus miembros, así como nombrar o destituir a los jueces, médicos forenses y registradores públicos y mercantiles de todo el país (Cn Artículo 164, numerales 5 y 7 y Ley Orgánica del Poder Judicial, artículo 64 numeral 4).

En el plano de la legislación ordinaria, la Ley Orgánica del Poder Judicial establece la ley de carrera judicial para los cargos de defensor público, Secretario Judicial, Secretario de Sala, Secretario del Tribunal de Apelaciones, Oficial Notificador, Juez Local, Juez de Distrito, Magistrado del Tribunal de Apelaciones y Secretario de la Corte Suprema de Justicia; la cual,

¹⁵ Op. Cit. Pp. 27 -28 y Pp 30 -31.

aunque esta consignada en la dicha ley, no ha sido reglamentada y por lo tanto no se aplica, correspondiendo según mandato constitucional el nombramiento de Magistrados y Jueces al máximo organismo del Poder Judicial.

Situación real

En la selección y nombramiento de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, se presenta el mismo fenómeno que con el nombramiento de los miembros del Consejo Superior de la Contraloría anteriormente señalado.

Estos nombramientos se han producido en la última década como resultado directo de la distribución de cuotas de poder político entre los dos partidos políticos más fuertes del país, el PLC y el FSLN. La lista o terna de candidatos a ser electos cargo por cargo en la Asamblea Nacional es previamente consensuada, entre los partidos políticos referidos. Si no hay consenso, se traba su elección en el Congreso, a través de distintos incidentes intencionalmente provocados.

Este año continua pendiente la elección de 5 magistrados, para lo cual se ha realizado un intenso cabildeo. Se solicitó a Asociaciones civiles listados de candidatos, se seleccionó una prelista de los mismos. A nivel de los otros cargos del Poder Judicial, previstos en la carrera Judicial, es competencia en la actualidad su nombramiento y remoción por la Corte Suprema de Justicia en Pleno, al no estar vigente la sección de la Ley Orgánica del Poder Judicial referida a la carrera judicial, hay un vacío de procedimientos y requisitos.

Según el criterio del investigador, existe una politización real en los criterios de selección y nombramiento de los Magistrados y Jueces, la que prevalece sobre criterios objetivos de méritos.

¿Han sido enjuiciados por corrupción algún alto funcionario público en los últimos tres años? ¿Han sido condenados?

Marco Legal

Por disposición Constitucional, el Presidente, Vicepresidente, Diputados, Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo Superior Electoral, Ministros, Contralores Generales y en general altos funcionarios del Gobierno gozan de inmunidad, por lo que se requiere de la desaforación de la misma por parte de la Asamblea Nacional, para iniciar cualquier proceso o causa contra ellos. Este Proceso de desaforación constituye una especie de antejuicio, donde a criterio de la Asamblea Nacional se decide si hay suficiente mérito o no para proceder a desaforarlo. También está establecido el derecho de cada funcionario para renunciar voluntariamente a su inmunidad ante la Asamblea Nacional.

En los casos de privación de la inmunidad por causas penales contra el Presidente y Vicepresidente de la Republica, la Constitución establece que una vez privados de ella, es competente para procesarlos la Corte Suprema de Justicia en Pleno.

Situación real

En la década pasada, la inmunidad, figura jurídica de protección al ejercicio del cargo de los funcionarios que gozan de ella, se convirtió en un sinónimo de impunidad. En el período en estudio, solamente se tiene referencia al caso del Ex Contralor General Agustín Jarquin, el cual constituye un caso sui generis, con ribetes y connotación política, y cuyo trasfondo real fueron las constantes denuncias de presunción e indicios de corrupción de parte del Contralor, contra el Ejecutivo.

En el periodo este fue el único caso procesado a este nivel cuya motivación real fue la lucha por restablecer el control e influencia sobre el Órgano Controlador por parte de Ejecutivo. Esta situación de enfrentamiento concluye con el establecimiento de una dirección colegiada de 5 miembros titulares de la Contraloría.

En el fue otro caso del periodo, la Sra. Zoila América Narváez, hija de la esposa del diputado Daniel Ortega, acuso a éste de violación y abusos deshonestos, recurrió a los Derechos Humanos, a los Tribunales de Justicia, solicitó la desaforación ante la Asamblea Nacional. A la misma no se le dio curso. Después de las elecciones del 2001, Daniel Ortega, renuncia a su inmunidad para enfrentar esta acusación y es sobreseído por prescripción de la acción penal.

En el año 2002, el Gobierno del Ingeniero Bolaños puso en primera línea la lucha contra la corrupción, a partir de este periodo se han conocido e iniciado proceso a altos funcionarios del Gobierno anterior en los siguientes casos:

CASO DE CANAL 6, fraude al Estado hasta por 1.3 millones de dólares, La Juez Suplente del Juzgado 2do. de Distrito del Crimen de Managua, Gertrudis Arias, dictó Auto de Prisión para los involucrados Byron Jerez, ex Director general de Ingresos, Esteban Duquestrada, Ex Ministro de Hacienda y Crédito Público, Roberto Duarte, Ex Secretario de Comunicación Social de la Presidencia, Sydney Pratt, Ex Director del Canal 6 (canal Estatal), Mario Medrano, Ex Gerente del Aeropuerto, Ausberto Narváez actual presidente del Instituto de Turismo, Dagoberto Rodríguez, Ex Director Administrativo del Canal 6, Salvador Quintanilla, Ex Presidente Ejecutivo de ENTEL, Mayra Medina, gestora, y a dos mexicanos: Ricardo Galán y Alejandro López Toledo. También se señalan involucrados a los actuales diputados Arnoldo Alemán, David Castillo y Martha McCoy. Recientemente, la Juez Ileana Pérez, titular de Juzgado 2do. de Distrito del Crimen dictó auto de Prisión contra el Ex Presidente Arnoldo Alemán, después de su desaforación, encontrándose bajo arresto domiciliario. David Castillo no fue desaforado por no encontrar la Asamblea Nacional suficiente mérito y Martha McCoy se encuentra pendiente de desaforación. Esteban Duquestrada y los dos mejicanos se encuentran prófugos de la justicia y a excepción de Byron Jerez y Dagoberto Rodríguez, el resto ya se encuentran fuera de prisión, a través de distintas figuras jurídicas, entre ellas, Recurso de Amparo otorgado por la Corte Suprema de Justicia, Problemas de salud, etc.

CASO DE LOS CHECAZOS, CAMIONETAZOS Y NOTAS DE CRÉDITOS, llevado por la Juez Titular Primero Distrito del Crimen, Juana Méndez, resultando acusados de fraude y exacciones ilegales, malversación de caudales públicos, Byron Jerez, Harvy Mayorga Salinas, quien emitía las famosas Notas, Jenny Emilia Mena, Trabajadora de la DGI, José Ramírez Mayorga, Mario Alberto Aragón Johasen, funcionario de AutoNica, y Esmelda Orozco, trabajadora de Provesa, donde facilitaba transacciones para la transferencia de vehículos a terceras personas. El Ex Director de la DGI, Byron Jerez, emitía Notas de Crédito para futuros pagos impuesto y dirigidos a casa comerciales distribuidoras de vehículos. Por este medio

logró obtener a través de terceras personas, 22 Camionetas de lujo, no encontrándose dichos vehículos en los registros contables de la Dirección General de Ingresos (DGI), y tampoco llegaron a esta Institución. También se detectaron cheques girados por ENTEL (Empresa Nicaragüense de Telecomunicaciones) a favor de varias empresas que supuestamente eran deudoras de la DGI. Actualmente gozan de libertad Mario Alberto Aragón, Jenny Mena y Esmelda Orozco, el resto se encuentra en prisión. Jorge Solís, Ex Presidente Ejecutivo de ENTEL se encuentra prófugo.

EL CASO DE LA GUACA, denunciado en Agosto por la Procuraduría General de la República, conocido como uno de los escándalos corrupción y saqueos a las arcas estatales más grandes en la historia de Nicaragua por delitos de Lavado de Dinero y/o activos provenientes de actividades ilícitas, peculado, fraude, malversación de caudales públicos, Asociación para delinquir, proposición para cometer delito, Delito Electoral. La Procuraduría General de la República (PGR) hace un estimado inicial de pérdida de dinero del Estado Nicaragüense hasta por un monto de C\$ 1,391,830,888.96 millones de córdobas, equivalentes a casi \$ US 100 millones de dólares.

El caso lo lleva la Juez Juana Méndez, existiendo sentencia de primera instancia de auto de cárcel para todos los implicados:

- ? Arnoldo Alemán Lacayo, Ex Presidente de la República, Ex Presidente de la Asamblea Nacional, destituido el 19 de Septiembre, desaforado de su inmunidad como diputado el 12 de Diciembre a solicitud de los Tribunales de Justicia, actualmente con Auto de Prisión, cumpliendo arresto domiciliario por mandato de la Juez.
- ? Amelia Alemán Lacayo, hermana de Arnoldo Alemán Lacayo, Presidente de la Empresa Geninsa en esa fecha y actualmente fallecida.
- ? Maria Dolores Alemán Cardenal, hija de Arnoldo Alemán, diputada de la Asamblea Nacional, este Poder no encontró merito para desaforarla de su inmunidad.
- ? Álvaro Alemán Lacayo, Hermano de Arnoldo Alemán Lacayo. Actualmente vive en los Estados Unidos.
- ? Mayra Estrada de Alemán, esposa de Álvaro Alemán. Actualmente vive en los Estados Unidos.
- ? Arnoldo Antonio Alemán Estrada, hijo de Álvaro Alemán y Mayra Estrada. Actualmente vive en los Estados Unidos.
- ? Byron Rodolfo Jerez Solís, Ex Director General de Ingresos y actualmente en prisión.
- ? Ethel Socorro González de Jerez, esposa de Byron Jerez.
- ? Valeria Jerez González, hija de Byron Jerez y Ethel González.
- ? Alfredo Fernández, Ex secretario de Arnoldo Alemán en su periodo de Gobierno como Presidente de la República. Se encuentra fuera del país.

? Jorge Solís Fariñas, Ex Presidente Ejecutivo de la Empresa Nicaragüense de Telecomunicaciones (ENITEL), actualmente prófugo de la Justicia, se presume que se moviliza entre Panamá y Guatemala.

? Esteban Duquestrada Sacasa, Ex Ministro de Hacienda y Crédito Público, actualmente prófugo de la Justicia.

? Ligia Segovia García, Ex Asistente personal de Byron Jerez. Actualmente se encuentra fuera del país.

? Auxiliadora López, Ex secretaria de Byron Jerez.

Según la PGR el dinero sustraído para beneficio personal bajo distintas modalidades entraba a diferentes empresas privadas, bajo el concepto de servicios o compra de bienes no recibidos en las instituciones estatales. Luego éstas compraban dólares a Bancos y Casas de cambios, los que transferían a la Fundación Democrática Nicaragüense (FDN) y esta a su vez sacaba dinero para empresas o personas naturales.

Las empresas utilizadas para el lavado de dinero fueron Geninsa, Gold Castle Found, Fundación Democrática Palma Real, Avenir Development, Cybord Holdings, Harford Group, Tavis Group, Asesores Financieros (Asefinsa), Consultores Corporativos, Káiser Global Ltda., Industria Andina de Desarrollo, Agroganadera Río Grande, Inversiones Duratil, e Inversiones Santo Domingo. Estas empresas, según investigación realizada por la PGR, se fundaron y se inscribieron con los mismos socios, Arnoldo Alemán, Byron Jerez, familiares de ambos, Esteban Duquestrada y Jorge Solís, las mismas finalidades y en fechas relativamente cercanas para mover el dinero entre las diversas compañías y de esa manera diseminarlo y hacer más difícil su ubicación.

Las instituciones estatales de donde salió parte del dinero, entre otras, son las siguientes: ENTEL, Tesorería General, DGI, INISER, Canal 6, MAYCO, CONCRETOSA.

CASO DE DELITO ELECTORAL, actualmente en proceso. Este caso se deriva de manera directa del caso de la Guaca, de cuyas investigaciones se presume que la alianza del PLC-CCN -PRN violentó la Ley Electoral en la campaña para elecciones del Presidente y Vicepresidente de la República, Diputados ante la Asamblea Nacional y al Parlacen, utilizaron bienes del Estado, recibió y manejo fondos provenientes de la Fundación Democrática Nicaragüense (FDN), y recibió por medio de ésta Contribuciones Anónimas provenientes del extranjero. El representante legal del PLC, Wilfredo Navarro, actual diputado ante la Asamblea Nacional, dio ante el Consejo Supremo Electoral, rendiciones de cuentas en la que no se detallaba el aporte económico recibido del extranjero, rendiciones que fueron auditoradas por la Contraloría General de la República y aceptadas por el Consejo Supremo Electoral, a fin de avalar el reembolso correspondiente al financiamiento del Estado.

Según la denuncia que posteriormente se convirtió en acusación contra el Presidente Enrique Bolaños y el Vice Presidente José Rizo, y otras personas más del actual gobierno, los candidatos de la alianza liberal conocían de la existencia de la FDN, que recibieron de ésta dinero que fue utilizado en la campaña. La Fiscal Electoral, Blanca Salgado, que posteriormente fue destituida por no haber firmado el acta en el que se constituía como tal, acusa de autor y cómplice respectivamente a ambos mandatarios, y remitió copia de la

acusación a la Asamblea Nacional a fin de que procedieran a su desaforación de conformidad a lo establecido en el artículo 130 de la Constitución.

No obstante, el Tribunal de Apelaciones de Managua no dio lugar al recurso de Reposición y Revocación de la suspensión de oficio que solicitó el Fiscal General, Julio Centeno Gómez, en el caso de la destituida Fiscal Electoral, Blanca Salgado. El caso se sigue judicialmente contra las funcionarios que no gozan de inmunidad.

EL CASO DE LA DESAFORACION DE ARNOLDO ALEMAN. Con el Dr. Arnoldo Alemán a la cabeza, en calidad de Presidente de la Junta Directiva de la Asamblea Nacional, elegido por los Liberales, mayoría parlamentaria de aquel entonces, al inicio del año 2002, el nuevo Gobierno del Ingeniero Bolaños y su lucha contra la corrupción, no pudo lograr la armonía entre estos dos poderes. A lo interno de la Asamblea Nacional, se formó lo que se conoció en un inicio como la bancadita Azul y Blanca dirigida por el ingeniero Jaime Cuadra, hoy Presidente de la Junta Directiva de la Asamblea Nacional, constituida por liberales disidentes del liderazgo de Alemán, quienes tenían la misión de crecer y junto a la bancada sandinista formar mayoría, en función de armonizar este Poder con el Poder Ejecutivo.

Desde marzo del corriente año, con el proceso judicial que se inició por el caso del canal seis, la juez Suplente Gertrudis Arias introdujo petición de desaforación para el Dr. Alean, David Castillo, diputado ante la Asamblea Nacional y La Diputada ante el Parlacen, Martha MacCoy, después apareció en el tapete el caso de la Guaca, donde se señala como principal responsable al Dr. Alemán. El principal implicado, siendo Presidente de la Asamblea nacional, Dr. Arnoldo Alemán, dio larga a la formación de la Comisión especial que debía analizar y dictaminar la solicitud de desaforación, calificando a la misma como un juicio político contra él y el liberalismo. La Junta Directiva de la Asamblea desestimaban las denuncias y dieron inicio a diferentes tácticas para paralizar las labores del poder legislativo.

Con la Asamblea Nacional prácticamente paralizada, las bancadas Azul y Blanco y la Sandinista destituyeron a la junta Directiva Parlamentaria Arnoldista el 19 de Septiembre del corriente año, nombrando una nueva directiva que quedó integrada por tres diputados de la Bancada Azul y Blanco, tres de la Bancada Sandinista y uno (Fernando Avellán) de la bancada de los liberales, siendo presidida por el Ingeniero Jaime Cuadra. A lo inmediato esta nueva Junta integró dos comisiones especiales de desaforación, una relacionada a los casos de solicitudes judiciales, y otra referida a solicitudes de particulares. Luego tras un proceso de análisis y defensa de los acusados, la Comisión dictaminó que existían méritos para desaforar a los diputados Arnoldo Alemán, David Castillo y Martha McCoy, pero no para la diputada Maria Dolores Alemán, hija del Dr. Arnoldo Alemán.

Una vez que se conoció el dictamen de dicha comisión, comenzó una dura lucha por conseguir el voto número 47 necesario para desaforar a Alemán, el diputado Fernando Avellán que en un inicio se proclamó como dicho voto, a última hora se ausentó del país por “problemas de salud” y fue hasta el 12 de diciembre del 2002, pese a las presiones de los Liberales, que el diputado suplente del Partido Camino Cristiano, Mariano Suárez, quien ocupó el escaño de la Diputada sancionada Delia Arellano, el que junto a los votos de los Sandinistas y los Azul y Blanco constituyeron los 47 votos necesarios para desaforar al Diputado Arnoldo Alemán, eximieron a David Castillo y la desaforación de Martha McCoy quedó pendiente.

CASO FERNANDO AVELLAN. Diputado ante la Asamblea Nacional y actual Primer Vicepresidente de la junta Parlamentaria, quien el 9 de Junio del corriente año realizara disparos al aire en medio de una gran multitud de personas que se habían concentrado en una Plaza de la Capital para celebrar la victoria del equipo ganador del Campeonato Nacional de Béisbol, acción que además de exponer a las personas al peligro, provocó lesiones en la humanidad del ciudadano Jesús Rocha Matamoros. Esta acción del diputado provocó una situación de rechazo en la población. Posteriormente el Diputado pidió disculpas públicamente por los medios de comunicación masivos y renunció a su inmunidad para enfrentar este caso en los Tribunales de Justicia. Recientemente la Juez Quinto de Distrito del Crimen de Managua, Dra. Ángela Dávila, dictó Auto de Segura y Formal Prisión para el parlamentario por el Delito de Lesiones Dolosas contra Jesús Rocha Matamoros, así mismo la sentencia ordeno girar orden de captura y retención migratoria para Avellán.

SERVICIO PÚBLICO

¿Existen leyes que establezcan sanciones penales y administrativas por soborno?

Marco Legal

La Constitución Política (Artículo 131, segundo y tercer párrafo) establece que “la función pública se debe ejercer a favor de los intereses del Pueblo”, así como la responsabilidad personal de los empleados públicos por las violaciones a la Constitución, por falta de probidad administrativa de y por cualquier otro delito o falta en el desempeño de sus funciones.

En el orden de la legislación ordinaria, el Código Penal vigente, reformado por la Ley N° 419 (Ley de Reforma y Adición al Código Penal, Gaceta N° 121, del 28 de Junio del 2002, artículos 421,422, 426, 427) tipifica y sanciona esta conducta, a través de la figura delictiva del Cohecho y el Soborno transnacional. La pena es mayor cuando el delito, en el primer caso (Cohecho) lo comete un procurador, fiscal, secretario judicial, Juez o Magistrado, en el segundo caso (Soborno Transnacional), cuando es cometido por un funcionario público. Las sanciones impuestas a esta conducta antes de la reciente reforma y adicción al Código Penal, eran penas de multas e inhabilitación para ocupar cargos públicos, en la actualidad se sanciona con penas de prisión e inhabilitaciones.

En este mismo orden, la Ley de Probidad de los Servidores Públicos (Ley N° 438 Gaceta N° 147 del 7 de Agosto del año 2002), establece que son deberes de los servidores públicos, entre otros, “ejercer la función pública a favor de los intereses generales de la sociedad, atender y escuchar las peticiones del administrado y procurar resolverlos”, así como “desempeñar la función pública sin obtener beneficios adicionales prohibidos por la ley” (Artículo 7, inciso c y k). Sobre este mismo tema, la ley prohíbe a los funcionarios específicamente solicitar o recibir regalos o lucros de cualquier persona que impliquen compromiso de acción u omisión en la realización de sus funciones, así como solicitar o aceptar comisiones en dinero o en especie por adquisición de bienes y servicios para cualquier institución estatal (Artículo 8, inciso h e i). Establece como faltas inherentes a la probidad del funcionario público, el aceptar cualquier dádiva o promesa para hacer valer la influencia derivada de su cargo ante otro funcionario para que este haga o deje de hacer algo relativo a sus funciones (Artículo 12, inciso h).

La ley establece sanciones de conformidad con la ley orgánica para la infracción de las prohibiciones y para la falta mencionada sanción de multa de uno a seis meses de salarios, sin perjuicio de las sanciones establecidas en la Constitución Política, la ley de la Contraloría y las leyes especiales o las impuestas como consecuencia de la determinación de responsabilidad civil o penal a que hubiese lugar (Artículo 15, párrafo tercero).

Situación real

Para ilustrar este tema y analizar cómo esta conducta ha afectado a la sociedad, los datos de la encuesta sobre cómo ven la corrupción la Pequeña y Mediana Industria.¹⁶ el 43.9% de los entrevistados ubican en primer lugar a los servicios públicos como las actividades más propensas a la corrupción. Entre los sectores más vulnerables a la corrupción ubican al sector público (32.5%), sector comercio (32.5%), sector transporte (23.5%) y sector servicios (23.5%). Estos datos evidencian la tendencia de los empresarios a ubicar los problemas de corrupción, no solo en el sector público, sino también en el privado.

Los casos de delitos de soborno o cohecho conocidos por los Tribunales de Justicia son relativamente pocos, aspecto que podría explicarse por la carencia de mecanismos de prevención y detección de esta práctica ilícita.

Las distintas Circunscripciones del Poder Judicial, reportan en los últimos siete años los siguientes delitos de cohecho:

Cuadro 9
Recuento de Delitos de Cohecho por circunscripción judicial

| Circunscripción | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | Nov 02 | Total |
|-----------------|------|------|------|------|------|------|--------|-------|
| Segovia | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 1 | 3 |
| Occidente | 0 | 0 | 0 | 1 | 2 | 0 | 2 | 5 |
| Managua | 4 | 9 | 6 | 4 | 5 | 2 | 4 | 34 |
| Oriente | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 2 | 1 | 4 |
| Sur | 0 | 1 | 2 | 2 | 1 | 1 | 2 | 9 |
| Central | 0 | 0 | 0 | 1 | 2 | 1 | 1 | 5 |
| Norte | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 2 |
| RAAN | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| RAAS | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 |
| TOTAL | 4 | 10 | 8 | 9 | 11 | 10 | 11 | 63 |

Fuente: Poder Judicial. 2003

¿Existen normas requiriendo la independencia política a los funcionarios bajo el régimen de servicio civil?

Marco Legal

La Ley de Probidad de los funcionarios públicos señala que es un deber de todos los funcionarios públicos ejercer su función a favor de los intereses generales de la sociedad y

¹⁶ Op. Cit. Pagina 17-20 de estudio.

desempeñar la función pública sin discriminar a ninguna persona por razones de nacimiento, nacionalidad, credo político, raza, sexo, etc., ni dar tratamiento preferencial a persona alguna (Artículo 7, incisos c y g). La ley establece prohibiciones relacionadas a la utilización de la función pública para presionar a particulares o subalternos a respaldar una causa o campaña política partidaria o para impedir, favorecer u obstaculizar de cualquier manera la afiliación o desafiliación de los servidores públicos en partidos políticos, a disponer del tiempo laborable, recursos humanos, físicos y financieros del Estado para actividades, causas, formación y campaña de partidos políticos y movimientos partidarios. Establece que las sanciones a la infracción de las prohibiciones se sancionarán de conformidad a la ley Orgánica de la Contraloría de la República. Esta ley es de reciente aplicación o vigencia.

Es importante señalar que en este tema existe un vacío legal, al no existir una ley específica que regule el Servicio Civil y la Carrera Administrativa, posibilitando y asegurando la independencia política del servicio público. Aunque existe desde el año 1990 una disposición denominada “Ley de Servicio Civil y de la Carrera Administrativa” la misma se encuentra suspendida (Ley N° 70 del 19 de marzo de 1990).

Situación real

No se dispone de información empírica para dar respuesta a esta interrogante. Como valoración personal del investigador se tiene el criterio de que en la realidad, en materia de independencia política de la administración pública, es una práctica histórica, que el partido en el Poder o Gobierno, nacional o local, realice la tradicional “barrida o aplique la escoba” de aquellos funcionarios públicos que no son afines a su partido, para colocar a sus miembros.

¿Existen reglas específicas para prevenir el nepotismo? ¿Y para el amiguismo?

Marco Legal

La Constitución Política prohíbe “hacer recaer nombramientos en personas que tengan parentesco cercano con la autoridad. Para los nombramientos de los funcionarios principales regirá la prohibición del cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad” (Cn. artículo 130. Reformado por la Ley 192, Gaceta N° 124 del 4 de Julio de 1995).

En el plano de las leyes ordinarias, aunque no existe una ley específica que regule la carrera administrativa, como se expresa anteriormente, esta prohibición se encuentra regulada en la Ley de Probidad de los Servidores Públicos y en la Ley de Contrataciones del Estado.

La ley de probidad en su artículo 8, inciso e, recoge la prohibición para todos los poderes del Estado y sus dependencias, de hacer recaer nombramientos en personas que tengan parentesco dentro del cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad con la autoridad que hace el nombramiento. Así mismo prohibiciones dirigidas a evitar el favoritismo partidario, las cuales fueron relacionadas en la pregunta anterior.

Establece incompatibilidades e inhabilidades dirigidas a prevenir el nepotismo y partidismo, entre otras: Realizar actividades privadas ocupando cargo y tiempo de la jornada laboral, intervenir de cualquier forma en los casos promovidos o en los que tenga intereses sus superiores, subordinados, cónyuge o acompañante en unión de hecho estable, los parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad y hasta el segundo de afinidad. Son inhábiles para el

ejercicio de la función pública, entre otros, el cónyuge o acompañante en unión de hecho estable, los parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad y hasta el segundo de afinidad.

La ley de Contrataciones del Estado en su artículo 13 establece la prohibición para el funcionario de participar en cualquier etapa del proceso de licitación, cuando tenga en ésta un interés personal, familiar o comercial y en aquellas que resultase un beneficio para él mismo, su cónyuge o sus parientes hasta el 3er grado de consanguinidad y segundo de afinidad. Esta conducta se sanciona como una falta grave de servicio, la cual deberá ser del conocimiento de la Contraloría y adoptar las medidas que correspondan.

Las leyes Orgánicas de la Contraloría, Poder Judicial, Ministerio Público, Procuraduría General de la República y Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, establecen disposiciones en este sentido.

Situación real

No se obtuvo información empírica para responder a esta interrogante. A juicio del investigador, Nicaragua es un país altamente politizado, a tal punto que no se concibe el nombramiento de importantes cargos públicos sin que en ello priven intereses o influencias políticas.

¿Existen procedimientos y criterios para la publicidad de las decisiones administrativas?

Marco Legal

A nivel interno algunas entidades y organismos estatales tienen establecidos en sus Reglamentos procedimientos y criterios administrativos la publicación de procedimientos administrativos para el servicio público, pero no es frecuente la publicación de las mismas.

Situación real

En términos prácticos, los ciudadanos desconocen públicamente los procedimientos y criterios administrativos para el servicio público, ya que los mismos no se publicitan. En la mayoría de los casos, la información se brinda directamente al interesado si se solicita o es menester para la realización de alguna actividad.

POLICIA Y FISCALES

¿Existen garantías de independencia para el jefe de la policía?

Marco Legal

La Constitución Política (Artículo 97, reformado por la Ley 192, Gaceta N° 124, del 4 de julio de 1995) establece una Policía Nacional profesional, apolítica, partidista, obediente y no deliberante, que se rige en estricto apego a la Constitución Política, sometida a la autoridad civil ejercida por el Presidente de la República, a través del ministerio correspondiente. En la actualidad se encuentra adscrita al Ministerio de Gobernación, según la Ley de Organización,

Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo (Ley N° 290 Gaceta N° 102 del 3 de junio de 1998, artículo 18 inciso a).

La Ley de la Policía Nacional (Ley N° 228, Gaceta N° 168, del 28 de Agosto de 1966) establece la carrera policial y regula el procedimiento para el nombramiento del Comisionado Nacional de la Policía, es cual es electo por el Presidente de la República dentro de los miembros de la lista de candidatos propuestos por el Consejo Superior de la Policía para el período establecido en la misma Ley.

Situación real

La Policía Nacional ha logrado institucionalizarse manteniendo su independencia con apego a la Ley. Respecto al grado de autonomía de la Policía Nacional, la Constitución Política expresa dos tipos de dependencia, una legal y otra jerárquica. La policía se regirá en estricto apego a la Constitución, a la que guardará, dice la Norma Primaria, respeto y obediencia, y estará sometida a la autoridad civil que será ejercida por el Presidente de la República a través del Ministerio correspondiente. Este precepto constitucional lo desarrolla la Ley de la Policía Nacional, “la Policía Nacional está sometida a la autoridad civil, la que será ejercida por el Presidente de la República, a través del Ministro de Gobernación”. (Arto. 9). El Ministerio de Gobernación tiene la función de “dirigir, organizar y supervisar, en representación del Presidente de la República, a la Policía Nacional a través de la Dirección General de la misma, de conformidad con la Ley de la Policía Nacional”. (Arto. 18 de la Ley de Organización y Competencia y Procedimiento del Poder Ejecutivo). En materia de investigación criminal la Policía Nacional depende funcionalmente del Ministerio Público.

¿Existen garantías de independencia para los fiscales públicos?

Marco Legal

El Ministerio Público, fue creado mediante la Ley N° 346, Ley Orgánica del Ministerio Público, publicada en la Gaceta N° 196 con fecha del 17 de Octubre del año 2000. La ley le asigna la función acusadora y la representación de los intereses de la sociedad y de la víctima del delito en el proceso penal.

Entre otras atribuciones, al Ministerio Público le corresponde promover de oficio o a instancia de parte, la investigación y persecución de delitos de acción pública. En los casos que sean de competencia de la Contraloría General de la República, el Ministerio Público instará a ésta para que se pronuncie en los términos que la ley exige.

La Ley Orgánica del Ministerio Público, crea a dicha entidad como una institución independiente, con autonomía orgánica, funcional y administrativa. En el artículo 6, se establece que el Ministerio Público actuará independientemente por su propio impulso y en cumplimiento de las funciones que le atribuye la Constitución Política, sin subordinación a ninguno de los organismos del Estado ni a autoridad alguna.

El Ministerio Público está integrado en el ámbito sustantivo por un Fiscal General de la República, máximo jerarca de esta institución, un Fiscal General Adjunto, un Inspector General, Fiscales Departamentales y de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica,

Fiscales Auxiliares y Fiscales especiales. El nombramiento del Fiscal General de la República y del Fiscal General Adjunto tiene rango Constitucional. Le corresponde a la Asamblea Nacional elegir al Fiscal General de la República, quien estará a cargo del Ministerio Público, y al Fiscal General Adjunto de la República de ternas separadas propuestas por el Presidente de la República y por Diputados, por un periodo de 5 años contados desde su toma de Posesión. En la ley Orgánica del Ministerio Público (Ley N° 346 Gaceta N° 196 del 17 de Octubre de 2000) en su artículo 24, se establece que para su elección se requerirá al menos el voto favorable del 60 por ciento del total de diputados. Esta misma ley regula las causales y formas de destitución de estos cargos.

Sobre el nombramiento de los Fiscales Especiales, la ley establece que son nombrados por el Fiscal General para atender un asunto que por razones especiales así lo ameriten y actuarán con absoluta independencia en el caso que se le asigne. Mientras que la selección del resto de los Fiscales se contempla en las disposiciones transitorias de la Ley, artículo 36, inciso III, mediante Concurso de Oposición regido por principios de igualdad, méritos y capacidad, mientras tanto no exista la Ley de Carrera Fiscal.

Situación real

El actual Fiscal General, ha sido criticado públicamente por su afinidad con el Ex Presidente Arnoldo Alemán. A criterio del investigador, esta afinidad ha determinado la intromisión de los Liberales Arnoldistas, a tal punto que diversos analistas políticos han expresado que la reciente Acusación del Fiscal General, Julio Centeno Gómez, contra los actuales Presidente y Vicepresidente de la República, es la respuesta del Arnoldismo ante la denuncia de la Procuraduría General de la República en el caso conocido como la Guaca en contra del expresidente y sus allegados.

Mientras que, en cuanto a los nombramientos del resto de fiscales, todavía no se han efectuado en correspondencia a lo establecido en las disposiciones transitorias de la ley Orgánica, ya que esta es de reciente vigencia.(octubre del año 2000).

¿Existen unidades especializadas para la investigación y encauzamiento de delitos de corrupción en el ejercicio de la función pública?

Marco Legal

La Ley de la Policía Nacional establece dentro de su estructura a la Dirección de Investigaciones Criminales (DIC), estructurada en todo el territorio nacional, la cual tiene la función de prevenir e investigar los delitos económicos y de corrupción estatal.

Como se señaló anteriormente, en el caso del Ministerio Público, la ley establece la facultad del Fiscal General de nombrar a Fiscales Especiales para la atención de asuntos que por razones especiales lo ameriten. Este nombramiento se realizará para casos específicos cuando sea necesario garantizar la independencia de los fiscales en las investigaciones y el ejercicio de la acción penal. Esta disposición permite un espacio al Fiscal General para crear unidades especiales en delitos de corrupción.

Situación real

A pesar de que no se dispone de información sustantiva, se señala que la Dirección de Investigaciones Criminales de la Policía Nacional ha jugado un rol importante en la detección e investigación de los delitos de corrupción conocidos y denunciados a la fecha, como órgano auxiliar de las entidades competentes.

En cuanto a la actuación y resultados del Ministerio Público en los crímenes de corrupción, desde su institución como tal en Octubre del año 2000, éste ha sido fuertemente cuestionado por la población y los medios de comunicación por su pasividad, pese a las constantes denuncias que de una u otra forma se conocieron en el periodo anterior a través de distintos medios. Este silencio fue quebrantado con la denuncia por delitos electorales en contra del Presidente y Vicepresidente de la República, que por la connotación política que encierra, le ha ocasionado un mayor cuestionamiento y falta de credibilidad.

¿Han sido enjuiciados en los últimos cinco años policías sobre los que recaen sospechas de corrupción (o han sido amonestados o sancionados)?

Marco Legal

Los oficiales de Policía Nacional están sujetos a la legislación en el caso de la comisión de delitos comunes. La ley de la Policía Nacional crea una estructura de Asuntos internos, facultada para investigar y verificar las violaciones e infracciones de los policías a las normas reglamentarias que rigen su actuación. Cuando se detectan o descubren presunciones penales por conductas tipificadas como delitos, éstas se remiten a los Tribunales Competentes.

Los miembros de la policía son responsables personal y directamente para los actos que en ejercicio de sus funciones profesionales lleven a cabo y que infrinjan o vulneren las normas legales y los reglamentos que les rigen (Arto. 131 de la Constitución Política). En este sentido, las autoridades cuando tengan conocimiento que uno o varios de sus miembros hayan actuado en contravención a los Principios Fundamentales de Actuación lo someterán al régimen disciplinario si se tratare de faltas administrativas, o lo pondrán a la orden del tribunal competente si se tratare de falta o delito. Los miembros que por actos u omisiones derivadas del servicio fueren encausados permanecerán detenidos durante el proceso en las unidades de Policía. (Arto. 54 a 56 Ley Policía Nacional).¹⁷

Situación real

En el país, se han conocido públicamente casos de delitos comunes cometidos por oficiales de la Policía, los cuales han sido procesados y en su mayoría condenados. La Inspectoría de Policía Nacional generalmente da a conocer de estos casos a la ciudadanía y anuncia sus sanciones o decisiones como institución, sin perjuicio de las civiles o penales que determinen las autoridades competentes. A manera de ejemplo, se procesó y condenó a un capitán por el delito de tráfico de estupefacientes, a un oficial procesador por homicidio doloso sobre un reo y a varios patrulleros y sub-oficiales por lesiones dolosas y abuso de funciones en el ejercicio de sus funciones. Sin embargo, por la comisión de actos de corrupción, no se conocen procesamientos.

¹⁷ Tomado de Cuarezma, Sergio. 2002.

¿Cuáles instrumentos legales poseen la policía y los fiscales públicos para la investigación y enjuiciamiento de casos de corrupción y soborno?

Marco Legal

La sociedad nicaragüense cuenta con los siguientes instrumentos legislativos para combatir la corrupción:

1. Constitución Política de 1987.
2. Normas de Ética del Servidor Público. Decreto N° 124-99 Publicado en La Gaceta, Diario Oficial, No. 236 del 10 de diciembre de 1999.
3. Ley Electoral. Ley N° 331, publicada en la Gaceta N° 16 del 24 de enero del 2000.
4. Ley de Contrataciones del Estado. Ley No. 323, Publicada en La Gaceta, Diario Oficial, Nos. 1 y 2 del 3 y 4 de enero de 2000.
5. Ley Orgánica del Ministerio Público. Ley No. 346, Gaceta No. 196 del 17 de Octubre del 2000.
6. Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. Ley No. 411, Publicada en La Gaceta, Diario Oficial, No. 244 del 24 de noviembre de 2001.
7. Ley Orgánica de la Contraloría General de la República.
8. Ley de Reforma y Adición al Código Penal de la República de Nicaragua. (Ley No. 419, Publicada en La Gaceta, Diario Oficial, No. 121 del 8 de junio de 2002.
9. Normas de Auditoria Gubernamental (NAGUN).
10. Creación de la Oficina de Ética Publica. Publicado en La Gaceta, Diario Oficial, No. 142 del 30 de julio de 2002.
11. Ley de Probidad de los Servidores Públicos. Ley No. 438, publicada en La Gaceta, Diario Oficial, No. 147 del 7 de agosto de 2002.
12. Ley de Regulación de lo Contencioso Administrativo. Ley N° 350.
13. Código Procesal Penal, Ley N° 406 publicada en las Gacetas N° 243 y 244 del 21 y 24 de diciembre del año 2001.
14. Ley Creadora de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, publicada en la Gaceta N° 7 del 10 de Enero de 1996.
15. Ley N° 269 de Iniciativa Ciudadana de Leyes, publicada en la Gaceta N° 218 del 14 de noviembre de 1997.

-
16. Ley No. 290, Ley de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo y su Reglamento. Publicada en La Gaceta, Diario Oficial, No. 102 del 3 de junio de 1998.
17. Ley Orgánica del Poder Judicial de la República de Nicaragua, publicada en la gaceta N° 137 del 23 de julio de 1998.

¿Cuántos casos han sido enjuiciados en los últimos años?
¿Cuántos de ellos han culminado con una sentencia de culpabilidad?

Situación real

No se conocen casos de enjuiciamiento en los últimos años.

ADQUISICIÓN PÚBLICA

¿Exigen las normas que regulan las adquisiciones públicas la competencia entre los principales proveedores con excepciones muy limitadas?

Marco Legal

La ley de Contrataciones del Estado tiene por objeto establecer las normas generales y los procedimientos para regular la adquisición, arrendamiento de bienes, construcción de obras, consultorías y contrataciones de servicios de cualquier naturaleza que deban efectuar todas las entidades u organismos de la administración pública. Así mismo establece materias que quedan excluidas de esta ley. El ámbito de aplicación de la ley es el sector público, entes autónomos y descentralizados, municipios, universidades que reciban fondos estatales, así como aquellas empresas en las que el Estado es accionista.

La Ley de Contrataciones contempla los principios básicos que deben seguir las mismas, como son principios de eficiencia, de publicidad y transparencia, de igualdad y libre competencia, a saber: “El estado se encuentra obligado a planificar, programar, organizar, desarrollar y supervisar las actividades de contratación de modo que sus necesidades se satisfagan en el tiempo oportuno y en las mejores condiciones de costo y calidad” (Artículo 5); “La escogencia del contratista se efectuará siempre a través de licitación, salvo los casos de contratación por cotización” (Artículo 6).

Esta misma ley establece la posibilidad para los interesados de controvertir los pliegos, informes, evaluación y decisiones, el acceso de los oferentes a toda la información, excepto aquella que pueda colocarlo en ventaja referente a los otros, y la posibilidad de recibir noticia oportuna del inicio de un concurso. Así mismo, establece que “Todo potencial oferente que cumpla con los requisitos legales y reglamentarios estará en posibilidad de participar en los procedimientos de contratación administrativa en condiciones de igualdad y sin sujeción a ninguna restricción no derivada de especificaciones técnicas y objetivas propias del objeto licitado” (Artículo 7).

Con los oferentes extranjeros se aplica el principio de reciprocidad, las contrataciones que se financien con presupuesto nacional, están reservadas a los nacionales. También establece que

para la escogencia de la oferta más conveniente, se aplicará el método objetivo de evaluación y comparación que debe ser incluido en las bases de la licitación.

En el capítulo V establece los procesos ordinarios de contratación del Estado, a saber: Licitación Pública, Licitación por Registro, Licitación Restringida y Compras por Cotización.

Situación real

A pesar de que no se dispone de información que permita evaluar el grado de cumplimiento de la ley, el investigador apunta como valoración personal que, de manera formal se cumplen con las regulaciones y procedimientos establecidas en la ley de Contrataciones, presentándose irregularidades en la adjudicación de algunas licitaciones, contraviniendo lo establecido en la Ley en la materia.

Según la encuesta de PyME aplicada a los pequeños y medianos empresarios, éstos ubican la actividad de compra y licitaciones públicas del Estado en un segundo lugar (34.1%) dentro de las actividades más propensas a la corrupción, arrojando dicha encuesta que el 25.4% de los entrevistados opina que las “coimas” para licitar contratos públicos en orden de importancia, ocupan un segundo lugar dentro de las situaciones que más afectan a las empresas privadas.

¿Son de acceso público los documentos referidos a las adquisiciones públicas?

Marco Legal

La ley de Contrataciones establece que la licitación se adjudicará mediante resolución motivada de la autoridad máxima del Organismo o entidad adquiriente 5 días después de recibida la recomendación del Comité de Licitación, ésta deberá comunicarse a los oferentes por el mismo medio empleado para la convocatoria (artículo 40).

La norma señala la publicación de las convocatorias a licitación pública en la Gaceta Diario Oficial o al menos en dos diarios de amplia circulación nacional. Sin perjuicio de esta obligación también podrá realizarse por correspondencia electrónica.

En la convocatoria para la licitación por registro se debe invitar a presentar oferta a todos los oferentes inscritos en el registro de proveedores pertinente. El organismo adquiriente tiene también la facultad de utilizar el procedimiento de invitación por publicación que rige en la licitación pública (artículo 51).

En la Licitación restringida el procedimiento establecido es la invitación a presentar oferta a los oferentes inscritos en el registro de proveedores o al número de ellos existentes en el registro cuando este sea menor de 5 y mayor de 3. En caso contrario deberá convocarse públicamente.

Situación real

Solamente se cuenta con información relacionada con los casos de contrataciones privadas o directas, autorizadas por la Contraloría General de la República a petición de exoneración de procedimientos de parte de la entidad adquiriente. La Contraloría General de la República,

reporta durante el año 2000 que de 53 solicitudes de exoneración de procedimientos, 38 fueron debidamente autorizadas y 15 denegadas. En el año 2001 hubo 76 solicitudes, de las cuales 57 fueron debidamente autorizadas y 19 denegadas.

¿Existe un procedimiento para apelar las adjudicaciones?

Marco Legal

La ley de Contrataciones del Estado contempla distintas clases de recursos, de los cuales puede hacer uso el oferente, así como los plazos y la instancia competente, a saber:

- ? Recurso de Aclaraciones ante el Comité de licitación;
- ? Recurso de Impugnación del dictamen del Comité de Licitación ante la autoridad máxima de la entidad ejecutora;
- ? Recurso por nulidad ante la Contraloría General de la República, cuando la máxima autoridad de la entidad ejecutora, declare sin lugar la impugnación.

También se establece la ejecución de la garantía por rechazo del recurso, cuando la Contraloría al desestimar el recurso, declara que este fue planteado con manifiesta falta de fundamento o mala fe.

Situación real

No se tienen datos sobre los recursos de aclaración y de impugnación que se han dado, por ser esta una actividad prácticamente descentralizada. Mientras que en el caso de los recursos por nulidad ante la Contraloría General de la República, hay reporte de los siguientes años:

En el año 1994 la Contraloría tuvo presencia en carácter de observador a 105 actos de licitaciones (110% más que en el año 1993). Se dictaron 6 Resoluciones sobre impugnaciones a licitaciones; Se declararon sin lugar 4 denuncias de nulidad y 1 Apelación de entidad contratante. Se declaró con lugar 1 denuncia de nulidad.

En 1997 se realizaron 3 revisiones de Contratos, se dictaron 5 Resoluciones administrativas, en 1998 se efectuaron 23 revisiones de contratos, se dictaron 17 Resoluciones administrativas y 58 no objeciones.

En el año 2000 se le dio atención a 5 denuncias de nulidad y 14 No Objeciones. Se revisaron 6 contratos y 3 documentos base. En el 2001 se analizaron 21 casos de denuncias de nulidad y 20 no objeciones.

¿Puede ser revisada por un tribunal una decisión desfavorable?

Marco Legal

La Ley de Contrataciones no contempla la utilización de la instancia judicial como mecanismo para resolver los recursos a los que tiene derecho el oferente sobre las decisiones relacionadas a las licitaciones y su adjudicación.

Situación real

En la práctica no se hace uso de las instancias judiciales para la revisión de una decisión en materia de adquisiciones públicas, pues ésta es facultad de la Contraloría en última instancia.

Por otra parte, se tiene conocimiento de que se ha remitido la decisión de la Contraloría a esta instancia cuando hay un manifiesto desacato a dichas resoluciones por parte de la entidad contratante, con el objetivo de hacer efectivo por esta vía tal resolución.

¿Existen provisiones para una lista de empresas que probadamente hayan sobornado funcionarios con el fin de influir sobre las adquisiciones públicas?

Marco Legal

El Artículo 20 de la Ley de Contrataciones crea el registro de Proveedores, administrado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. En él se encuentran inscritos todos los interesados en proveerle al Estado, para lo cual se establecen requisitos. La ley también contempla sanciones a los particulares o oferentes de suspensión un año y de uno hasta tres años de suspensión, estableciendo causales para la aplicación de las mismas.

Situación real

Aunque formalmente en la legislación existe una causal de suspensión de los proveedores hasta por tres años, relacionada a los sobornos y a la obtención de información ilegal que lo coloquen en ventaja con respecto a otros oferentes, no se cuenta con mecanismos efectivos para detectar y sancionar estas conductas.

¿Existe un sistema de monitoreo de los activos, ingresos y estilos de vida de los funcionarios a cargo de las adquisiciones públicas?

Marco Legal

La Constitución Política en el artículo 130, expresa que los funcionarios públicos de cualquier Poder del Estado, no pueden “obtener concesión alguna del Estado” y tampoco se les permite actuar como “apoderados o gestores de empresas públicas, privadas, nacionales o extranjeras en contrataciones de estos con el Estado”.

A nivel de la Ley de Contrataciones, se recoge esta prohibición constitucional, estableciendo otras reglas para prevenir el nepotismo y los conflictos de intereses, a saber: no podrán ser oferentes del Estado las autoridades máximas de la entidad y los funcionarios públicos que tengan un interés comercial, personal, los que hayan participado en el diseño de las licitaciones, sus familiares hasta en el tercer grado de consanguinidad y sus cónyuges.

La ley contempla mecanismos para controlar en el registro de información sobre las contrataciones, la lista completa y actualizada de las personas naturales y jurídicas inhabilitadas para contratar con el Estado.

Situación real

No se dispone de información empírica para dar respuesta a esta interrogante.

OMBUDSMAN

¿Existen garantías de independencia para el ombudsman?

Marco Legal

La Ley de la Procuraduría para la defensa de los Derechos Humanos (Ley No. 212, Gaceta N° 7 del 10-01-1996) establece que es un Organismo independiente, con personalidad jurídica propia y autonomía funcional y administrativa.

Sus principales jerarcas son elegidos para un periodo de 5 años por la Asamblea Nacional de listas propuestas por los diputados, gozan de inmunidad y en su actividad no están supeditados a ninguna autoridad y actuarán sometidos únicamente a la Constitución y a las Leyes.

La Ley 212 en el artículo 48 establece la responsabilidad del Estado para garantizar suficiencia presupuestaria para el funcionamiento de este organismo, con cargo al Presupuesto General de la República.

Esta misma Ley en el artículo 37 establece que el Procurador, de oficio o a instancia de parte, deberá supervisar la actividad de la administración pública del Estado, de los gobiernos locales (Municipalidad y Regiones Autónomas) y las universidades, en el ámbito de competencias definidos por la Constitución Política y la Ley.

Situación real ¹⁸

La Procuraduría para la defensa de los Derechos Humanos lleva un registro detallado de sus actividades, no obstante, dentro de esta información no se registran las denuncias desde el punto de vista de hechos de corrupción, sino por Derechos generales violentados, lo cual no permite hacer un análisis en este sentido.

La información recopilada está relacionada con la función de Control Político de la entidad, es decir en la labor de control del accionar de los poderes del estado y las distintas instituciones, organismos y entidades estatales en sus funciones dentro de la administración Pública.

De este modo, se conoce por medio de sus Informes anuales que la cantidad de denuncias Tramitadas, durante el periodo Noviembre 2000 a Mayo 2002, fue la siguiente:

Cuadro 10
Denuncias tramitadas por año
Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos

¹⁸ Tomado de Grijalva, Silvio. 2003. Transparencia y Rendición de cuentas en Nicaragua. Ponencia para el II Informe del Estado de la Región en Desarrollo Humano.

| AÑOS | TOTAL DE DENUNCIAS TRAMITADAS |
|--------------|--|
| 2000 | 1120 |
| 2001 | 1103 |
| Mayo 2002 | 788 |
| TOTAL | 3011 |

Fuente: Procuraduría Para la Defensa de los Derechos Humanos.

El total de denuncias, fue tramitada de la siguiente forma:

- ✍ Por Expediente Ordinario: 1018 (un 34%). Se entiende por expediente ordinario a la tramitación de aquellos casos que, por Ley competen a la Procuraduría.
- ✍ Trámite de Orientación: 1854 (un 61.5%). Casos que fueron canalizados adecuadamente hacia los funcionarios e instituciones públicas objeto de su competencia.
- ✍ Tramite de Conciliación: 139 (el 4.5%). Este es un método alternativo de Resolución de Conflictos, en casos donde los participantes han asumido posiciones incompatibles entre sí y por si mismos no pueden llegar a una solución negociada.

En cuanto a las Denuncias por Institución, en el periodo comprendido del año 2000 a Mayo del 2002, estas se dieron de la siguiente manera:

Cuadro 11
Denuncias tramitadas por institución
Procuraduría para la defensa de los Derechos Humanos

| INSTITUCIÓN | TOTAL DE DENUNCIAS |
|------------------------------------|---------------------------|
| Poder Ejecutivo | 1181 |
| Poder Legislativo | 2 |
| Poder Judicial | 508 |
| Poder Electoral | 552 |
| Gobiernos Regionales y Municipales | 47 |
| Otras Instituciones | 15 |
| Entre Particulares | 706 |
| TOTAL GENERAL | 3011 |

Fuente: Procuraduría Para la Defensa de los Derechos Humanos.

Dentro de las denuncias correspondientes al Poder Ejecutivo, destacan las siguientes instituciones: La Policía Nacional con 589 denuncias, el Sistema Penitenciario Nacional con 147, el Ministerio de Educación con 106, el Ministerio de Salud con 75 y La Procuraduría General de Justicia con 75.

En cuanto a los tipos de derechos vulnerados, en conocimiento de la Procuraduría, para el mismo periodo, la situación fue la siguiente:

Cuadro 12
Denuncias tramitadas por derecho vulnerado
Procuraduría para la defensa de los Derechos Humanos

| TIPO DE DERECHO VULNERADO | TOTAL DE DENUNCIAS |
|---|--------------------|
| Derechos Individuales | 1092 |
| Derechos Económicos y Sociales | 285 |
| Derechos Políticos | 549 |
| Derechos de Familia | 69 |
| Derechos de los Pueblos Indígenas y Comunidades Étnicas | 56 |
| TOTAL GENERAL | 3011 |

Fuente: Procuraduría Para la Defensa de los Derechos Humanos.

Sin embargo, no se dispone de información en los Balances anuales de esta entidad, sobre el nivel de los funcionarios objetos de estas denuncias.

¿Puede una persona efectuar una denuncia anónima cuando tienen temor a represalias?

Marco Legal

En el artículo 27 de la ley de la Procuraduría para la defensa de los Derechos Humanos, se contempla que en el caso de que se sea solicitado y lo valorase conveniente, el Procurador podrá mantener en secreto la fuente de la cual deriva su actuación. No obstante, en el Artículo 30 se establece la obligatoriedad en la presentación de las denuncias ante esta Procuraduría por el interesado, de su nombre, apellidos y domicilio.

Situación real

No se dispone de información debido a que no se lleva un control sobre las reclamaciones anónimas.

¿Son publicitados los informes de los ombudsman?

Marco Legal

La Constitución Política establece que es una obligación de todo funcionario público el de informar sobre el ejercicio de sus funciones a la población.

La ley de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, establece entre las facultades del Procurador, emitir censura pública ante los responsables de actos contrarios a los Derechos Humanos, como resultado de las conclusiones y recomendaciones de las investigaciones que realice. Están obligados a informar anualmente de su gestión ante la Asamblea Nacional y de brindar un informe especial cuando así lo crea necesario el Procurador o la Asamblea Nacional.

Situación real

La publicidad o censura pública resultante de sus investigaciones se da en los casos que tienen alguna relevancia nacional, o ante casos públicos de evidente violación a los Derechos Humanos. Sin embargo hasta la fecha no existe un mecanismo fluido que permita publicitar con alguna regularidad y sistematicidad los resultados de su labor en general. Tampoco se publicitan los informes anuales de su gestión ante la Asamblea Nacional.

¿Responde el gobierno a las recomendaciones de los ombudsmen?

Marco Legal

La Ley de Procuraduría de Derechos Humanos establece en el artículo 44 y 45, que el Procurador no podrá anular los actos y resoluciones de la administración pública, pero podrá sugerir la modificación de los criterios para remediar sus efectos inmediatos y futuros.

Situación real¹⁹

En lo que respecta al seguimiento de las resoluciones de la Procuraduría de Derechos Humanos, durante el año 2000, la situación fue la siguiente:

Se emitió un promedio de 264 recomendaciones. Del total de casos que se les dio seguimiento a las recomendaciones contenidas en las Resoluciones, 21 de éstos ya fueron cerrados porque las recomendaciones fueron cumplidas en su totalidad.

Hasta el nueve de noviembre del año 2000, 67 resoluciones se encontraban en proceso de seguimiento para el debido cumplimiento por parte de los funcionarios públicos.

En el año 2001, la Procuraduría reporta la siguiente situación: 146 nuevas resoluciones en la Oficina de Seguimiento, las que sumadas a las resoluciones pendientes de cumplimiento en el período pasado, dan un total de 217 resoluciones. De éstas, 193, fueron cumplidas, quedando pendiente de cumplimiento 124. De estas últimas, un 40 % fue acatada parcialmente.

En cuanto al número de recomendaciones emitidas durante período señalado, se dieron 386 dirigidas a los funcionarios de la administración pública, de las cuales 189 son de contenido específico y 197 de carácter general.

Al cerrar el periodo existían 143 resoluciones activas, con recomendaciones a los funcionarios de la Administración Pública. De éstas, en un 54% de los casos fue enviada la respectiva solicitud de cumplimiento sin que se haya recibido respuesta. En su mayoría, los funcionarios no solicitaron prórroga para el cumplimiento de las recomendaciones.

Sin embargo, es importante destacar la mejoría alcanzada en relación con el acatamiento de las recomendaciones del Procurador, habiéndose elevado la efectividad en el cumplimiento de un 33% para el período 1999-2000, a un crecimiento del 53% para el período 2000-2001.

AGENCIAS DE INVESTIGACIÓN

¹⁹ Tomado de Grijalva, Sergio. 2002. Op. Cit.

¿Existen agencias especiales de fiscalización?

No existen disposiciones legales relacionadas con la existencia de Agencias de Investigación. Las leyes existentes facultan al Ministerio Público y a la Policía Nacional para tales efectos.

MEDIOS DE COMUNICACIÓN

*¿Existen leyes que garanticen la libertad de expresión y de prensa?
¿Existe censura a los medios de comunicación colectiva?*

Marco Legal

En el caso nicaragüense, la libertad de expresión y de prensa se encuentran consignados en los artículos 66, 67 y 68 de la Constitución Política. En ellos se establece el derecho de los nicaragüenses a la información veraz, que comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas por cualquier procedimiento de su elección. Se consigna que el derecho a informar es una responsabilidad social, y no puede estar sujeto a la censura, sino a responsabilidades ulteriores establecidas en la ley. Los medios de Comunicación dentro de su función social deberán contribuir al desarrollo de la Nación. Los Nicaragüenses tienen derecho de acceso a los medios de comunicación social y al ejercicio de aclaración cuando sean afectados en sus derechos y garantías.

Situación real

Los Medios de comunicación han jugado un rol social importante en la lucha contra la corrupción y en la responsabilidad social que implica el ejercicio del derecho de información, convirtiéndose en la práctica en el medio o vehículo de la población para hacer valer sus derechos ante la Administración Pública. En este sentido han jugado un papel de presión social y de vehículo de canalización e investigación periodística de situaciones de anomalías e irregularidades vinculadas a la administración pública

En cuanto al derecho de buscar información de todos los Nicaragüense, en la legislación ordinaria no existe una Ley específica que garantice el efectivo cumplimiento del mismo, por lo que en la práctica es muy limitado el acceso a la información que proviene de las entidades públicas. El Proyecto de Ley de Acceso a la Información tiene como finalidad precisamente el hacer efectivo este derecho, estableciendo los procedimientos para acceder a los documentos, expedientes, archivos y bases de datos existentes en la administración pública.

¿Existe cierta pluralidad en la propiedad de los medios de comunicación colectiva?

Según la ponencia de Chamorro (2002), "Nicaragua, cuenta con más de 250 radioemisoras, el mercado se distingue por ser pequeño y además polarizado políticamente. Las emisoras musicales están alineadas en la FM y las noticiosas y de servicio en la AM. Los partidos políticos mayoritarios Liberal y Sandinista, han hecho de la radio un reducto de agitación política".²⁰

²⁰ Chamorro, Carlos. Estudio sobre El poder de la prensa: entre el Mercado y el Estado. Ponencia preparada para el II Informe sobre el Estado de la Región. Proyecto Estado de la Nación. 2002. Pp. 25

En lo que respecta a prensa escrita la oferta tiene mayores grados de pluralismo político e ideológico, pues "compiten fuertemente La Prensa y El Nuevo Diario. A pesar de la fuerte competencia que mantienen en circulación, La Prensa es el líder comercial indiscutible, duplicando a El Nuevo Diario en pauta publicitaria".²¹

En materia de oferta de canales de televisión, "una empresa líder, Canal 2 mantiene más del 65% de la audiencia, con una agresiva estrategia de programación. Para mantener su liderazgo Canal 2 debe innovar constantemente y competir con otros cuatro canales en banda abierta, (10 y 4) de la empresa Ratensa, que juntos suman el segundo lugar, así como los canales 8 y 12, que aunque con menores porcentajes de audiencia y facturación, representan otras opciones televisivas. Con un porcentaje de mercado aún menor, se ubican los canales en UHF, 23 y 37".²²

La Propiedad de estos Medios de Comunicación en su mayoría es privada, perteneciente a familias organizadas en sociedades anónimas. En la actualidad solo existe un medio de comunicación estatal que es el Canal 6.

Según la Empresa de Publicidad "Servinoticia" los propietarios de los Medios de Comunicación más importantes de país, son los siguientes:

Televisión:

Canal 2 : Privado, Perteneciente a una Sociedad Anónima. (familia Sacaza)

Canal 8 : Privado, Perteneciente a una Sociedad Anónima. (familia Briceño)

Canal 6 : Estatal.

Canal 4 : Privado, Perteneciente Ratensa S.A. (Capital Mexicano)

Canal 10: Privado, Perteneciente Ratensa S.A. (Capital Mexicano)

Prensa Escrita

El Nuevo Diario : Privado, Sociedad Anónima (Parte de la Familia Chamorro)

La Prensa: Privado, Sociedad Anónima (Parte de la Familia Chamorro)

Originalmente esta familia era dueña del Diario La Prensa, en la década de los años 80, una parte se separo y fundó el Nuevo Diario.

Bolsa de Noticias: Privado, perteneciente a la familia de Emigdio Suárez.

Radios:

Radio Ya, La Primerísima: Privadas, perteneciente a una Sociedad Anónima.

Tropicalida, Alfa, Extrema: Privadas, Pertenecientes a Ratensa S.A. de capital Mexicano.

¿Se tiene conocimiento de amenazas a periodistas?

²¹ Idem. Pp. 22

²² Idem. Pp. 18

En el caso nicaragüense, por la labor desempeñada en la lucha contra la corrupción, se han presentado situaciones de amenazas y hasta de agresiones contra los periodistas. En distintas ocasiones el ex Presidente Arnoldo Alemán y sus afines acusaron a los periodistas de ser los causantes de la inestabilidad del país, creando una actitud hostil hacia ellos. A continuación se reseña brevemente una cronología de acusaciones, amenazas y agresiones hacia los medios de comunicación en el país:

Cuadro 13
 Casos de amenazas a periodistas reportados por los periódicos La Prensa y El Nuevo Diario,
 1998- 2001

| Medio | Título | Fecha |
|-----------------|--|-----------------|
| La Prensa | “Alemán choca con Periodista” | 22.05.98 |
| La Prensa | “Jefe de Aduana Ataca a la Prensa” | 25.07.98 |
| El Nuevo Diario | “McCoy Torpedeo la ley de Colegiación” | 03.02.01 |
| El Nuevo Diario | “Doña Violeta denuncia censura en la Prensa” | 02.03.01 |
| La Prensa | “ Aprueban veto a colegiación de Periodistas” | 07.03.01 |
| La Prensa | “ Reforma con olor a censura” | 23.03.01 |
| La Prensa | “ SIP pide a Corte Suprema de Justicia rechazar Colegiación” | 23.03.01 |
| El Nuevo Diario | “ Inmoralidad y Chantaje” | 27.06.01 |
| La Prensa | “Chantaje Publicitario debe prohibirse” | 01.07.01 |
| El Nuevo Diario | “ Alemán agrede a Eloisa (Nuevamente se ensaña con periodista del Nuevo Diario)” | 02.08.01 |
| El Nuevo Diario | “Vulgaridad contra una periodista” | 07.11.01 |
| La Prensa | “Diputado Alemán va contra los medios”. | 09.11.01 |
| El Nuevo Diario | “Alemán insulta y amenaza”. | 10.11.01 |
| La Prensa | “Alemán contra Canal 2” | 15.11.01 |
| El Nuevo Diario | “ Bolaños: ni en esta legislatura, y si fuera en la otra, la vetaría.” | 16.11.01 |
| El Nuevo Diario | “Golpe a Televisoras” | 25.11.01 |
| El Nuevo Diario | “Delegado UNESCO sobre leyes, presiones y bozales a Medios” | 28.11.01 |
| El Nuevo Diario | “ Ultimo intento de Alemán contra libertad de expresión” | 04.12.01 |

Fuente: Elaboración propia con base en el informe del consultor.

¿Tratan los medios de comunicación el tema de la corrupción?

En general, los medios de comunicación han jugado un papel importante en la lucha contra la corrupción no sólo por la labor de investigación periodística y de denuncia sobre actos de corrupción de los funcionarios públicos, sino por la labor de educación y análisis alrededor de temas sobre la corrupción.

¿Restringen las leyes de difamación u otras sanciones la cobertura sobre la corrupción?

No se dispone de información para completar esta pregunta.

SOCIEDAD CIVIL

¿Tienen las personas acceso a la información y documentos de carácter público?

Aunque existen disposiciones constitucionales que regulan el acceso público a la información, en esta materia, en la práctica es difícil acceder a la información de la Administración pública, debido a varios factores:

1. la inexistencia de procedimientos y mecanismos que posibiliten este acceso,
2. falta una Ley de Acceso a la Información Pública,
3. inexistencia de serie de estadísticas o de información debidamente procesada y resguardada en la mayoría de las instituciones, por la tardía introducción de sistemas automatizados en algunos casos,
4. traspaso desordenado de las administraciones de las instituciones, con cada cambio de gobierno o a lo interno de la misma, que ha conllevado a pérdida de información valiosa, y,
5. por último hay una arraigada cultura de celo y manejo de la información de parte de los funcionarios públicos.

¿Existen campañas ciudadanas o de grupos empresariales contra la corrupción?

Situación real

La participación ciudadana en los asuntos de la administración pública, más específicamente referidos a la lucha contra la corrupción estatal ha sido un factor determinante en el quehacer cotidiano del país. De forma individual y colectiva, a través de Organizaciones No Gubernamentales, organizaciones comunales, gremiales, de género, en la participación de propuesta de iniciativa de leyes. En el proceso de desaforación de Arnoldo Alemán se recogieron más de 600 mil firmas de petición, la participación en marchas y movilizaciones convocadas por distintos grupos de presión y defensa ciudadana ha sido masiva y decisiva.

A pesar de estas movilizaciones, son pocas las organizaciones de la sociedad civil que fuera de coyunturas específicas trabajen regularmente el tema y lo enfoquen dentro de una perspectiva de mediano y largo plazo. Dos organizaciones que han iniciado actividades en el campo anticorrupción recientemente son las ONG Ética y Transparencia y la Fundación Violeta Barrios.

GOBIERNO LOCAL

¿Existen requerimientos legales para que las audiencias públicas o las reuniones de los órganos de gobierno local estén abiertos a los medios de comunicación y a la población?

Marco Legal

En el plano de los Gobiernos locales, la ley de Municipios en el artículo 36 establece que los gobiernos Municipales deberán promover la participación ciudadana en la gestión local, definiendo mecanismos e instancias de participación entre los que se destacan los Cabildos Municipales. Estos Tienen dos modalidades: Cabildos Ordinarios (al menos 2 veces al año) y Cabildos Extraordinarios, convocados por acuerdo Municipal o iniciativa ciudadana de conformidad al reglamento de la ley de Municipios.

PROGRESO CON LA ESTRATEGIA DE GOBIERNO

¿Ha anunciado el gobierno una estrategia anticorrupción y un calendario para su puesta en marcha?

La lucha contra la corrupción estatal, uno de los ejes fundamentales durante su campaña electoral ha sido el punto de partida en el primer año del Gobierno de Enrique Bolaños, ello le ha valido el respaldo internacional y el apoyo de la mayoría de los Nicaragüenses. Llevar a la práctica con éxito su frase de que “Nadie puede estar por encima de la ley” se ha convertido en un verdadero reto para el nuevo Gobierno.

Su estrategia para combatir la corrupción se basa fundamentalmente en el Plan Nacional de Integridad, elaborado y propuesto por él en su carácter de Vicepresidente de la Republica, y aprobado por Arnoldo Alemán el 13 de mayo de 1999.

El objetivo general del mismo es enfrentar y reducir progresiva y sistemáticamente las causas y manifestaciones de la corrupción administrativa y conductas asociadas, mediante la aplicación de mecanismos de participación comunitaria que vinculen efectivamente a la sociedad civil, para que mediante un proceso de transformación cultural se haga de la gestión pública un ejercicio transparente y eficiente.

Dicho plan se basa en la propuesta de tres políticas fundamentales: Prevención Integral, Desarrollo Normativo y Fortalecimiento Institucional.

En la política de prevención integral prevé la promoción de acciones dirigidas a: la participación ciudadana (ley general de participación ciudadana); la simplificación y eliminación de tramites de la administración pública para lograr una mayor eficiencia y reducir focos de corrupción; celebración de convenios de cooperación entre el ejecutivo y otras instituciones a los efectos de la lucha común planteada por la ética y contra la corrupción.

La política de Desarrollo Legislativo pretender dotar al país de un derecho administrativo coherente y una mayor seguridad jurídica, en este marco se han aprobado las siguientes leyes: Ley de Contrataciones del Estado (Enero del 2000); Ley de integridad Moral de los funcionarios y empleados públicos (Agosto del 2002), Leyes Orgánicas del Ministerio Publico (Octubre del 2000) y de la Procuraduría General de la República (diciembre del 2001); Código Procesal Penal (Diciembre 2002) y Código Penal, del cual fue aprobado la ley de reforma y Adición para adecuar los tipos de delitos de corrupción a lo establecido en la Convención Interamericana contra la Corrupción (Junio 2002), Ley Electoral (enero 2000).

Se encuentran pendientes de aprobación La Ley de Participación Ciudadana, Ley de lo Contencioso Administrativo, Ley del Servicio Civil y Régimen Disciplinario, así como la Ley de Acceso ciudadano a la información.

La política de Fortalecimiento Institucional del país prevé el robustecimiento del sistema encargado de administrar justicia, de los órganos de Control y de la Asamblea Nacional, con una definición de competencia clara para que los controles institucionales sobre la corrupción trabajen de manera eficiente y coordinada. Importancia reviste en este sentido el fortalecimiento de la Contraloría de la República.

7. BIBLIOGRAFÍA

Casas, Kevin. Financiamiento de Partidos Políticos en Centroamérica y Panamá. Ponencia preparada para el II Informe sobre el Estado de la Región. Proyecto Estado de la Nación. 2002.

Chamorro, Carlos. Estudio sobre El poder de la prensa: entre el Mercado y el Estado. Ponencia preparada para el II Informe sobre el Estado de la Región. Proyecto Estado de la Nación. 2002.

Cuarezma, Sergio. 2002. La Administración de Justicia en Nicaragua al servicio de la persona. Ponencia para el II Informe del Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible.

Decreto N° 257, La ley de Justicia Tributaria y Comercial, publicado en la gaceta el 6 de Junio de 1997

Decreto N° 26-97, de Creación de la Dirección General de Desarrollo Administrativo y Control Previo para las entidades del poder Ejecutivo, publicado en la Gaceta N° 88 del 13 de mayo de 1997.

Decreto No. 124-99, Normas de Ética del Servidor Público del Poder Ejecutivo. Publicado en La Gaceta, Diario Oficial, No. 236 del 10 de diciembre de 1999.

Diarios Escritos Nacionales “La Prensa” y “El Nuevo Diario.”, años 1998, 2000 y 2001.

Documento ‘Estrategia Reforzada de Reducción de la Pobreza’ elaborado por el Gobierno de Nicaragua

Encuesta realizada por el Ministerio del Trabajo en 1999

Entrevista con el Dr. Iván Larios Palacios, Procurador Penal Nacional.

Entrevista el Doctor en Economía Domingo Frixione Cerón, Decano de la facultad de Ciencias Económicas y de Administración de la Universidad de Ciencias Comerciales. UCC.

Entrevista con el Lic. Pablo Emilio Hurtado Flores, Director de Capacitación de la Contraloría General de la República.

Estudio ‘Impacto Económico de la corrupción en Nicaragua con énfasis en la Pequeña y Mediana Empresa.’ PyME “, Managua, Nicaragua, Abril de 2002. Cámara de Comercio de Nicaragua, Auspiciado por la Agencia de Cooperación Alemana-GTZ y la Embajada de los Países Bajos.

Grijalva, Silvio. 2003. Transparencia y Rendición de cuentas en Nicaragua. Ponencia para el II Informe del Estado de la Región en Desarrollo Humano.

Informes Anuales de la Contraloría General de la República, de los años 1990, 1991, 1992, 1993, 1994, 1996, 1997, 1998, 2000 y 2001.

Informes Anuales de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, de los años 2000, 2001 y 2002.

Informes Nacionales para la Adaptación de la Convención Interamericana contra la Corrupción. Managua, Nicaragua, 12 de Julio 2001, OEA y UCA.

Ley N° 42, Ley sobre Defraudación y Contrabando Aduaneros, publicada en la Gaceta N° 156 del 18 de Agosto de 1988

Ley No. 323, Ley de Contrataciones del Estado. Publicada en La Gaceta, Diario Oficial, Nos. 1 y 2 del 3 y 4 de enero de 2000..

Ley No. 419, Ley de Reforma y Adición al Código Penal de la República de Nicaragua. Publicada en La Gaceta, Diario Oficial, No. 121 del 8 de junio de 2002.

Ley No. 438, Ley de Probidad de los Servidores Públicos. Publicada en La Gaceta, Diario Oficial, No. 147 del 7 de agosto de 2002.

Normas Técnicas de Control Interno para el Sector Público, Decreto del Contralor General de la República N° 625 del 22 de diciembre de 1980,

Normas y Procedimientos de Ejecución y Control Presupuestario 2002 Publicada por la Dirección General de Presupuesto Ministerio de Hacienda y Crédito Público el 7 de enero de 2002.

Plan Nacional de Integridad del 13 de mayo de 1999.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 2000. El Desarrollo Humano en Nicaragua 2000. Managua. PNUD.

Publicación “Tres años de gestión de la C. G. R. De Nicaragua, 1996-1999”,

Revista BOLSA DE NOTICIAS, Edición Especial, Diciembre 2002, Grupo ESE, Emigdio Suárez Ediciones.

Seligson, Mitchell. Los nicaragüenses hablan sobre la corrupción: Un estudio de seguimiento de la opinión pública. Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos, Managua, Nicaragua. 1999.