

El presente estudio Mapa de la Corrupción en Nicaragua ha sido precedido de una experiencia similar realizada en Macedonia. Esta iniciativa se inscribe en una aproximación innovadora al problema de la corrupción en el marco del debate internacional acerca de la eficacia de las políticas anti corrupción.

Un enfoque sistémico para el análisis de la corrupción en Nicaragua

Un instrumento para la transparencia

Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas
Centro de Investigaciones de la Comunicación

N364.132 3I 59

Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas.
Centro de Investigaciones de la Comunicación
Un enfoque sistémico para el análisis de la corrupción
en Nicaragua: un instrumento para la transparencia
/ IEEPP. -- 1a ed. -- Managua : IEEPP, 2012. 40 p.

ISBN 978-99964-22-27-0

1. CORRUPCION ADMINISTRATIVA-PREVENCIÓN
2. ADMINISTRACION PUBLICA-NICARAGUA 3. DELITOS
CONTRA LA PERSONA-CASOS 4. INVESTIGACIONES

Investigadores: Angel Saldomando
Dayra Valle Orozco
Elvira Cuadra

Edición: Guillermo Cortés Domínguez

Diseño gráfico: Marvin Mejía Chamorro

Fecha de conclusión: Marzo, 2012

Este documento fue posible gracias al generoso apoyo del pueblo norteamericano a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). El contenido es responsabilidad del Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas (IEEPP) y del Centro de Investigaciones de la Comunicación (CINCO) y no necesariamente refleja los puntos de vista de USAID o del Gobierno de los Estados Unidos de América.

Contenido

Presentación	7
I. Marco conceptual	8
El debate internacional sobre políticas anticorrupción	8
¿Es posible un enfoque sistémico?	9
¿Cuáles son los pasos necesarios para un enfoque sistémico?	10
El enfoque sistémico	10
La cuestión de las instituciones, los actores y las oportunidades en zonas de riesgo	10
La zona de riesgo	11
Recomendaciones metodológicas	12
II. Antecedentes país	13
Actores y zonas de riesgo en un mapa integrado	17
Los hallazgos del enfoque sistémico	18
III. El enfoque sistémico y su aplicación en Nicaragua	19
El mapa institucional	19
Actores en zona de riesgo	21
IV. La experiencia piloto: análisis de los casos	23
Caso de corrupción administrativa en las contrataciones públicas (Caso Hispánica- Ministerio de Transporte e Infraestructura)	23
La ruta de la denuncia, investigación y acusación	26
Supuesto delitos involucrados	26
Incentivos y señales	28
Aspectos relevantes del caso	28
Caso de Pequeña Corrupción. Falsificación de cédulas de identidad	31
Supuestos delitos involucrados	32
Una de las rutas para obtener una cédula falsa	34
La vulneración de los sistemas de control institucional	34
Responsabilidades en la actuación institucional	34
Señales e incentivos	35
Aspectos relevantes del caso	37
Anexos	38

Presentación

La corrupción es un fenómeno que aqueja a las recientes democracias centroamericanas y Nicaragua no es una excepción. A lo largo de las últimas dos décadas en el país se han conocido numerosos casos de corrupción cometidos por funcionarios públicos y en los que se han visto involucrados diferentes actores del sector privado. Además de los costos económicos, la corrupción tiene efectos igualmente dañinos para la gestión pública, la credibilidad y confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas, el buen gobierno y la sociedad en general.

En el país se han desarrollado diversas acciones para mejorar la transparencia y disminuir la corrupción, al menos durante la última década. Sin embargo, el país sigue presentando altos índices de corrupción tal como lo demuestran los estudios y mediciones que prestigiosas organizaciones internacionales realizan anualmente sobre el tema.

Una de las razones por las cuales la corrupción permanece y actúa impunemente en el país se debe a la debilidad de las instituciones y la poca capacidad de control y supervisión de los órganos encargados de realizar esa función. Como contrapartida, también existe una alta tolerancia social frente a este tipo de delitos, especialmente cuando se trata de pequeña corrupción.

Por esa razón, el Centro de Investigaciones de la Comunicación (CINCO), y el Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas (Iepp), decidieron realizar una experiencia piloto en el

uso de una metodología novedosa que procura fortalecer las capacidades ciudadanas para mejorar la transparencia y disminuir la corrupción. Esta metodología se basa en la construcción de mapas de corrupción, los cuales permiten identificar los componentes que intervienen en este fenómeno, cuáles son las áreas o zonas de riesgo y prevenir con anticipación que se produzcan actos de corrupción.

La metodología está basada en un enfoque sistémico que analiza el fenómeno de la corrupción y su funcionamiento como un sistema de relaciones y no como casos aislados con responsabilidades individuales. El aporte de esta metodología y este enfoque es que brinda la oportunidad tanto a las instituciones públicas como a los ciudadanos, de prevenir los actos de corrupción antes de que ocurran fortaleciendo la transparencia de la gestión pública en diferentes niveles.

El documento contiene un breve marco conceptual de referencia que se enfoca en el concepto de “zonas de riesgo”; hace un breve recuento de los antecedentes de la corrupción en el país durante las últimas dos décadas; presenta la metodología para la elaboración de los mapas de corrupción y presenta dos casos analizados con esta herramienta.

De esta manera, CINCO y el Iepp, esperan contribuir con la sociedad nicaragüense a la lucha contra este fenómeno que ataca como cáncer a las instituciones públicas. Ambas instituciones desean agradecer el apoyo de WorldLearning y USAID para la realización

Marco conceptual

A. El debate internacional sobre políticas anticorrupción

El enfoque de la corrupción tanto en relación al análisis como en cuanto a las medidas para contrarrestarla, ha evolucionado en el tiempo. La sensibilidad sobre el fenómeno se acrecentó durante los años 90 en coincidencia con la democratización en América Latina y una reacción internacional de los organismos internacionales sobre el problema.

A nivel internacional se elaboró un conjunto de convenciones internacionales que suscribieron progresivamente los países. Se desarrollaron programas nacionales y de cooperación, y de fortalecimiento institucional, destinados a mejorar las capacidades nacionales. También se diseñaron mecanismos de seguimiento y evaluación del cumplimiento de las convenciones internacionales, de obligatoria aplicación para los gobiernos.

La tabla siguiente muestra la evolución de estas acciones en el tiempo.¹

Tabla 1

	2002-2005 Primera Ronda	2006-2008 Segunda Ronda	2008-2011 Tercera Ronda
Medidas examinadas*	Normas de conducta funcionaria	Sistemas de compras públicas transparentes	Impedimentos de beneficios tributarios
	Prevención de conflictos de intereses	Sistema de contratación funcionaria	Mecanismo de prevención de sobornos
	Control de recursos públicos	Mecanismo de protección denunciantes	Delito de soborno transnacional
	Denuncia actos de corrupción	Delito de soborno	Delito de enriquecimiento ilícito
	Declaración de patrimonio e intereses	Delito de tráfico de influencias	Extradición
	Organismos superiores de control	Delito de lavado (asociado a tráfico de influencias)	
	Acceso a la información		
	Consulta ciudadana		
	Participación de la sociedad civil		
	Cooperación técnica mutua		
	Asistencia recíproca		
	Autoridades centrales de cooperación y asistencia		

Medidas preventivas
 Disposiciones penales
 Medidas de cooperación

¹ Estudio PNUD, Miguel Peñailillo, 2011.

Los enfoques de tratamiento del problema, como lo muestra la tabla anterior, siguen una secuencia que va desde el fortalecimiento institucional y legal, hasta la incorporación de la sociedad civil.

Sin embargo, más allá del cumplimiento de normas internacionales y la puesta en práctica de los programas, se revela un comportamiento desigual de los países, lo que generalmente coincide con la gravedad nacional del problema.

La preocupación se trasladó entonces a la eficacia de las convenciones y a los resultados de los programas.

Los resultados positivos, es decir, el control o reducción de la corrupción, según el esquema de acciones, deberían originarse en dos fuentes: por un lado, el cumplimiento integral de los programas, y por otro, la verificación de su impacto positivo. La continuidad en el tiempo también debería ser otro factor que contribuye positivamente. En efecto, las acciones se han extendido por casi 20 años.

Sin embargo, los cambios son lentos y en algunos casos la situación no sólo se mantiene, se agrava. La desregulación internacional, fundamentalmente financiera y comercial, ha creado muchas oportunidades en las que, además, se han infiltrado actores externos e internos. De allí que las convenciones, las políticas anticorrupción y los ejes de acción seleccionados, busquen recomponer una cierta regulación, incluyendo también el soborno transnacional y el lavado de dinero.

Algunos estudios recientes se han enfocado en explorar las limitaciones de los enfoques aplicados y han elaborado recomendaciones para mejorar la eficacia de acciones contra la corrupción. En particular señalan un conjunto de elementos que deberían incorporarse en las políticas anticorrupción. Mejorar el diseño de políticas anticorrupción conlleva a:

- Mejorar comprensión estratégica del fenómeno.

- Analizar el contexto interno como proceso.
- Elaborar diagnóstico nacional.
- Integrar políticas de prevención y las de persecución.
- Pasar de las reformas legales a las acciones y a estrategias aplicadas.
- Mejorar la información confiable.
- Especificar la gran corrupción y la captura del Estado.
- Dar sentido y adhesión ciudadana a las estrategias.
- Elaborar políticas anti corrupción en sectores concretos y según tipo de corrupción.

B. ¿Es posible un enfoque sistémico?

En el marco del debate internacional sobre la insuficiencia de los enfoques hasta ahora adoptados, se han abierto nuevas pistas de trabajo que se están explorando. Una de ellas está constituida por el enfoque sistémico.

Este estudio enfatiza en dos aspectos particulares que no han sido suficientemente valorizados. Por un lado, se trata de pasar de un enfoque punitivo del caso a un enfoque sistémico que apunta a las zonas críticas. Por otro lado, se ha tratado de poner en evidencia la relación entre actores e instituciones y el papel de los incentivos que se producen tanto para impulsar acciones anticorrupción como para impedir las.

Sin ignorar la pertinencia de los enfoques aplicados y de las acciones realizadas hasta ahora, este enfoque sistémico intenta aportar al debate sobre las nuevas acciones necesarias para incrementar la eficacia de los programas anticorrupción.

No se considera que el enfoque sistémico sea una concepción que sustituye a otras, sino de un instrumento complementario que permite una serie de avances prácticos en por los menos seis temas.

- Permite mejorar las Políticas Anti Corrupción (PAC), integrando la dimensión preventiva y per-

secutoria, en procesos de carácter estructural.

- Mejora la comprensión estratégica del fenómeno.
- Integra el análisis del contexto interno con los diagnósticos nacionales.
- Identifica la corrupción en todos sus niveles.
- Permite desentrañar el fenómeno de captura del Estado.
- Permite a los actores anti corrupción situarse en una posición comprensiva del fenómeno en su integralidad.

C. ¿Cuáles son los pasos necesarios para un enfoque sistémico?

El enfoque sistémico es un método de análisis de la corrupción que produce un resultado que integra los hallazgos de análisis en ocho temas claves. Esto no excluye la necesidad de integrar otras variables, según la especificidad del país. Los temas son los siguientes.

- Elabora análisis de organigrama del Estado e instituciones de control.
- Sitúa grupos de interés en sectores de riesgos y niveles de formalidad e informalidad.
- Analiza el proceso político, identifica las principales prioridades que lo orientan y las coaliciones de interés y actores que inciden en él.
- Identifica las prioridades del poder y el gobierno.
- Identificazonas de riesgo para la corrupción.
- Analiza el papel de la corrupción en el proceso político.
- Identifica incentivos y señales derivados de los actores con poder hacia la institucionalidad del estado y del área especializada en el control anti corrupción.
- Identifica casos riesgosos o ya documentados de corrupción.
- Despliega los casos en un organigrama con flujos que conectan instituciones, actores e incentivos.
- Se despliegan sobre ellos los flujos de las influencias de los actores, las zonas sensibles o de riesgo y las instituciones.

D. El enfoque sistémico

El enfoque sistémico se aplica para la elaboración de un mapa de corrupción, es decir, para poner en evidencia las relaciones entre los actores con poder, las señales e incentivos, las instituciones y las zonas de riesgo con potencial de corrupción.

La corrupción se despliega en esas relaciones, las que pueden ser trazadas, como cualquier tipo de fenómeno social cuando permanece y se estabiliza, lo que genera una estructura y deja un rastro en su funcionamiento, en particular de sus principales actores.

La manera de captar estas relaciones es con la identificación de las zonas de riesgo y de casos que tengan un valor demostrativo desde el punto de vista del riesgo de corrupción, el papel de las instituciones y de los actores.

1. La cuestión de las instituciones, los actores y las oportunidades en zonas de riesgo

La corrupción es tratada generalmente como un abuso de la autoridad para beneficio personal. Si bien esto es básicamente correcto, solo dimensiona el problema en torno a una transgresión personal de la norma. Esto es necesario desde el enfoque legal y normativo pues caracteriza la transgresión como delito e identifica al culpable y a la sanción.

Sin embargo, esta aproximación es completamente insuficiente desde el punto de vista de la extensión de la corrupción y sus actores, su continuidad en el tiempo y los cambios en la estructura de oportunidades.

Se necesita analizar la evolución del proceso político, la configuración del poder, el papel que juega la corrupción y los incentivos que genera. En el caso de Nicaragua, esta es sin duda la parte escondida del témpano, en relación a la cual se intuye que allí reside la explicación mayor del fenómeno.

En nuestro caso lo abordamos desde la identificación de un “mapa subjetivo” del poder que configura un conjunto de señales e incentivos para la corrupción².

Las señales son el conjunto de comportamientos políticos de los actores que configuran reglas del juego en tono a las prioridades del proceso político. Por ejemplo, durante el periodo de reformas económicas, la señal era negociar en torno a ellas en base a un reparto negociado políticamente.

Los incentivos se refieren a la naturaleza del estímulo que reciben, las instituciones y los funcionarios que se encuentran bajo la jerarquía institucional y política y de los poderes constituidos, ya sean formales o informales.

El análisis del proceso político, la configuración del poder y el papel de la corrupción, configuran un “mapa subjetivo” de la institucionalidad (cómo interactúan el poder, los funcionarios y los grupos de interés) que tiene una influencia en el sentido de emitir señales e incentivos en la evolución de la corrupción y sobre todo en las capacidades institucionales de contrarrestarla.

2. La zona de riesgo

Se utiliza como punto de partida el concepto de zonas de riesgo en cada dimensión de la corrupción y se identifican los efectos más importantes en cada una de ellas.

La zona de riesgo se define como un sector institucional público o mixto, donde están involucrados recursos públicos con baja regulación, transparencia y rendición de cuentas.

El enfoque de zona de riesgo: Se trata de una orientación preventiva de la corrupción activa y pasiva,

de la delincuencia económica y financiera, el blanqueo de dinero, tráfico de influencias, apropiación indebida de bienes públicos, de mala gestión, malversación de fondos, la participación en los asuntos económicos, el abuso de poder o violación del deber de secreto, así como la adquisición de bienes o valores como resultado del uso de información privilegiada ilegal en el sector público.

Algunos autores prefieren hablar de elementos facilitadores de la corrupción teniendo en cuenta la dificultad de probar el supuesto vínculo de los factores y la corrupción³.

Sin diferenciar entre causas o elementos facilitadores, los principales factores identificados pueden resumirse así⁴:

- Poca transparencia.
- Acceso restringido a la información.
- Concentración del poder y discrecionalidad.
- Frenos o equilibrios débiles o inexistentes.
- Sistemas regulatorios estructurados que permiten la discreción en el proceso de la toma de decisiones.
- Sistemas débiles de supervisión y aplicación de la ley.
- Sistemas de control inadecuados.
- Debilidad de la sociedad civil y baja participación.
- Cultura de tolerancia a las prácticas corruptas.

La identificación de zonas de riesgo permite establecer un mapeo y rango de importancia de las mismas. Además, identifica la estructura de oportunidades de corrupción y su evolución en el tiempo.

Por otra parte, al relacionarla con actores específicos, es posible identificar un mapa de flujos entre zonas de riesgo, su importancia y los actores que intervienen en ellas.

2 En otros estudios hemos abordado el problema de un punto de vista más clásico de ciencia y economía política, aquí enfatizamos en un aspecto particular y no considerado anteriormente.

3 Orrego, Claudio. Corrupción y Modernización del Estado. BID, Agosto 2002. Disponible en <http://www.iadb.org/sds/doc/sgc-doc22-s.pdf> 2000

4 Naciones Unidas. Corrupción y Transparencia. Disponible en http://www.undp.org/governance/docs/AC_PN_Spanish.pdf

3. Recomendaciones metodológicas

El enfoque sistémico debe ser capaz de construir un mapa de actores e instituciones y relaciones. Sin embargo, éste no puede limitarse a las normas, competencias y funciones institucionales.

Los principales hallazgos al realizar el ejercicio permiten sugerir la necesidad de incorporar los siguientes elementos.

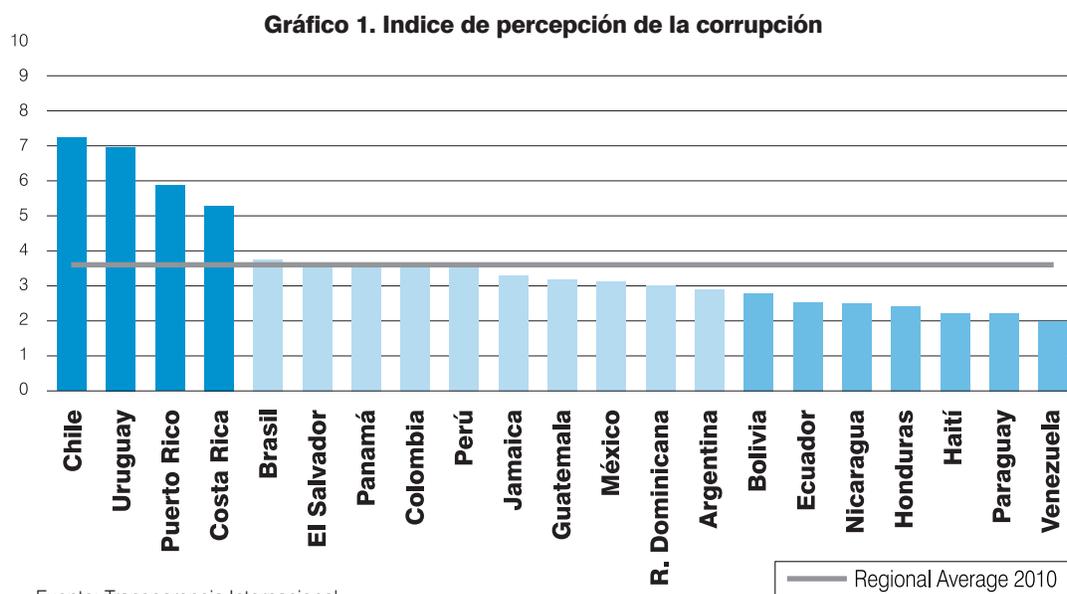
- La incorporación del proceso político.
- El mapa de señales de incentivos.
- La incorporación de casos concretos por tipos de corrupción.
- La incorporación de la ruta crítica acusatoria.
- La ruta de entrada de denuncias.
- Identificar sectores en zona de riesgo formal e informal.

II. Antecedentes país

Para el enfoque sistémico, Nicaragua constituye una oportunidad y un desafío. Por una parte el país ha suscrito todas las convenciones internacionales, ha recibido cooperación internacional abundante y ha puesto en marcha programas destinados a mejorar la eficacia institucional contra la corrupción. Esta ha sido la oportunidad. El desafío se ubica del lado de los resultados. Pese a todos los

esfuerzos citados el país sigue en una mala posición respecto a la evolución de la corrupción, tal como lo señalan indicadores externos y estudios nacionales.

El análisis de la corrupción en Nicaragua está vinculado a tres características estructurales del desarrollo histórico del país.



Fuente: Transparencia Internacional.

- La presencia de un Estado patrimonial con alta discrecionalidad de los regímenes políticos.
- La débil y lenta constitución de lo público y la baja capacidad de regulación social del aparato estatal.
- El comportamiento de las élites y grupos de poder que han recurrido a la corrupción no solo como mecanismo de acumulación sino de negociación del conflicto político.

“En la medida en que se ha mantenido la discrecionalidad y la autonomía de los grupos de poder político y económico, la corrupción ha seguido siendo un instrumento funcional no solo para el reparto de privilegios y bienes, sino además una condición para la coexistencia política y estabilidad a través de las negociaciones y transacciones políticas⁵.

5 Para fines de este trabajo se entiende como negociación política, el conjunto de procesos y estrategias que desarrollan las organizaciones políticas para alcanzar acuerdos y gestionar recursos.

Este tipo de “funcionalidad” de la corrupción es lo que Nye⁶ ha denominado “integración de élites.” Esta premisa sostiene que cuando no existe una verdadera integración nacional y los ciudadanos no comparten una visión colectiva de nación, la corrupción ha servido para superar las divisiones y actuar como esquema de integración entre las élites para la solución de conflictos que de otro modo terminarían en enfrentamientos.

Al final, la corrupción funcionaría como un mecanismo de sucesión relevante para la integración de nuevos liderazgos. Por otro lado, la herencia de las condiciones jurídicas autoritarias y centralizadas en el poder ejecutivo, y la ausencia de controles y frenos institucionales agravan las condiciones.

En segundo lugar, la forma que asumen estos procesos de negociación política deriva en acuerdos y pactos con gran autonomía y socialmente excluyentes, en cuya regularidad destaca el fortalecimiento de liderazgos personales y el aprovechamiento del Estado para impulsar procesos de enriquecimiento ilícito⁷. “La inestabilidad política en que se desenvuelven los procesos de negociación renueva una y otra vez los incentivos para que el esquema se reproduzca, sobre todo cada vez que entran nuevos jugadores o se altera el equilibrio entre ellos.”⁸

La evolución de la corrupción en Nicaragua

Históricamente en Nicaragua la presencia de un Estado patrimonial con alta discrecionalidad de los regímenes políticos, ejercido a través de un poder concentrado, poco transparente, personalizado, relacionado con élites prebendarías, ha configurado una alta tolerancia con la discrecionalidad del poder y de la corrupción que le están asociadas. La accidentada historia del país en los últimos 30 años, con episodios de guerra civil, revolución y transición política con reestructuración política y

económica, ha permitido una continuidad del fenómeno. El episodio de guerra y revolución generó zonas de riesgo importantes. La militarización del Estado, las restricciones a las libertades públicas y los métodos de excepción impuestos por la guerra, reforzaron el centralismo y el monopolio político⁹.

Estos elementos, facilitadores de abusos y acciones de corrupción, no eran considerados como tales. Sin embargo, se desplegaron completamente a la luz pública cuando el gobierno sandinista de la época, al abandonar el poder ejecutivo, ejecutó una amplia operación de apropiación de bienes públicos y conexos bajo forma de empresas.

Luego, con una coalición de distintos signos políticos en el gobierno, se inició la transición a partir de los años noventa. La manera en que se manejó la transición es el antecedente histórico más cercano de cómo se influyó decisivamente la relación entre institucionalidad, zonas de riesgo y corrupción.

Los grupos de poder, sin control institucional democrático y con estándares de transparencia muy bajos, rápidamente convirtieron la negociación en un mecanismo de transacción entre las élites, sin distingo ideológico, para asegurar la redistribución del poder y la acumulación de los grupos ganadores.

El proceso de transacción, que al inicio fue una ineludible necesidad política para canalizar el conflicto y que fundó una oportunidad para pasar a una democracia sustantiva, se convirtió en un mecanismo degradado de componenda en torno al control permanente de la institucionalidad. Las zonas de riesgo evolucionaron al ritmo de la transacción y se convirtieron en zonas de corrupción con pretensiones sistémicas.

Esta relación entre el proceso político, el comportamiento de los grupos de poder y la zonas de ries-

6 Nye, Joseph. Corruption and Political development: A cost-benefit analysis.

7 Múa, Jhonny. Negociación, Partidos y Cambio político. Una aproximación a los procesos de negociación política, sistema de partidos y cambio político en Nicaragua. Managua, Nicaragua. 2004. Pág. 20.

8 Informe Fondo Anti Corrupción 2009, pag.12

9 Idem.

go en expansión, generaron señales e incentivos que evolucionaron en el tiempo. De esta manera se pueden identificar diferentes etapas que a través del tiempo tuvieron el mismo efecto: facilitar el enraizamiento de la corrupción. Esto no sólo quiere decir que se mantiene en el tiempo, sino que además hay operadores que se especializan, así como un aprendizaje colectivo que refuerza la tolerancia hacia el fenómeno en vez de disminuirla.

Sobre una tendencia de larga duración de realización de reformas políticas y económicas en torno a las cuales se desarrolló la transacción política, pueden identificarse cuatro fases de señales e incentivos, precisadas de acuerdo a los periodos de gobierno, por dos razones. En primer lugar, porque los ejecutivos ejercen fuerte influencia en la reacción política al fenómeno. En segundo lugar, porque hasta 2007 la alternancia en el ejecutivo implicaba un cambio del ciclo político, con la con-

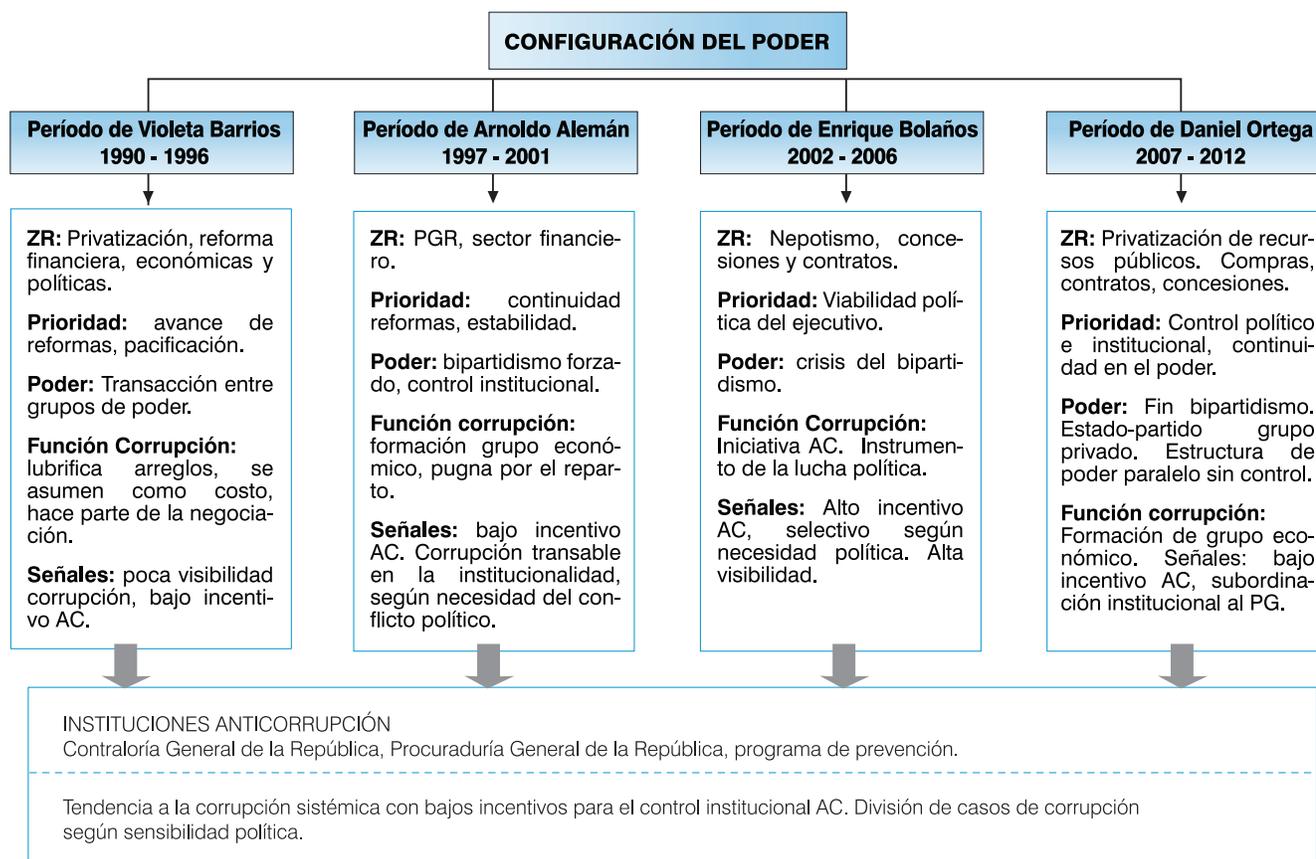
siguiente modificación de la estructura de oportunidades de corrupción.

De esta manera se generaba un periodo de ajuste en el que hasta cierto punto se podía denunciar lo ocurrido en el periodo anterior, es decir, una suerte de anticuerpo natural, aunque limitado, contra la corrupción.

Evidentemente la situación cambia cuando la alternancia se acaba y permanece en el gobierno un solo sector político de manera prolongada. En las condiciones de Nicaragua, esto implica una consolidación de las oportunidades de corrupción y una estabilización de sus actores así como de los incentivos.

El mapa de las señales e incentivos se describe en la tabla siguiente y sistematiza cuatro periodos gubernamentales.

Diagrama 1. Mapa de Señales e Incentivos



Periodo 1990- 1996

El gobierno de Violeta Chamorro inició una transición política y un intenso proceso de reformas. Ella generó una transacción conflictiva entre las élites, una reconfiguración de la estructura de poder, una intensa lucha por la apropiación de activos y la recomposición del poder económico y político. La prioridad era, sin embargo, que las reformas avanzaran y que se consolidara la paz. La corrupción jugó un triple papel: permitió la apropiación, lubricó los arreglos políticos y cooptó apoyos. Las principales zonas de riesgo estuvieron en la privatización del sector público y la reforma del sector financiero.

Las señales e incentivos fueron en el sentido de ignorar la corrupción, la que apenas apareció como un costo del proceso político, se ocultó a los responsables como parte de la transacción política. Las instituciones de control o de sanción no fueron estimuladas.

Periodo 1997- 2001

En el periodo del gobierno del Partido Liberal Constitucionalista, en un contexto de polarización entre dos fuerzas, liberales y sandinistas, cambió el modo de transacción reduciéndolo a un bipartidismo forzado mediante un pacto para el control institucional, pero quedó abierta la lucha por el poder económico. Se generaron dos consecuencias: por un lado, el partido de gobierno buscó crear su propia base de poder económico, usando recursos públicos y el poder ejecutivo para presionar por ganar partes de negocios y del sistema financiero. La otra fuerza del pacto de manera simétrica buscó lo mismo, generándose un conflicto por el reparto que se desató con la crisis financiera y la concentración bancaria.

Sin embargo, el control institucional bipartidista fue la zona de amortiguación del conflicto dado que ella no se estimuló para enfrentar las zonas de riesgo y las crecientes denuncias de corrupción. Las zonas de riesgo se extendieron a los recursos es-

tatales y al sector financiero. Las señales e incentivos hacia el Estado y los funcionarios con poder fueron en el sentido de que la corrupción era un bien transable en la política y en las instituciones.

Periodo 2002- 2006

El periodo del gobierno de Enrique Bolaños en principio suponía una segunda fase del PLC en el gobierno. Sin embargo, la continuidad política se vio interrumpida por un ejecutivo que se autonomizó del partido, en búsqueda de su propio espacio político. La pugna entre ambos hizo que el partido ejerciera un chantaje sobre el presidente restándole el apoyo parlamentario. El ejecutivo respondió desatando una campaña anticorrupción que afectó al ex presidente y a figuras prominentes del partido. Por primera vez el ciclo político jugó como alternancia abriendo posibilidades para que se manifestaran intereses de un grupo contrario a otro, usando la lucha contra la corrupción como instrumento de cambio de la correlación de fuerzas.

Las zonas de riesgos se redujeron y se concentraron en el nepotismo más clásico y en las concesiones de contratos públicos, en principio más fáciles de controlar. En términos de señales e incentivos se generaron fuertes alicientes para la investigación y la penalización de la corrupción, pero chocaron con el control institucional bipartidista y se vieron debilitadas por la falta de apoyo político.

Periodo 2007- 2011

La llegada del partido sandinista al gobierno se dio en un contexto de ruptura del equilibrio generado por el bipartidismo forzado en beneficio de un solo partido. El control institucional se convirtió en un fenómeno de captura con alta subordinación al poder ejecutivo. En paralelo se construyó una estructura de poder fuera de la institucionalidad y alejada del control público. Las zonas de riesgo se extendieron nuevamente a los recursos públicos, al uso del poder para beneficio privado y al control de recursos derivados del petróleo en condiciones de baja transparencia.

Las señales e incentivos hacia la institucionalidad y los funcionarios fueron de total subordinación, generando atrofia institucional y una alta selectividad política de los casos de corrupción filtrados por funcionarios-militantes que obedecen a líneas jerárquicas ajenas a la misión institucional.

A. Actores y zonas de riesgo en un mapa integrado

La construcción de un mapa integrado permite una visión sistémica del problema de la corrupción. En él se visualizan el proceso político, la entrada de denuncias, las señales e incentivos hacia las instituciones anti corrupción, su relación con el poder y los sectores, igualmente lo que pasa con los casos documentados y su relación con las instituciones formales y los resultados de los casos. Por último se ve el crimen organizado como una zona que busca influenciar a los diversos sectores.

En la descripción que ofrece el mapa identificamos que en el proceso político influencia quien juega un

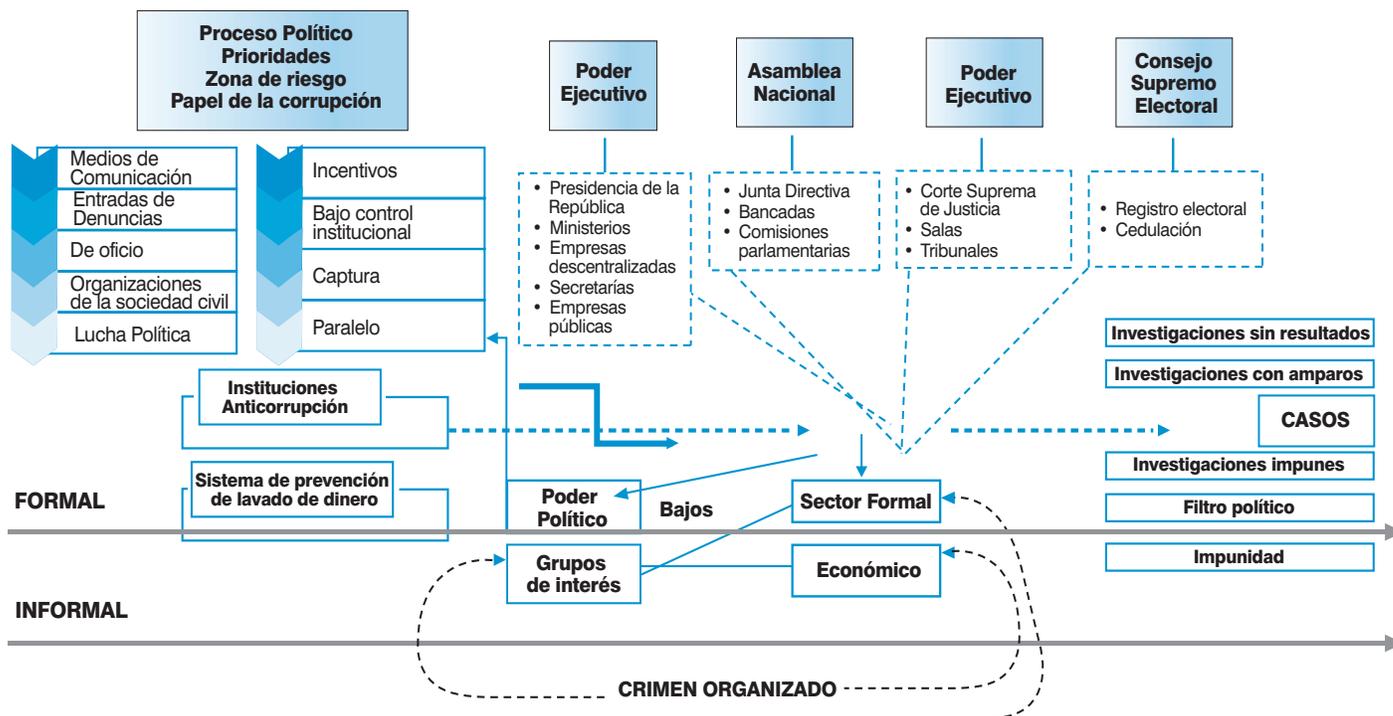
papel fundamental en la denuncia del fenómeno. El resultado es que los incentivos anti corrupción son bajos y coexisten con el control institucional, la captura del estado y el poder paralelo.

Las instituciones de control se encuentran bajo la influencia de este contexto y sufren la presión de los grupos de interés y del poder político. Esto se desenvuelve en espacios formales e informales y con la probabilidad de infiltración del crimen organizado, particularmente en las zonas de riesgo.

En su desarrollo y sus implicaciones, los casos irrigan a todos los poderes del Estado. Al examinarlos se observa que a la salida del mapa se encuentran resultados que en general son permisivos con la corrupción.

Se trata de investigaciones sin resultados o cuando lo logran se bloquean en amparos, en responsabilidades impunes, casos filtrados políticamente y en la configuración de amplias zonas de impunidad.

Diagrama 2. Mapa integrado de actores y zonas de riesgo en Nicaragua



1. Los hallazgos del enfoque sistémico

El enfoque sistémico integra aspectos conocidos, aportes nuevos, contesta ideas simplistas y, sobre todo, da una visión de conjunto. En este punto se sistematizan aquellos más relevantes.

a) La “tesis” del país pequeño que limita la corrupción

Una idea simplista pero muy difundida es que en Nicaragua, por ser un país pequeño, es muy difícil prosperar impunemente a la sombra de la corrupción, y sin que esto se sepa. Ello facilitaría el conocimiento del fenómeno y su eventual sanción.

En realidad lo que queda en evidencia es que justamente por ser un pequeño país con redes muy integradas en lo político, familiar y social, el pacto de silencio es muy eficaz. El manto de impunidad se extiende sin fallas y con pocas filtraciones. Puede que se sepa sobre tal o cual caso pero es muy difícil que se haga evidente en la acción pública. El enfoque sistémico revela la extensión del problema y su capacidad para autoprotgerse. No es casual que la principal fuente de denuncia sean los medios de comunicación, no obstante que dentro de ellos sólo algunos periodistas se atreven a incursionar en esos temas.

b) El mapa del poder y los incentivos

La relación entre el poder y los incentivos es clave. El mapa revela que esto no se puede ver de manera circunstancial sino que a través del proceso político. Desde este punto de vista los incentivos se mantienen en el tiempo conformando un sub-sistema de condicionamiento sobre las instituciones anti corrupción.

c) La atrofia institucional

La consecuencia mayor de todo lo anterior es la atrofia institucional que se traduce en una ineficacia calculada, en medio de intimidación selectiva según la oportunidad política.

d) La reacción de oficio

Sin embargo, pese a todo, cuando la oportunidad es favorable puede haber una reacción de oficio que muestra que el músculo institucional podría ser ejercido, pero luego es filtrada políticamente. Esto resalta aun más una capacidad institucional inutilizada.

e) El incentivo al continuismo

En la medida que se estabiliza, el sistema presiona por su continuidad en el tiempo. El enfoque revela este aspecto y el alineamiento de los grupos de interés que transforman el incentivo en regla del juego.

f) El límite jurídico

Quizás el hallazgo más grave es que el problema es imposible de tratar jurídicamente. La apariencia legal en que se ampara la corrupción está sostenida en la impunidad que brinda el poder y distorsiona la sustancia de la ley. Una investigación independiente y a fondo haría trizas la vitrina legal que protege muchas acciones de corrupción. Como ha quedado expuesto en este trabajo, todos estos componentes se puede elaborar e integrar en el enfoque sistémico, luego puede ser útil tanto en la investigación, en la prevención como en la persecución.

III. El enfoque sistémico y su aplicación en Nicaragua

Para desarrollar el enfoque sistémico en el caso de Nicaragua se siguieron los pasos anteriormente indicados.

A. El mapa institucional

Nicaragua posee un sistema institucional basado en cuatro poderes de Estado y una institucionalidad de control cruzado y vertical que formalmente responde a los estándares internacionales.

Se trata de un Estado pequeño cuyo presupuesto ronda los mil millones de dólares. Se puede notar en el presupuesto los principales sectores que concentran estos recursos.

En el Estado laboran alrededor de 100,000 funcionarios de los cuales se estima que 11.000 deberían tener al día su declaración de probidad. Sin embargo, al 2010 sólo un poco más del 26.7% del universo de referencia había cumplido con el requisito, es decir unos 2.860, de los cuales se verificó sólo un 4.5%. Esto deja amplia zonas de sombra y falta de transparencia.¹⁰

Como es natural, la mayor cantidad de recursos se concentra en el Poder Ejecutivo. Sin embargo, a diferencia del pasado, en que todos los flujos tenían sistemas de información accesibles y de rendición de cuentas públicas, en la actualidad, existe una gran cantidad de fondos paralelos derivados de la importación petrolera desde Venezuela, que maneja directamente el Ejecutivo a través de una estructura propia por fuera del presupuesto y de los conceptos de la cooperación bilateral y multilateral.

A esto se ha agregado una creciente discrecionalidad en las normas de contrataciones públicas, así como confusión entre sector público, privado y partidario, lo que contribuye a ampliar las zonas de riesgo.

En la siguiente tabla se muestra la asignación presupuestaria a cada poder del Estado (en anexos podrá encontrar los organigramas de cada uno de los poderes), según el proyecto de Presupuesto General de la República (PGR) para el 2012.

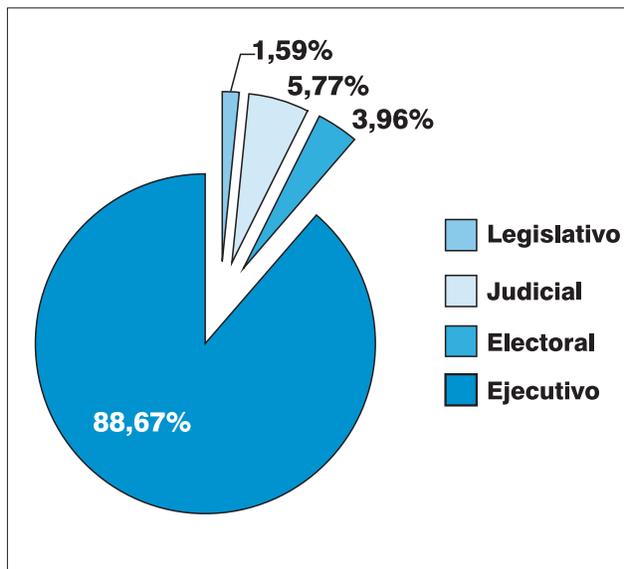
Tabla 2

Gasto asignado 2012	
Poderes del Estado	Total (millones de córdobas)
Asamblea Nacional	466.18
Corte Suprema de Justicia	1,690.27
Consejo Supremo Electoral	1,160.25
Ejecutivo	25,928.01

Fuente: Elaboración propia a partir de PGR 2012.

10 Ver Informe Declaraciones patrimoniales en Nicaragua. IEEPP Nicaragua 2011.

Gráfico 2



Fuente: Elaboración propia a partir de PGR 2012.

Por su parte el sistema que permite la lucha contra la corrupción y el lavado de dinero tiene un organigrama que también permite retratarlo (*Ver Diagrama 3 y 4 en la página siguiente*).

B. Actores en zona de riesgo

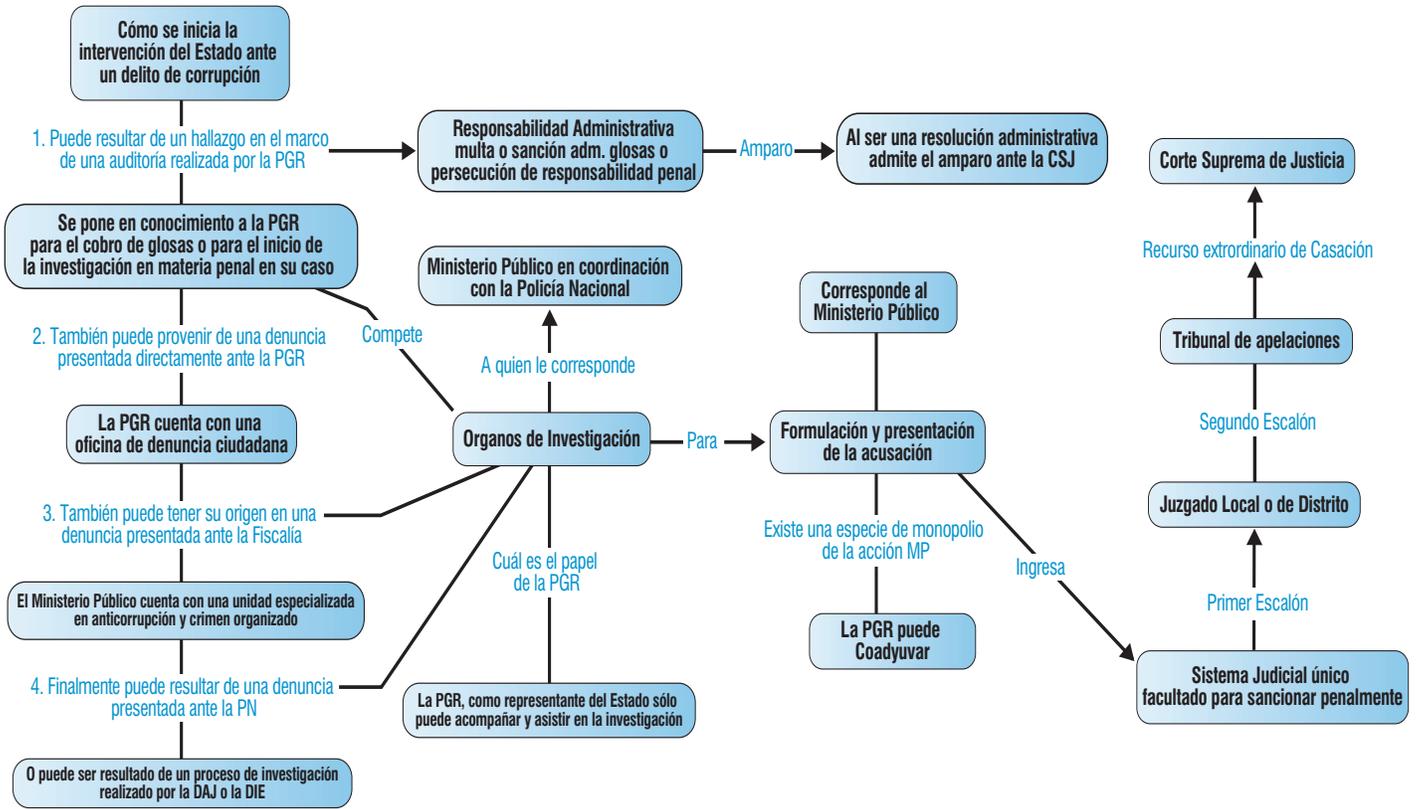
El mapa de actores en zona de riesgo que oscilan entre formalidad e informalidad, también es posible incluirlos en un diagrama de conjunto.

En el esquema se puede apreciar que por encima de la línea de formalidad existen sectores y

actividades normalmente reguladas. Por debajo hay actividades que se ubican en una zona gris entre lo formal y lo informal. Esto no quiere decir que sean ilegales, pero por su característica y funcionamiento tienen baja regulación, transparencia y poseen múltiples conexiones con actores y actividades del sector formal que deberían ser reguladas.

En algunos casos existe una confusión entre lo público y lo privado, que configuran zonas de riesgo.

Diagrama 3. Ruta de la corrupción, denuncia, investigación y sanción



Fuente: Elaboración propia a partir de leyes nacionales

Diagrama 4. Situación actual PLD - CFT

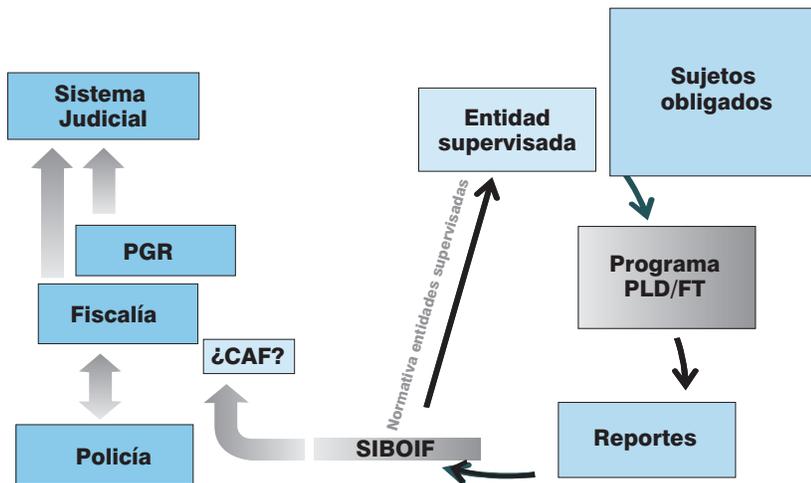
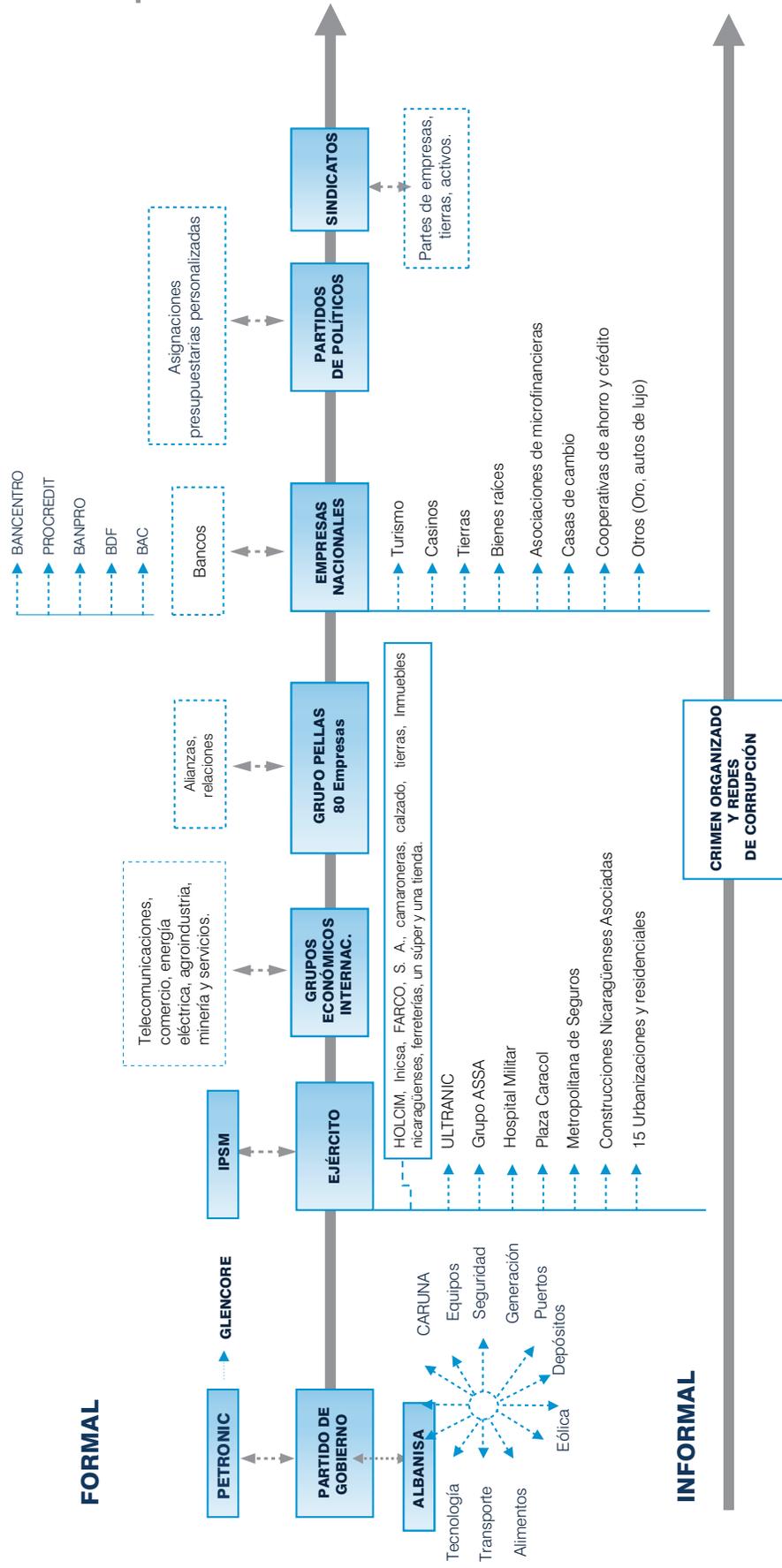


Diagrama 5: Actores en Zonas Sensibles y de Riesgo



IV. La experiencia piloto: análisis de casos

A continuación se presentan dos casos que permiten ejemplificar la validez del enfoque sistémico como una herramienta de análisis ante situaciones de corrupción de cualquier tipo. Para el desarrollo de este acápite fue seleccionado un caso de corrupción administrativa y uno de pequeña corrupción.

A. Caso de corrupción administrativa en las contrataciones públicas (Caso Hispánica- Ministerio de Transporte e Infraestructura)

En octubre del 2002 el Ministerio de Transporte e Infraestructura (MTI), invitó a licitar a empresas constructoras para llevar a cabo el proyecto de obras de desdoblamiento de la carretera Managua-Masaya-Granada, proyecto que contaría con fondos provenientes de recursos concesionales (100% FAD) del crédito de transformación y reconstrucción (Crédito Mitch) para Nicaragua aprobado por el gobierno del Reino de España.

El costo del proyecto sería de US\$28,797,372.74 para ejecución de las obras ingenieriles, US\$1,202,627 para supervisión de las mismas, US\$252,026.14 por pago de terrenos expropiados y US\$ 1,451,714.33 por afectación de servicios. Se planificó la ejecución de la obra para un tiempo de 24 meses y 26 meses de supervisión.¹¹

Uno de los primeros aspectos a destacar durante el proceso de licitación tiene que ver con la limitante al principio de competencia, ya que la fuente de

los recursos, impuso las reglas del juego, lo que avala la Ley de Contrataciones del Estado (Ley¹², que establece que en estos casos se regirán por lo que establezca el prestador de los recursos¹³). Así que se estableció que se invitaría a participar únicamente empresas españolas. A la licitación se presentaron tres empresas: Empresas Obrascón-Huarte (en adelante Obrascón), S.A, F.C.C Construcción S.A. (en adelante FCC), y Constructora Hispánica (en adelante Hispánica). Las dos primeras de reconocida trayectoria en el sector (en especial la segunda), contrario a la última de la cual muy poco se conocía.

En noviembre del 2002, al evaluar las ofertas (técnicas y económicas), el comité de licitación establece en el acta de evaluación que forma parte del dictamen de recomendación el cual remite a la máxima autoridad del órgano contratante, que descalifica a Hispánica por establecer un precio 21.31% por debajo del presupuesto base. Consideraron que el precio no incluía actividades establecidas en el Pliego de Bases y Condiciones (PBC) y detectaron costos desbalanceados. A su vez, descalifican a Obrascón ya que no incluyó en su oferta los trabajos de diseño para el tramo de la carretera Masaya los que fueron requeridos en el PBC.

Al notificársele a Hispánica la recomendación, interpone un recurso de aclaración. En febrero del 2003, el comité de licitación resuelve que no ha lugar al recurso y mantener los criterios establecidos en el dictamen. En marzo interpone recur-

¹¹ Datos extraídos del expediente de la contratación administrativa entre Hispánica y MTI.

¹² Cabe señalar que la Ley 323 fue derogada por la Ley 737 la que entró en vigencia en febrero del 2011.

¹³ Art. 3, inc. f. Ley 323.

so de impugnación ante la máxima autoridad del MTI. En este mismo mes, se conforma el comité revisor para conocer del recurso. Este comité se conforma por tres personas: el tercer funcionario de mayor rango del Ministerio (quien lo preside), un delegado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) y un delegado de la Procuraduría General de Justicia.

Dicho comité recomienda adjudicar la licitación a Hispánica argumentando que presentó la oferta económicamente más recomendable, ajustada a los requerimientos técnicos establecidos en el PBC y por contar con la capacidad para ejecutar el proyecto y otorgar las garantías exigibles.

Ambas partes, Hispánica y MTI, formalizan el contrato por un monto de US\$ 25, 811,085.20 con una duración de 24 meses (730 días) contados a partir de la orden de inicio, con fecha de comienzo de la ejecución noviembre del 2003 y de finalización noviembre del 2005.

Dos hechos son importantes de considerar con la firma del contrato: el primero tiene relación con la verificación de las condiciones legales y técnicas del terreno donde se ejecutará la obra. El proyecto requería la utilización de terrenos subyacentes a la carretera propiedad de particulares, para lo cual se hacía necesario expropiar iniciando con una declaratoria de utilidad pública y la posterior indemnización de los mismos. Durante la negociación entre los propietarios de los terrenos y el MTI, se dieron algunos inconvenientes e irregularidades, las que quedaron expuestas en resolución que emitiera el Consejo Superior de la Contraloría General de la República (CGR) el 4 de enero del 2007¹⁴.

En la resolución se establece responsabilidad administrativa, penal y civil en contra del ministro y el secretario general del MTI en el período de ejecución de la obra. A través de acuerdo ministerial emitido en enero del 2005 el ministro le concedió

al secretario general la facultad de negociar de manera bilateral con los propietarios de los terrenos y suscribir con ellos un documento privado denominado "Convenio". En estos documentos se pactaba entre otros aspectos el valor del bien afectado, la forma de pago, la responsabilidad del MTI de cubrir los gastos y pago de la elaboración del plano matriz y segregación, atestados de ley y el pago por cartulación e inscripción registral. La CGR determinó que el procedimiento administrativo ejecutado por ambos funcionarios fue ilícito, al desviar los fondos del Estado para beneficiar a terceras personas.

Entre las irregularidades cometidas se señala que: a) en algunos casos, los supuestos dueños de los bienes que firmaron los acuerdos no acreditaron el dominio ni la posesión de los bienes; b) que el ministro no declaró de utilidad pública los bienes; c) la no existencia de documentos legales que soporten la tenencia legítima de los bienes por parte del MTI. La resolución determina que el daño patrimonial causado al Estado nicaragüense asciende a la cantidad de C\$11,031,427.81 por la compra de 205,313.19 metros cuadrados que suman 74 propiedades.

Reportes periodísticos del 2007 señalan que la fiscalía de la unidad de anticorrupción y crimen organizado tenía en su poder documentación donde se menciona a tres personas primos hermanos del ex ministro de Gobernación, uno de los más cercanos funcionarios del presidente de la república, los que recibieron C\$92.56 por cada metro cuadrado de tierra, cuando a la mayoría de los pobladores que vendieron propiedades por donde pasaría la carretera le pagaron entre C\$41.00 y C\$50.00¹⁵.

Sobre este tema, en declaración que brindara ante la fiscalía en el 2007, el ministro señaló que se tomó la decisión de pagar los montos establecidos por los terrenos ubicados en Masaya y Nindirí, de acuerdo con los concejales de las alcaldías de los respectivos municipios.

14 Resolución del Consejo Superior de la CGR disponible en http://www.cgr.gob.ni/cgr/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=235&Itemid=101

15 Para más información ver: <http://impreso.elnuevodiario.com.ni/2006/10/23/nacionales/32049>

Un segundo hecho tiene relación con que el MTI recibió garantía de cumplimiento de contrato emitida por el Banco Bilbao Vizcaya Argentaria, S.A (BBVA), el cual no contaba con corresponsalía en Nicaragua, violando la Ley 323 que señala que las garantías tienen que ser emitidas por entidades que estén bajo la supervisión de la Superintendencia de Bancos y otras instituciones financieras (SIBOIF)¹⁶.

Esto generó que ésta no se pudiera ejecutar, llegado el momento de aplicación de la garantía por causa de incumplimiento. En mayo del 2007, cuando la fiscalía cita al ex ministro¹⁷ para declarar, éste señala que la decisión de aceptar la garantía en estas condiciones y la misma adjudicación de la licitación a Hispánica fue un hecho consultado con el presidente Enrique Bolaños, quien le manifestó que escogiera a la empresa que ofertara el menor precio si contaba con la garantía necesaria. A su vez, mencionó que la responsabilidad de la adjudicación también tenía que recaer sobre los miembros del Comité Revisor (el ministro del MHCP, el Procurador General de la República y el Secretario General del MTI).

Ante estos planteamientos, al ser citado el presidente de la República en junio del 2007, manifestó que recomendó al ex ministro que aceptara el precio más bajo, pero señaló que al final quien tenía la responsabilidad legal sobre este caso sería él, como funcionario responsable de esa cartera.

Entre los incumplimientos e irregularidades que se dieron en la ejecución de la obra se destacan:

- Solicitud de revisión de precios tres semanas después de haber obtenido la adjudicación (por incremento en precios de materiales y suministros) aun cuando esto no se contemplaba en el contrato;
- Tres rechazos de la programación de la obra presentados, hasta el número cuatro fue acep-

tado. Los trabajos no iniciaban en los tiempos especificados;

- Incumplimiento de la obligación de desarrollar diseño a escala del proyecto;
- Durante la ejecución fueron constantes las faltas de trabajadores, equipos y materiales;
- En múltiples ocasiones Hispánica suspendió los trabajos sin mediar ningún aviso u orden de suspensión de parte de la supervisión;
- Incumplimiento de las medidas de seguridad establecidas en la normativa que regula esta materia (NIC-80) y la introducción del equipo propuesto (maquinaria) y del personal;
- Aunque se dio la entrega sustancial del trabajo, se señalaron diversos pendientes, los que no fueron solventados;
- Retrasos en la entrega de la obra, entre otros.

Este último aspecto, podría ser considerado causal para la aplicación de la cláusula de penalización establecida en el contrato, disposición que no se ejecutó. Este hecho daría lugar a investigación por parte de la CGR y la posterior emisión de resolución administrativa en donde se establece para el ex ministro del MTI responsabilidad penal, civil y administrativa hasta por un monto de US\$ 10 millones.

Cabe señalar que al contrato entre Hispánica y el MTI se le anexaron siete acuerdos suplementarios que se dieron entre octubre de 2003 y noviembre del 2007. En el último de ellos, las partes acordaron detener el proceso de arbitraje en el que estaban inmersos y el cual era conocido por la Corte Permanente de Arbitraje (CPA) con sede en La Haya, lo que representaba serios costos al Estado Nicaragüense.

También se acordó la retribución a Hispánica de ciertos montos y que la constructora construiría un tramo más de la carretera y dejaría al MTI parte de la maquinaria utilizada. Este acuerdo surgió a sugerencia de la comisión interinstitucional de seguimiento y atención a procesos de demandas ju-

¹⁶ Establecido en el art.49 de la Ley 323.

¹⁷ Cabe señalar que el ex ministro del MTI al momento de su declaración, se desempeñaba como secretario de asuntos políticos de la presidencia.

diciales y arbitrajes sobre la ejecución de contratos de obras de infraestructura, que fue conformada por el presidente de la República a través de decreto en mayo del 2007.

1. La ruta de la denuncia, investigación y acusación

La denuncia de irregularidades en la ejecución del proyecto se genera por una parte por los medios de comunicación y las quejas ciudadanas por los inconvenientes que la retardación del proyecto está ocasionando.

En el 2004 se dan dos situaciones importantes de señalar: por una parte, en junio del 2004 se da la intervención de los diputados de la Comisión de Transparencia y Probidad de la Asamblea Nacional (AN), que dada las denuncias de los medios de comunicación de irregularidades en la ejecución de la obra, decidieron solicitar el expediente de la contratación, visitar in situ al lugar de ejecución de la obra y solicitar la comparecencia del ministro del MTI.

Un segundo hecho se daba en mayo de ese mismo año, cuando de oficio la CGR inicia una investigación sobre las irregularidades en la ejecución de la obra. En una primera fase, interviene la dirección de contrataciones, realizando entrevistas a personal clave del MTI. De estas indagaciones se logró determinar que la obra había iniciado sin que se contara con un diseño definitivo y que se estaba trabajando con un diseño preliminar que no se ajustaba por completo a lo requerido, entre otros hallazgos relevantes que dieron lugar a las auditorías especializadas que realizó esta entidad cuyo resultado se genera en el 2007.

Como resultado de las auditorías, el Consejo Superior de la CGR emite resoluciones administrativas donde determina responsabilidades penales, civiles y administrativas en contra de varios ex funcionarios del MTI. En el primero de los casos para el ex ministro en el período 2002- enero 2007 y el

secretario ejecutivo por los acuerdos realizados en razón de la compra de los terrenos; en el segundo para el ex ministro por la no aplicación de la cláusula penal y por la recepción de la garantía de cumplimiento emitida por una entidad no autorizada por la SIBOIF; y la tercera al ex ministro en el período siguiente al 2007 por establecer un séptimo acuerdo suplementario que genera perjuicios al Estado nicaragüense.

Con posterioridad la CGR giraría diligencias a la PGR para que se iniciara el proceso que tendría como resultado el embargo de bienes del ex ministro, específicamente propiedades ubicadas en Carretera Sur¹⁸.

En marzo del 2009, la Fiscalía presentó tres acusaciones en contra del ex ministro, dos de las cuales estaban vinculadas al caso Hispánica. En una de ellas, se acusaba al ex ministro del período 2002-2007 y al secretario ejecutivo, por fraude en contra del Estado por un monto de C\$6 millones y US\$ 4 millones, y en la segunda se acusaba a los dos ex ministros por fraude calculado en US\$ 6 millones. Las causas fueron acogidas en un juzgado penal de audiencias. La Fiscalía solicitó cita a las autoridades judiciales para la respectiva audiencia y restricción migratoria para todos los imputados.

Ante estas acusaciones, el ex ministro del período 2002- 2007 interpuso recurso de amparo ante la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, hecho que paralizó el proceso judicial y cualquier otra medida que se pretendiera realizar. A la fecha la sentencia de este caso se encuentra pendiente de dictar.

2. Supuesto delitos involucrados

Durante el desarrollo del caso se pueden observar diversas actividades en la que los funcionarios del MTI (ministros y secretario general) se vieron involucrados, que constituyen delitos según el Código Penal Nicaragüense. Cabe señalar que el Ministerio Público sólo acusó a los funcionarios por los

¹⁸ Para ver noticia relacionada: <http://impreso.elnuevodiario.com.ni/2007/03/31/nacionales/45243>

delitos de fraude contra el Estado Nicaragüense. A continuación se señalan los tipos penales que a nuestra consideración estuvieron presentes.

Cuadro 1. Posibles tipos penales presentes en el caso Hispánica- MTI

Delito	Artículo	Tipo Penal	Sanción
Tráfico de influencia	Art. 450	La autoridad, funcionario o empleado público, que por sí o por medio de otra persona o actuando como intermediario, influya en otra autoridad, funcionario o empleado público, de igual, inferior o superior jerarquía, prevaleciéndose del ejercicio de las facultades de su cargo o de cualquier otra situación derivada de su relación personal o jerárquica con éste o con otra autoridad, funcionario o empleado público o abusando de su influencia real, o supuesta para conseguir una ventaja o beneficio indebido, que pueda generar directa o indirectamente un provecho, económico o de cualquier otra naturaleza, para sí o para terceros.	Penas de cuatro a seis años de prisión e inhabilitación absoluta por el mismo período.
Abuso de autoridad o funciones	Art. 432	La autoridad, funcionario o empleado público que con abuso de su cargo, o función, ordene o cometa cualquier acto contrario a la Constitución Política de la República de Nicaragua, leyes o reglamentos en perjuicio de los derechos de cualquier persona.	Penas de seis meses a dos años de prisión e inhabilitación para ejercer el cargo o empleo público de seis meses a cuatro años.
Malversación de caudales públicos	Art. 452	La autoridad, funcionario o empleado público que dé un destino diferente al señalado por la ley, para los caudales públicos, bienes muebles o inmuebles, dinero o valores pertenecientes a cualquier administración pública, órganos, dependencias, entes desconcentrados, descentralizados, autónomos o empresas del Estado, del Municipio y de las Regiones Autónomas u organismos dependientes de algunas de ellas, cuya administración, tenencia o custodia le hayan sido confiados por razón de su cargo o funciones de la administración pública.	Penas de dos a cinco años de prisión e inhabilitación por el mismo período, para ejercer empleo o cargo público.
Fraude	Art. 454	La autoridad, funcionario o empleado público que en los contratos, suministros, licitaciones, concursos de precios, subastas, o cualquier otra operación en la que intervenga por razón de su cargo o comisión especial, defraudare o consintiera que se defraude a la administración pública, órganos, dependencias, entes desconcentrados, descentralizados, autónomos o empresas del Estado, del municipio y de las Regiones Autónomas.	Penas de cinco a diez años de prisión e inhabilitación por el mismo período para ejercer el cargo o empleo público
Cohecho cometido por autoridad, funcionario o empleado público	Art. 421	La autoridad, funcionario o empleado público que requiera o acepte por sí o a través de terceros una dádiva, dinero, favores, promesas o ventajas, o cualquier objeto de valor pecuniario para sí mismo o para otra persona o entidad, a cambio de la realización, retardación, agilización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas.	Penas de cuatro a seis años de prisión e inhabilitación por el mismo período, para ejercer el empleo o el cargo público.
Peculado	Art. 451 Pn.	La autoridad, funcionario o empleado público que sustraiga, apropie, distraiga o consienta, que otro sustraiga, apropie o distraiga bienes, caudales, valores o efectos públicos, cuya administración, tenencia o custodia le hayan sido confiados por razón de su cargo en funciones en la administración pública, órganos, dependencias, entes desconcentrados, descentralizados, autónomos o empresas del Estado del Municipio y de las Regiones Autónomas, para obtener para sí o para tercero un beneficio.	Penas de prisión de cuatro a diez años, e inhabilitación absoluta por el mismo período.

4. Incentivos y señales

Este caso muestra algunas señales importantes de visibilizar e incentivos que permitieron que se dieran los hechos de corrupción y que, una vez ocurridos, quedarán en la impunidad.

a) Señales

- Presidente de la República protege a funcionario de primer nivel (ex ministro).
- CGR actúa de oficio investigando irregularidades.
- Involucramiento de diferentes actores como la Comisión de Transparencia y Probidad de la Asamblea Nacional.
- Es posible la determinación de responsabilidades administrativas, no obstante, no se prospera en la imposición de sanciones de carácter penal.
- Aunque entidades como el Ministerio Público emprendieron acusación en contra de funcionarios involucrados en los hechos de corrupción, el proceso se paralizó con la interposición de recursos de amparo.
- El Recurso de Amparo no tiene sentido en los casos que involucran delitos de corrupción en contra del Estado.
- Aunque las investigaciones de las irregularidades se dieron desde un inicio, éstas sólo generaron resultados positivos cuando disminuyó el riesgo político con el cambio de gobierno.
- Las irregularidades que se cometieron fueron muy visibles e involucraron a diversos funcionarios (de nivel alto e intermedio).

b) Incentivos

- Premios otorgados a los funcionarios involucrados en las irregularidades en pago por silencio.

Algunos de estos premios fueron: pago de altas indemnizaciones, beneficios para familiares, nombramientos en puestos claves y ofrecimiento de candidaturas a puestos de elección popular. Esto último, con el objetivo de brindar inmunidad.

- Permisibilidad de alto grado de discrecionalidad de parte de los funcionarios involucrados.

3. Aspectos relevantes del caso

El caso Hispánica- MTI es un ejemplo claro de corrupción administrativa que involucró a una serie de funcionarios de alto e intermedio nivel del período de gobierno 2002- 2007, quienes se vieron involucrados en irregularidades desde el proceso de licitación hasta la ejecución y finalización de la obra.

En este caso es interesante observar el involucramiento de diferentes actores que participaron en la ruta de la denuncia, investigación y acusación. De ellos sobresale el actuar de la CGR, que de oficio realizó las investigaciones y auditorías especiales que dieron lugar a la determinación de responsabilidades administrativas, penales y civiles de algunos ex funcionarios del MTI.

Cabe señalar que los resultados del trabajo de la CGR y el posterior actuar del Ministerio Público acusando a los ex funcionarios, se hizo efectivo a partir del cambio de gobierno cuando se generó menos presión política.

El proceso judicial emprendido, no ha prosperado en vista de la utilización por parte de los ex funcionarios de recursos de amparo en contra de las acusaciones que a la fecha no han sido fallados por la sala Constitucional de la CSJ. Este hecho refuerza el planteamiento de lo negativo que resulta el permitir el Recurso de Amparo en los casos de corrupción en contra del Estado, ya que este es utilizado como instrumento que permite la impunidad.

Diagrama 6. Principales hitos durante el proceso de licitación y ejecución de la obra

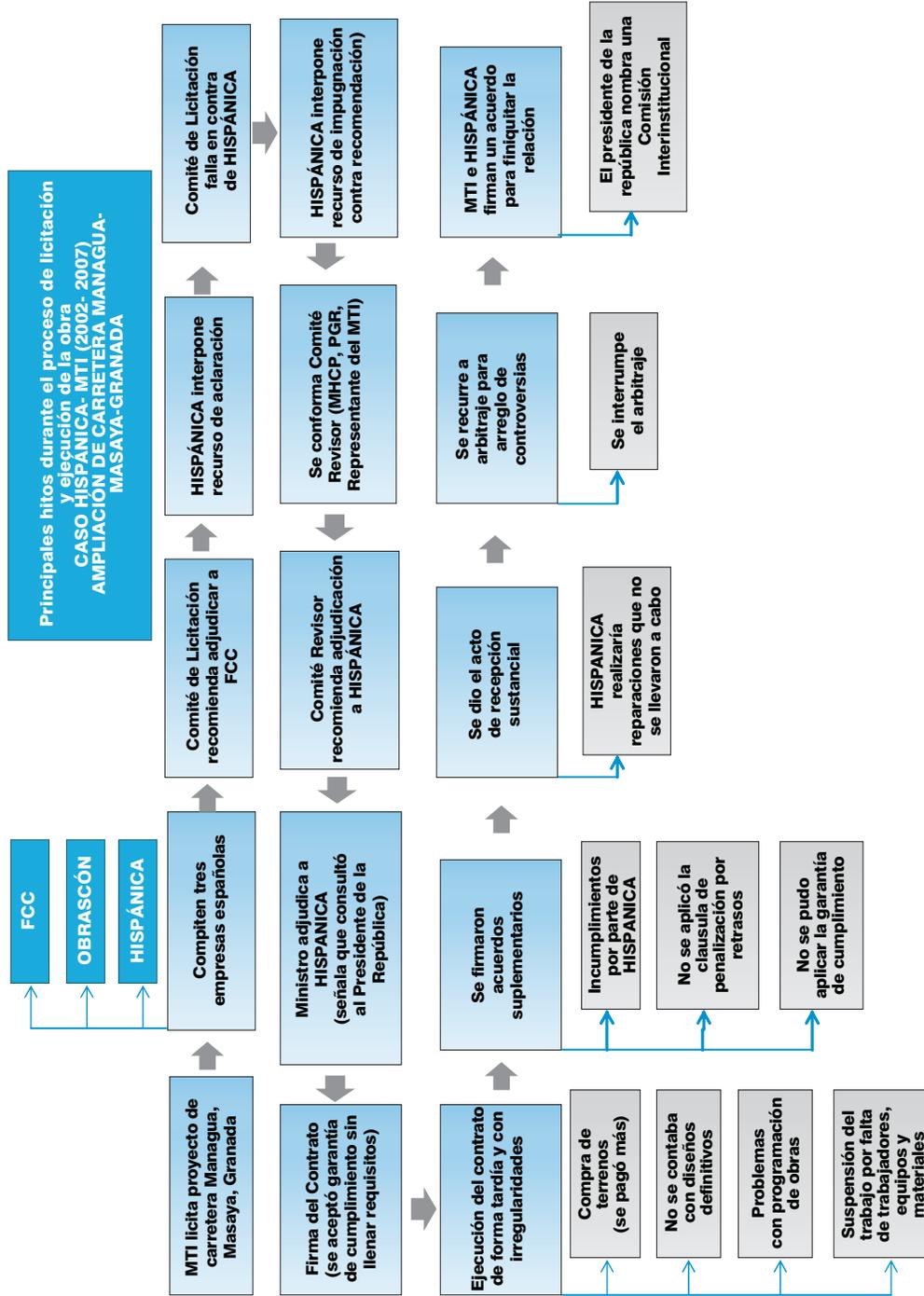
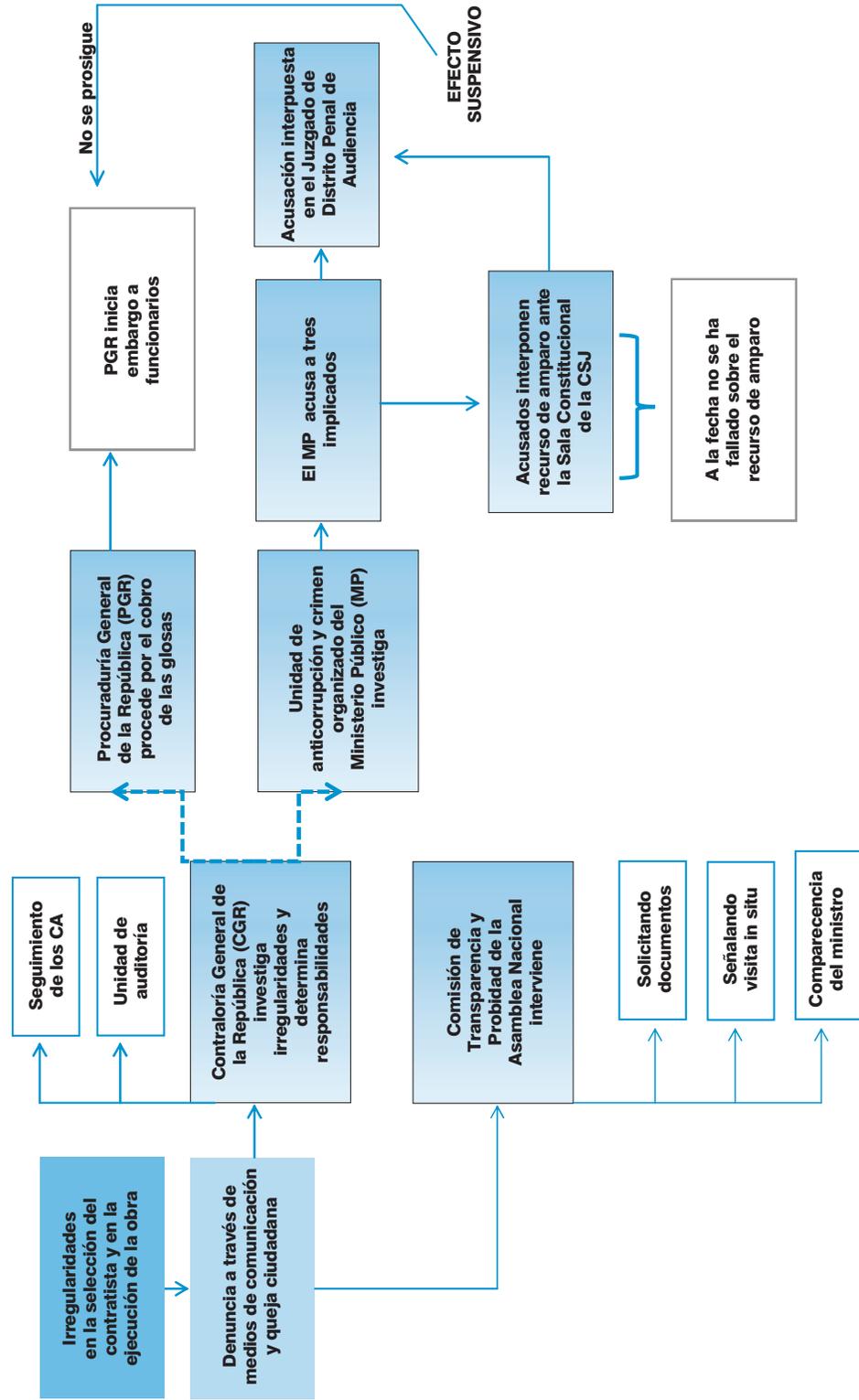


Diagrama 7. Ruta de denuncia, investigación y acusación en caso Hispánica- MTI



B. Caso de Pequeña Corrupción. Falsificación de cédulas de identidad

En los años 2009 y 2010 se hicieron públicos dos casos que involucraban a funcionarios del Consejo Supremo Electoral (CSE) en la falsificación de cédulas de identidad que fueron utilizadas para encubrir la identidad de víctimas de trata de personas. Las cédulas falsas fueron extendidas mediante el soborno y pago a estos funcionarios, acción que se encuentra tipificada como delito en la legislación penal. Otros casos de falsificación de cédulas relacionados con grupos de narcotraficantes se han dado a conocer en diferentes medios de comunicación del país durante los últimos años, lo cual hace suponer que este tipo de delito de ha convertido en una práctica frecuente de los grupos del crimen organizado.

El primer caso se conoció en febrero del 2010 a través de una serie de reportajes publicados por El Nuevo Diario¹⁹. Un equipo periodístico de ese medio desarrolló una investigación que se enfocaba en la trata de personas con fines de explotación sexual comercial en la ciudad de Managua. Los periodistas acudieron a un centro nocturno y contactaron a una mujer que “reclutaba” jóvenes menores de edad en distintos lugares del país, les tramitaba una cédula falsa utilizando contactos dentro del CSE y las ubicaba en centros nocturnos como prostitutas.

La tramitación de la cédula falsa fue realizada a un costo de US\$50.00 (cincuenta dólares) en un tiempo aproximado de tres días. El propósito de esa cédula era cambiar totalmente la identidad de las jóvenes involucradas a fin de que las autoridades no pudiesen dar con su paradero, de tal manera que no solamente se alteraba la edad, sino que se les daba un nuevo nombre y dirección. De acuerdo con la joven informante que colaboró con

la investigación, el funcionario del CSE involucrado tenía pleno conocimiento de los propósitos del trámite.

El segundo caso apareció en los diarios en noviembre de 2010 y se refiere a la sentencia de un norteamericano y un nicaragüense condenados en juicio por trata de menores y prostitución; las víctimas: dos gemelas de 15 años²⁰. El caso inicia cuando una de las gemelas es “reclutada” por una mujer en Managua, quien le facilita una cédula falsificada y la lleva a San Juan del Sur donde es prostituida. Posteriormente, la primera joven realiza una visita a su casa y regresa a San Juan del Sur con su gemela, la que también es prostituida. Días después, el norteamericano junto con el nicaragüense deciden trasladar a las gemelas hacia Costa Rica, en el trayecto, son detenidos por un policía que acepta un soborno para dejarlos pasar, pero más adelante, una policía los detiene, rechaza un intento de soborno, y captura a los hombres con las jóvenes.

Las jóvenes reclutadas en su mayoría son menores de edad y no cuentan con documentos de identificación ciudadana, por lo que los reclutadores les ofrecen tramitar la cédula, la que obtienen de forma fraudulenta y falsificada utilizando sus contactos con funcionarios dentro del CSE. En este caso, la cédula tiene como principal objetivo cambiar la identidad de las mujeres reclutadas a fin de que las autoridades no puedan detectar el delito cuando realizan inspecciones en los locales o centros nocturnos donde son explotadas. Pero también tiene como objetivo que sus familiares no logren dar con su paradero.

19 La primera parte del caso consta de tres artículos periodísticos, ver versiones electrónicas: a) <http://impreso.elnuevodiario.com.ni/2010/02/07/nacionales/118647>; b) <http://impreso.elnuevodiario.com.ni/2010/02/08/especiales/118683>; y c) <http://impreso.elnuevodiario.com.ni/2010/02/09/especiales/118732>. Una vez revelada la investigación, el CSE demandó a los participantes sin investigar a fondo los señalamientos contra sus funcionarios.

20 Ver versión electrónica: <http://www.elnuevodiario.com.ni/nacionales/87633>

2. Supuestos delitos involucrados

En ambos casos, y en los demás denunciados públicamente en los medios de comunicación, se puede apreciar una cadena de delitos cometidos

por las diferentes personas involucradas en ellos y son demostrativos de la forma en que operan grupos de crimen organizado vinculados con delitos complejos relacionados con el narcotráfico y la trata de personas. Estos delitos son:

Cuadro 2. Delitos contra el patrimonio y el orden socioeconómico

Arto.	Tipo penal	Conducta delictiva	Sanción	Sujeto activo
283	Lavado de dinero, bienes o activos: Circunstancias agravantes	Cuando la actividad delictiva se vincule o derive de delitos relacionados con narcotráfico, u otros delitos que hayan sido realizados por miembros de grupo delictivo organizado o banda nacional o internacional salvo que concurra el delito de crimen organizado.	Multa de 3 a 6 veces del dinero, bienes o activos de que se trate, prisión de 7 a 15 años e inhabilitación por el mismo periodo para ejercer la profesión, cargo u oficio.	Empleado y/o funcionario del CSE, autoridad judicial.

Cuadro 3. Delitos de falsedad: Falsificación de documentos

Arto.	Tipo penal	Conducta delictiva	Sanción	Sujeto activo
284	Falsificación material	Quien haga en todo o en parte un documento falso o altere uno verdadero de un documento o instrumento público.	Prisión de 1 a 4 años	Empleado y/o Funcionario del CSE
285	Falsedad ideológica	Quien inserte o haga insertar en un documento o instrumento público declaraciones falsas.	Prisión de 1 a 4 años	Empleado y/o Funcionario del CSE
289	Uso de falso documento	Quien haga uso de un documento falso o alterado.	Prisión de 6 m. a 3 años y multa de 50 a 200 días	Proxenetes y tratantes
290	Circunstancia agravante	Delitos realizados por autoridad, funcionario o empleado público en ejercicio de sus funciones o en ocasión de su cargo.	Prisión de 1 a 4 años incrementada hasta 1/3	Empleado y/o Funcionario del CSE
295	Tenencia de instrumentos falsificados	Quien fabrique instrumentos destinados a cometer alguna de las falsificaciones.	Prisión de 6 meses a 1 año o multa de 90 a 300 días	Empleado y/o Funcionario CSE y tratantes.

Cuadro 4. Delitos contra la administración pública

Arto.	Tipo penal	Conducta delictiva	Sanción	Sujeto activo
432	Abuso de autoridad o funciones	Autoridad, funcionario o empleado público que con abuso de su cargo, o función, ordene o cometa cualquier acto contrario a la Constitución Política de Nicaragua, leyes o reglamentos en perjuicio de los derechos de cualquier persona.	Prisión de seis meses a dos años e inhabilitación para ejercer el cargo o empleo público de seis meses a cuatro años.	Empleado y/o Funcionario del CSE
433	Incumplimiento de deberes	La autoridad, funcionario o empleado público que sin causa justificada omite, rehúse o retarde algún acto debido propio de su función, en perjuicio de cualquier persona.	Prisión de seis meses a un año e inhabilitación para ejercer el cargo por el mismo periodo.	Empleado y/o Funcionario del CSE

Arto.	Tipo penal	Conductadelictiva	Sanción	Sujetoactivo
450	Tráfico de influencias	La autoridad, funcionario o empleado público, que por sí o por medio de otra persona o actuando como intermediario, influya en otra autoridad, funcionario o empleado público, de igual, inferior o superior jerarquía, prevaleándose del ejercicio de las facultades de su cargo o de cualquier otra situación derivada de su relación personal o jerárquica con éste o con otra autoridad, funcionario o empleado público o abusando de su influencia real, o supuesta para conseguir una ventaja o beneficio indebido, que pueda generar directa o indirectamente un provecho, económico o de cualquier otra naturaleza, para sí o para terceros.	Prisión de cuatro a seis años e inhabilitación absoluta por el mismo período.	Empleado y/o Funcionario del CSE

Cuadro 5. Delitos contra la tranquilidad pública

Arto.	Tipo Penal	ConductaDelictiva	Sanción	SujetoActivo
393	Crimen Organizado	Quien forme parte de un grupo delictivo organizado o banda nacional o internacional estructurada, de dos o más personas, que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con la finalidad de obtener directa o indirectamente, un beneficio económico o de cualquier índole, con el propósito de cometer uno o más delitos graves.	Prisión de cinco a siete años.	Empleado y/o Funcionario del CSE y Red de tratantes.

Cuadro 6. Delitos contra la familia Delitos contra el estado civil

Arto.	Tipo Penal	ConductaDelictiva	Sanción	SujetoActivo
213	Suposición, supresión y alteración del estado civil	Quien mande a inscribir en el registro correspondiente el nacimiento o muerte de una persona inexistente, altere los datos registrales de una persona u oculte su existencia	Prisión de 2 a 4 años. Aumentada de 3 a 5 años cuando el responsable es funcionario público.	Empleado y/o Funcionario del CSE, autoridad judicial y Red de tratantes.

3. Una de las rutas para obtener una cédula falsa

La falsificación de cédulas es un delito que se ha venido presentando de manera recurrente en diversos casos conocidos públicamente y que están claramente vinculados a actividades de crimen organizado, particularmente casos de narcotráfico y trata de personas. En estos casos se conoció que el funcionario del CSE involucrado tenía pleno conocimiento de los propósitos del trámite, lo que lo relaciona o vincula de manera directa con las acciones delictivas del grupo de crimen organizado.

Una de las formas que más se utiliza para poder tramitar u obtener una cédula de identidad falsa, es a través de la obtención de un certificado de nacimiento original. Para eso, en muchos de los casos el procedimiento que se ha seguido es el de solicitar un trámite de reposición de partida de nacimiento a través de un proceso judicial, que consiste en llenar un formulario, presentarse con dos testigos – que en estos casos, son falsos -, y sobre esa base, el juez dicta una sentencia ordenando reponer el certificado.

Una vez que obtienen la sentencia ordenando reponer la partida de nacimiento, ésta es inscrita y registrada en el Registro del Estado Civil de las personas, donde les extienden el nuevo certificado y con este documento acuden al funcionario de contacto dentro del CSE para que les tramite la cédula de identidad falsa. Todo el procedimiento se constituye en una cadena de falsificación de documentos.

De acuerdo a algunas autoridades, la mayoría de los funcionarios involucrados son de primera línea, con rangos menores, pero es evidente que están respaldados por alguien de nivel superior que está enterado y conoce de la emisión de las cedulas falsas.

4. La vulneración de los sistemas de control institucional

El delito de falsificación de cédulas cometido por los funcionarios, autoridades o empleados públicos del CSE, infringe el principio de protección de los intereses, seguridad, credibilidad, confianza y transparencia del Estado, en particular frente a los ciudadanos. La falsificación de cédulas de identidad es un delito que altera el estado civil de las personas ya que se está identificando a una persona inexistente y se cambia u oculta su verdadera identidad.

Las repercusiones que tiene afectan gravemente la institucionalidad ya que se vulnera el sistema jurídico, específicamente las normas de control interno establecidas en cada una de las instituciones. Este tipo de actividades es parte del catálogo de delitos cometidos en contra de la administración pública porque la emisión de cédulas falsas facilita y promueve el delito de trata o de narcotráfico y el sistema penal ha establecido como un agravante este tipo de actos de corrupción ya que el mismo se ha consumado por abuso de la función del cargo público y está sujeto a una sanción legal.

5. Responsabilidades en la actuación institucional

Una vez denunciados los casos, tenían que intervenir varias instituciones del sistema de justicia penal y órganos de control externo e interno de la administración pública a fin de investigar, juzgar y sancionar a los actores involucrados en la comisión de los delitos. Las instituciones principales en esa ruta de actuación, son:

Cuadro 7. Ruta de la vulneración del control administrativo y respuesta institucional

Institución	Proceso	Norma infringida		Respuesta institucionales perada
CSE	Emisión de cédula de identidad falsificada.	Arto,	Código Penal	El CSE, de conformidad con el Arto. 30 de la ley 152, Ley de Identificación Ciudadana, debió dictar las normas y tomar las providencias necesarias para la garantía de seguridad de las cédulas de identidad ciudadana emitidas. Así mismo, según el Arto. 38, inciso e), 40 y 41, debió cancelar y suspender de manera inmediata y de oficio las referidas cédulas de identidad por haber sido expedidas ilegalmente.
		213	Suposición, supresión y alteración del estado civil.	
		283	Circunstancias agravantes.	
		284	Falsificación material.	
		285	Falsedad ideológica.	
		290	Circunstancia agravante.	
		295	Tenencia de instrumentos de falsificación.	
51 y 52	Ley de Identificación Ciudadana.	El CSE a través de la Dirección General de Cedulación debió haber sancionado e informado a las autoridades correspondientes de los delitos cometidos.		
MP	Acusar y representar los intereses de la sociedad y el Estado. Ejercer la Acción Penal por ser delitos de acción pública.	Arto.	Ley 346, Ley Orgánica del Ministerio Público.	El MP debió promover de oficio la investigación y persecución del delito por ser éste de acción pública; e instar a la Contraloría General de la República a que se pronunciara de acuerdo a la ley. De la denuncia y publicación realizada en los medios de comunicación y siendo que se tuvo conocimiento en la investigación del delito de trata de personas, debió remitir a la Policía Nacional la petición de la investigación respectiva con las instrucciones jurídicas pertinentes y determinar oportunamente el ejercicio de la acción penal.
		10	Atribuciones, numeral 1, 2, 3, 7, 8.	
		14	Funciones del Fiscal General, # 2, 3 y 5.	
		31	Investigación policial, información y colaboración.	
		32	Participar en investigación.	
33	Coordinación directa entre Fiscales y Policía Nacional.			
PGR	Representar y ser parte en juicio en conjunto con el Ministerio Público.	Arto.	Ley 411, Ley Orgánica de la PGR	La PGR debió supervisar las actuaciones de los funcionarios y empleados del CSE, y pedirles informes de sus actuaciones.
		2	Atribuciones, #1 13, 16 y 17.	
PN	Investigar los delitos de acción pública y remitir a las autoridades competentes.	Arto.	Ley 228, Ley de la Policía Nacional y sus Reformas.	De acuerdo a sus atribuciones, la Policía Nacional debió haber investigado de oficio o a petición del MP, CGR, PGR y del CSE el delito de falsificación, y una vez formado el expediente, haber informado a las autoridades competentes para el proceso de judicialización.
		3	Capítulo II de las Funciones de la Policía, numerales: 1, 2,3, 13, 25, 26, 27, 29 y 31.	
		21	Investigaciones Criminales.	
		46, 47 y 48	Auxilio Judicial.	
CGR	Sistema de control y fiscalización interna.	Arto.	Ley Orgánica CGR, Ley No. 681.	Debió haber ejercido el control y fiscalización a través de investigación y determinado las responsabilidades civiles, administrativas y penales. En este caso, como resultó presunción de responsabilidad penal, debió remitir a las autoridades competentes y judiciales el caso para proceso judicial.
		1	Órganos sometidos al control y fiscalización.	
		2		
		3		
		9	Atribuciones y funciones.	
24, 28 al 40				

Institución	Proceso	Norma infringida		Respuesta institucionales perada
CSJ	Administración de Justicia	Arto.	Ley 260, Ley Orgánica del PJ.	Una vez recibida la acusación por parte del MP, desarrollar el proceso penal de conformidad con lo establecido en el Código de Procedimiento Penal.
		8	Independencia Internaparaasegurar una Administración de Justicia pronta y cumplida.	
		18	Obligatoriedad de la actividad jurisdiccional. Los jueces y tribunales deben resolver siempre sobre las pretensiones que se les formulen, no pudiendo excusarse alegando vacío o deficiencia de normas.	
		48	Competencia de los Juzgados de Distrito de lo Penal, numeral 1: Conocer y resolver en primera instancia los procesos por delitos que merezcan penas más que correccionales.	

En los casos analizados, la ruta de actuación institucional funcionó de la siguiente forma:

- Medios de comunicación denuncian los casos de falsificación de cédulas para trata de personas y actividades de narcotráfico.
- Una vez conocida la denuncia, las instituciones del estado debieron iniciar el proceso de investigación y sanción a partir de tres alternativas: a) el Ministerio Público, b) la Procuraduría General de la República y c) la Contraloría General de la República.
- El Ministerio Público debió pedir a la Policía Nacional una ampliación de las investigaciones y una vez que se completara el expediente, enviarlo al juzgado correspondiente para iniciar el juicio y sanción a los culpables. Se conoce que el Ministerio Público inició el proceso de investigación, sin embargo, no prosiguió, de manera que los funcionarios del CSE involucrados y los integrantes de los grupos de crimen organizado quedaron en la impunidad. En otros casos conocidos públicamente tampoco se sabe que los distintos funcionarios del CSE hayan sido acusados por el delito de falsificación de documentos.

- La PGR y la CGR, al iniciar las investigaciones de oficio, debían pedir al CSE que les informara de los casos. Una vez que el CSE remitiera el informe correspondiente a cada una de ellas, estas instituciones están facultadas para presentar una denuncia ante los juzgados por sí mismas o en coordinación con el Ministerio Público. Hasta donde se conoce, ninguna de las dos instituciones activaron sus sistemas de control.

6. Señales e incentivos

Algunas señales que se manifiestan en este caso son las siguientes:

- Falta de voluntad política e institucional para judicializar los casos.
- Percepción de que la falsificación de cédulas es un delito menor.
- Percepción de que la pequeña corrupción no es sistémica ni tiene efectos significativos en la institucionalidad.
- El sistema de control existe y está normado, pero no funciona.
- Funcionarios de primer nivel protegidos por funcionarios intermedios o de nivel superior.

A continuación se mencionan algunos incentivos que a nuestra consideración están presentes:

- Impunidad para los funcionarios del CSE involucrados.
- Impunidad para los integrantes de grupos de crimen organizado asociados.
- Discrecionalidad y manipulación de cédulas con propósitos políticos-electorales.

7. Aspectos relevantes del caso

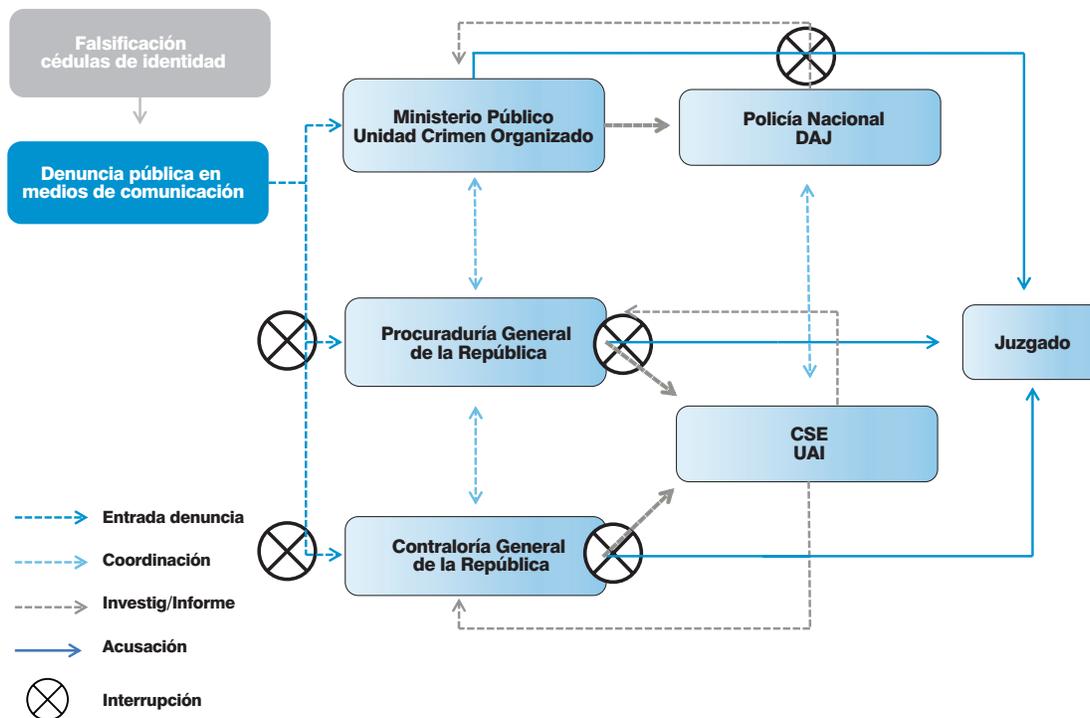
La falsificación de cédulas de identidad es una actividad reiterada y se presenta con mayor frecuencia en los casos vinculados con el narcotráfico y la trata de personas. Usualmente se la considera como un delito menor, sin embargo, los reiterados casos en los que se asocia con los delitos complejos de crimen organizado como narcotráfico y trata de personas, indican que no se puede subestimar

como delito y que existen redes de criminales organizados que involucran a funcionarios públicos, especialmente en el CSE.

Las dos causas principales de que este delito ocurra son: la falta de controles sólidos y/o cruzados en las instituciones involucradas. Asimismo, porque en esencia, no existe una verdadera voluntad política de las máximas autoridades de la institución para frenar este tipo de prácticas, de manera que los sistemas de control institucional se ven expuestos y susceptibles de ser vulnerados por las redes del crimen organizado.

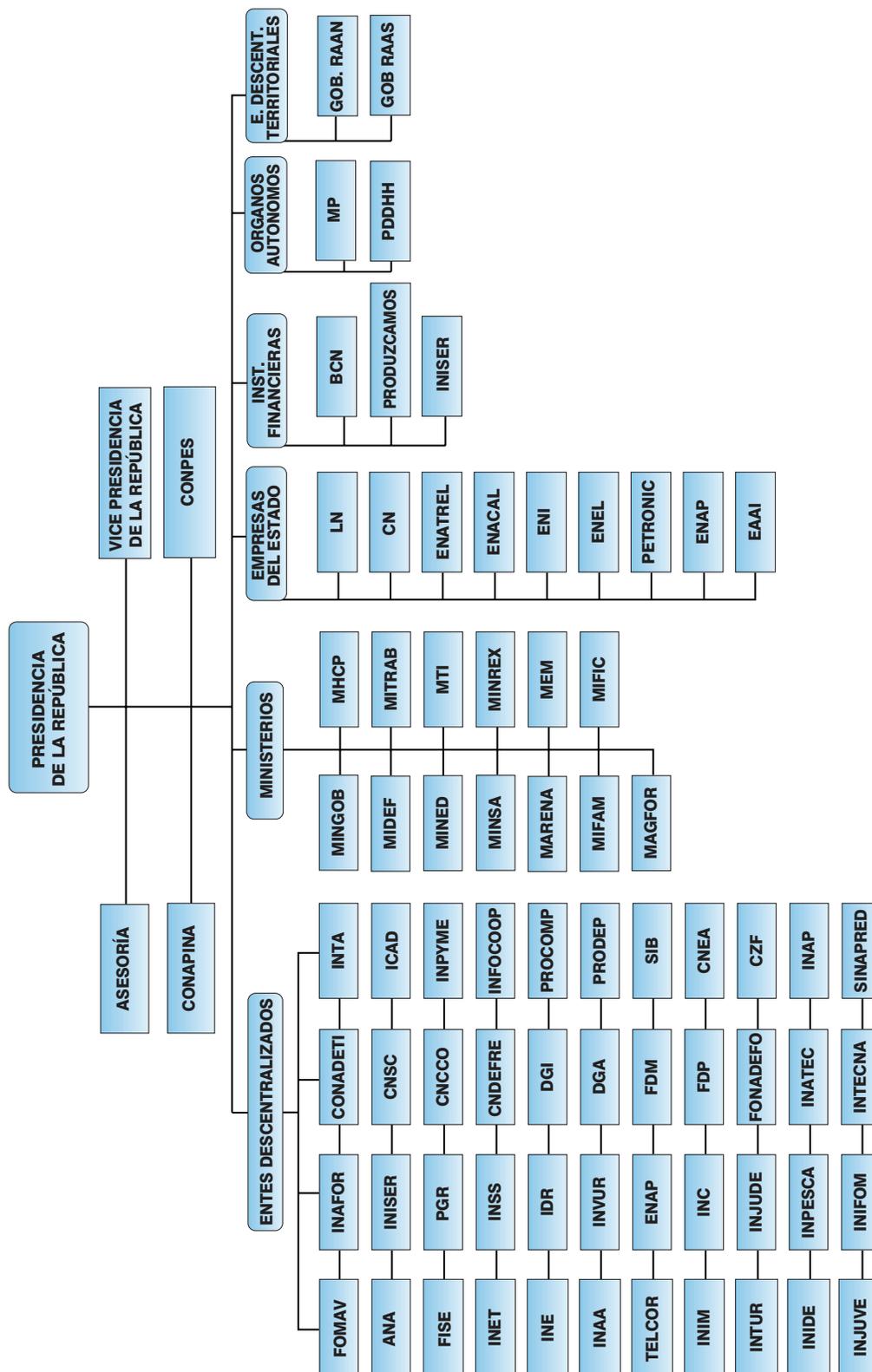
En ese sentido, la forma en que se han comportado los casos muestra que la pequeña corrupción se alimenta de un sistema de señales e incentivos que está siendo aprovechado por los grupos de crimen organizado que funcionan en el país.

Diagrama 8: Ruta de actuación en los casos de falsificación de cédulas



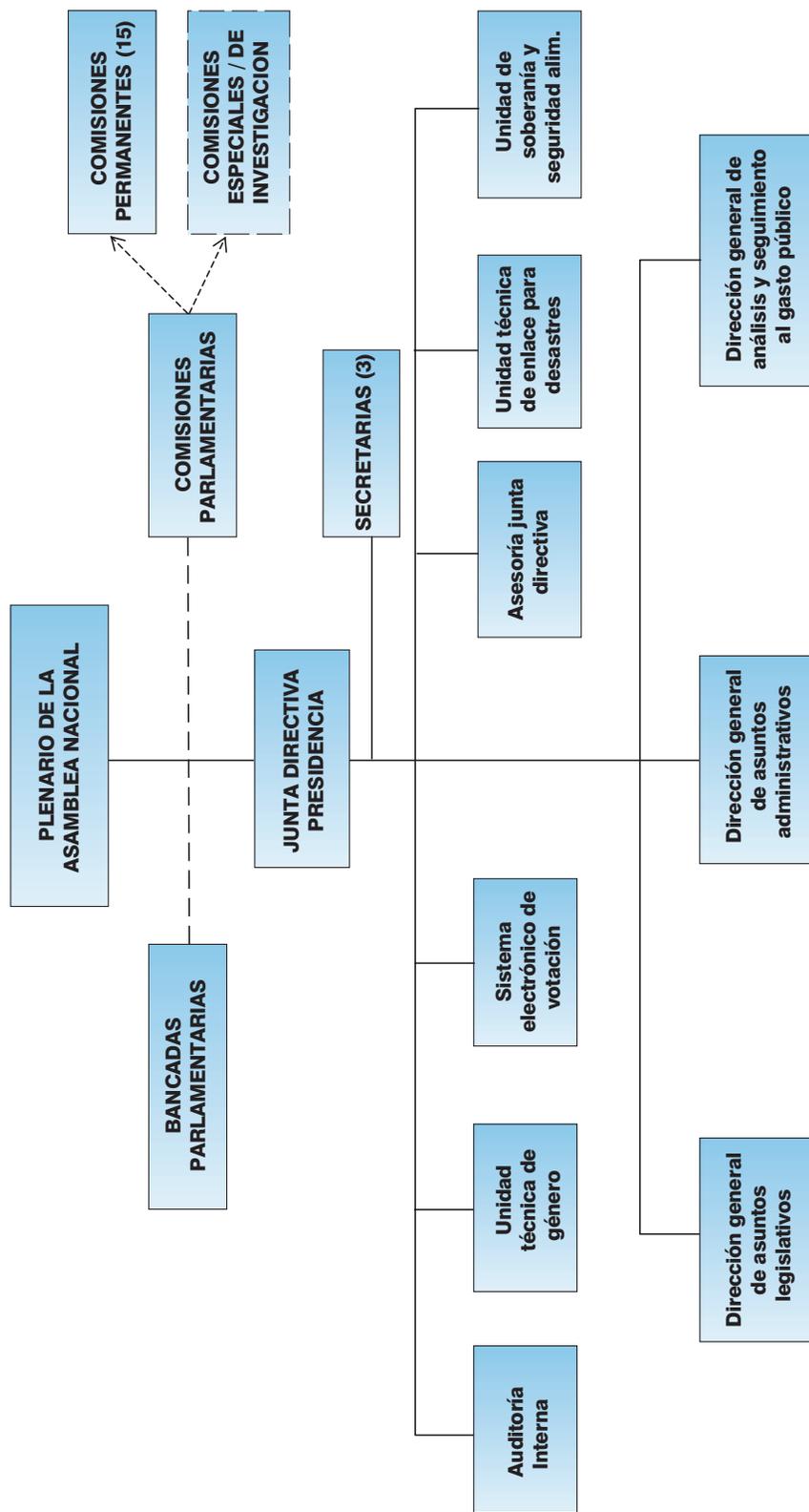
Anexos

Diagrama 1: Organigrama del Poder Ejecutivo



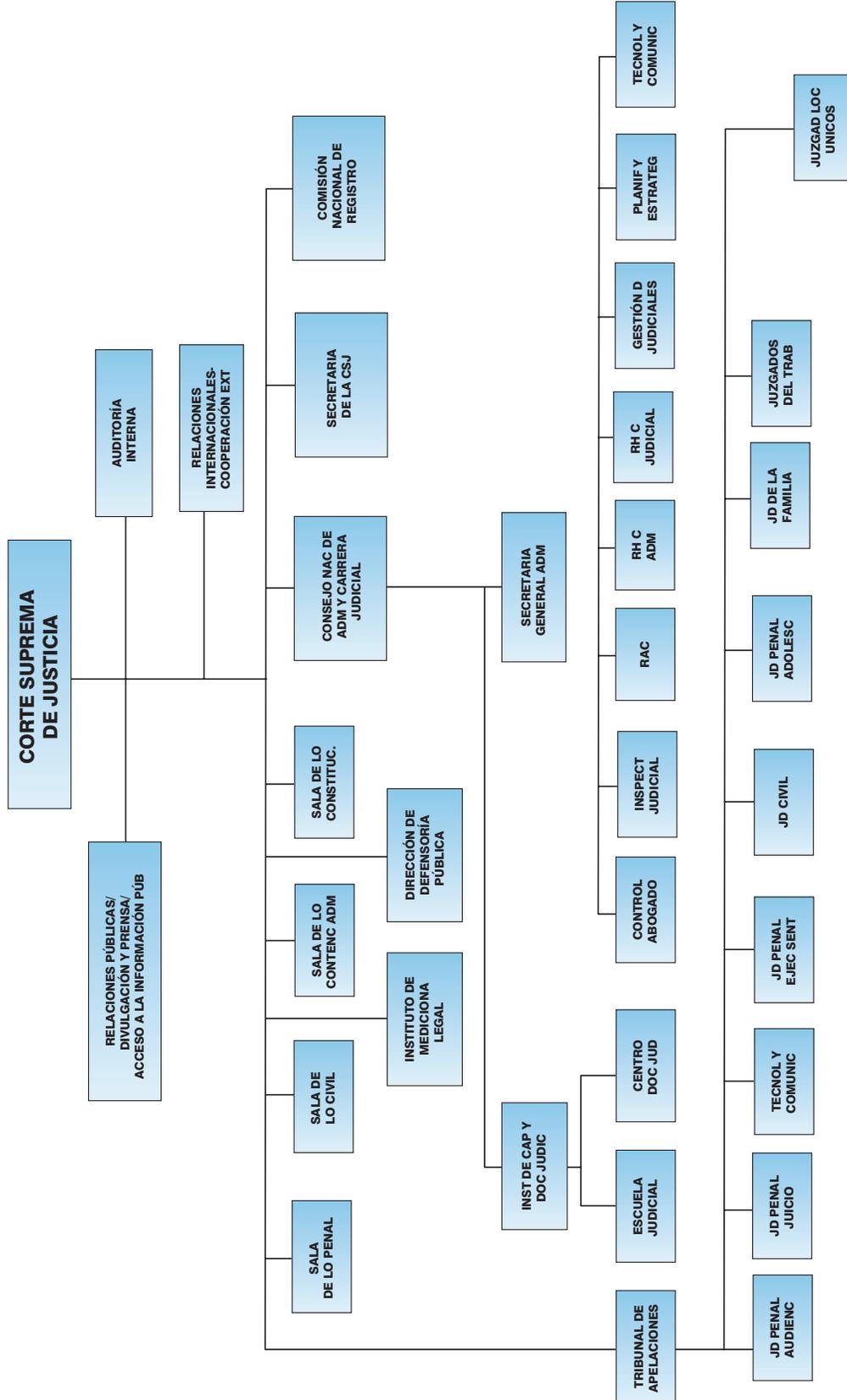
Fuente: Elaboración propia a partir de Ley 290 y sus reformas.

Diagrama 2: Organigrama del Poder Legislativo



Fuente: Elaboración propia a partir de organigrama dispuesto en el proyecto de PGR 2012 y Ley Orgánica del Poder Legislativo (Ley 606).

Diagrama 3: Organigrama del Poder Judicial



Fuente: Elaboración propia a partir de organigrama disponible en el proyecto de PGR 2012

Diagrama 4: Organigrama del Poder Electoral

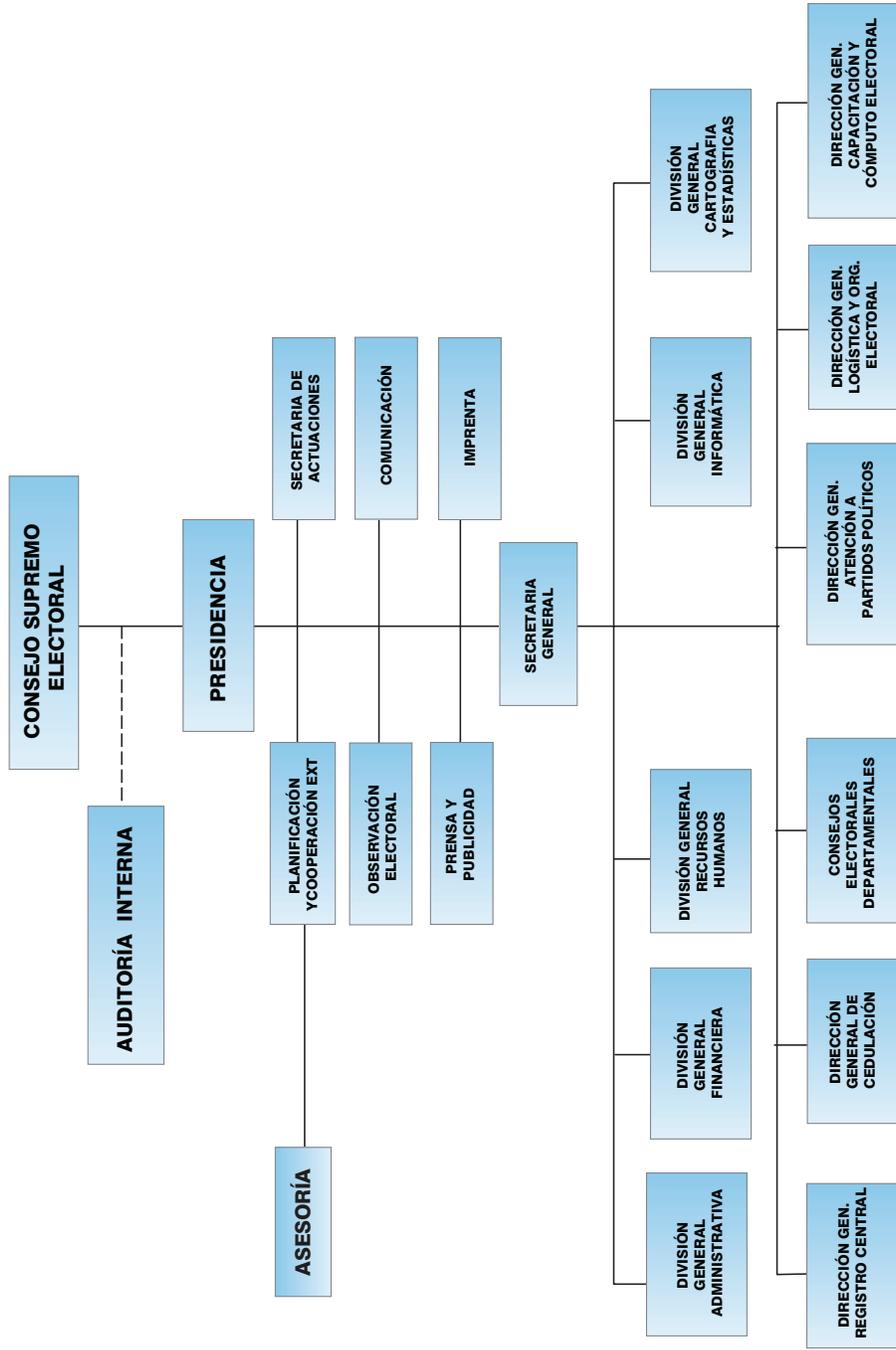
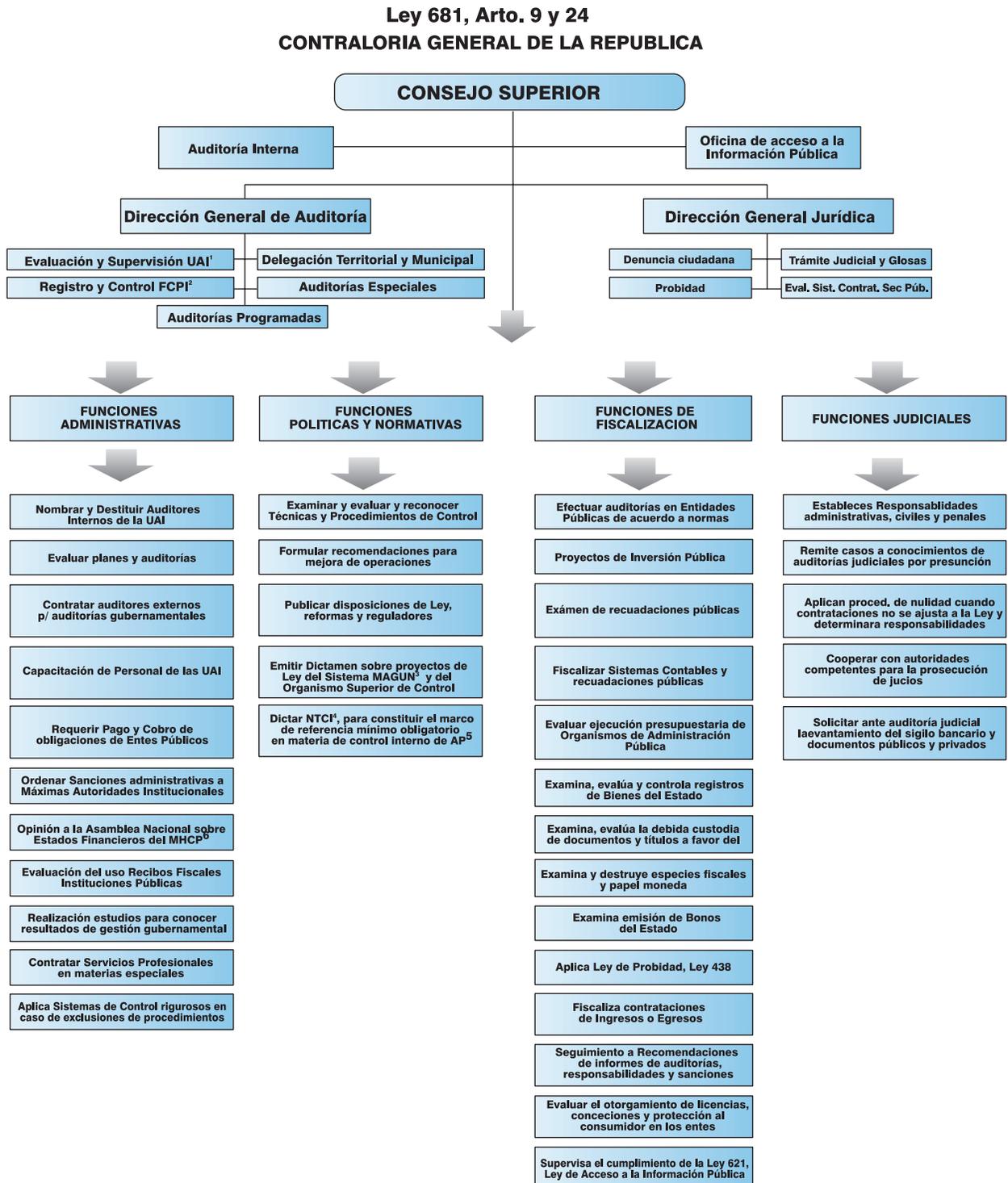


Diagrama 5. Organización, Atribuciones y Funciones del Organo Superior del Control en Materia de Control y Fiscalización, Administración Pública de Nicaragua



NOTAS:

- 1/ UAI: Unidades de Auditoría Interna
- 2/ FCM: Firma de Contadores Públicos Independientes
- 3/ NAGUN: Normas de Auditoría Gubernamental de Nicaragua

- 4/ NTCI: Normas Técnicas de control Interno
- 5/ AP: Administración Pública
- 6/ MHCP: Ministerio de Hacienda y Crédito Público

El presente estudio Mapa de la Corrupción en Nicaragua ha sido precedido de una experiencia similar realizada en Macedonia. Esta iniciativa se inscribe en una aproximación innovadora al problema de la corrupción en el marco del debate internacional acerca de la eficacia de las políticas anti corrupción.

Con el auspicio de:



USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE

TRAINING FOR DEVELOPMENT