

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE NICARAGUA

FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES



**DELITO ECONÓMICO EN LA FORMA DE FRAUDE EN EL
MINISTERIO DE TRANSPORTE E INFRAESTRUCTURA EN
LA REGIÓN DE OCCIDENTE DE NICARAGUA, 2000-2006.**

**AUTORES: GISSELL FLORES HERRERA
HAZEL MARIA ESQUIVEL.**

TUTOR

MSC. LUIS MANUEL HERNANDEZ LEÓN.

DEDICATORIA

Doy gracias a DIOS porque es el amigo que nunca falla y a la VIRGEN MARÍA porque en todo momento está siempre conmigo, ambos me han dado la sabiduría necesaria para poder alcanzar mis metas y han sido mi fuerza para darme cuenta que nunca estoy sola.

Doy gracias a mis Padres Dr. BOANERGES FLORES y Dra. MIRIAM HERRERA, por sus consejos, su amor y por el apoyo incondicional que siempre me han dado, tanto económica como emocionalmente, porque nunca tendré como agradecerles todo lo que han hecho por mi, gracias padres.

Doy gracias a mis hermanos; ORLANDO, DOUGLAS, VIOLETA, FRANCISCO, y a TODA MI FAMILIA a quien tanto amo, porque son lo más importante en mi vida.

A mi compañera de monografía a quien tanto estimo y porque en todo este momento nos hemos permanecido unidas, para poder realizar la presente investigación.

GISSELL FLORES HERRERA.

DEDICATORIA

Dedico éste trabajo monográfico a DIOS y a la VIRGEN MARÍA sobre todas las cosas por ser la fuerza principal que me motivó a seguir adelante y por ser la fuente de todo mi conocimiento y sabiduría para alcanzar todas mis metas que me he propuesto hasta hoy.

A mi madre, LORENA ESQUIVEL, por su apoyo incondicional, amor, consejos, comprensión, espíritu de superación y por permitirme alcanzar las metas propuestas.

A mi Abuelita ELENA HERNÁNDEZ, por sus consejos, amor y comprensión.

A mi esposo YENNER ROBELO, por su paciencia, amor, y por haber confiado en mi todo éste tiempo y apoyarme económicamente, estando a mi lado en las buenas y en las malas.

A mis hijos YENNER E. ROBELO, y CAMILA F. ROBELO, por ser los pilares fundamentales de mi superación y anhelo de seguir adelante.

A mi tía IMA GALO, a quien le agradezco su apoyo incondicional, tanto económica, como emocionalmente.

A mi Compañera de Monografía que a pesar de todo nos hemos mantenido unidas en la realización de la monografía.

HAZEL MARÍA ESQUIVEL.

AGRADECIMIENTO.

Damos nuestro más sincero agradecimiento a DIOS por darnos la oportunidad de vivir y así lograr nuestras metas de llegar a ser parte de ésta gran profesión como es el Derecho.

A nuestras familias por ayudarnos y a la vez brindarnos todo el apoyo que necesitábamos para culminar nuestros sueños y metas.

A nuestro tutor de monografía Dr. LUIS HERNÁNDEZ, por su paciencia y confianza; por habernos permitido completar con éxito el presente trabajo.

Al sub-comisionado MARIO DÍAZ, Jefe del Departamento Anticorrupción de la Policía Nacional, por su tiempo y paciencia al brindarnos la información necesaria para la culminación de nuestra monografía.

Al Procurador Penal de la República Dr. IVAN LARA, por su dedicación y tiempo al habernos brindado material bibliográfico en nuestra investigación.

ÍNDICE.

OBJETIVOS.....	1
HIPÓTESIS.	2
DISEÑO METODOLÓGICO.....	3
INTRODUCCIÓN.....	4
MARCO TEÓRICO	
Capítulo I	
Delito de Fraude.....	6
Capítulo II	
Delitos Económicos.....	28
Capítulo III	
Funcionarios Públicos.....	69
Capítulo IV	
Corrupción.....	101
Capítulo V	
Ministerio de Transporte e Infraestructura.....	125
RESULTADOS.....	138
CONCLUSIONES.....	140
RECOMENDACIONES.....	142
BIBLIOGRAFÍA.....	145
ANEXOS.....	150.



OBJETIVOS

Objetivo General:

Investigar la trascendencia que tiene el delito de fraude en la región de occidente, cometido en el Ministerio de Transporte e Infraestructura en los últimos seis años.

Objetivos Específicos:

- Determinar las características, que identifican al autor del delito de fraude.
- Identificar las consecuencias, que genera la comisión del delito de fraude.
- Determinar los casos más relevantes del delito de fraude en la región de occidente, cometidos en el Ministerio de Transporte e Infraestructura en los últimos seis años.



HIPÓTESIS

Chinandega es una de las ciudades más importantes del país, debido a su posición geográfica la que contribuye al auge comercial, industrial y al mismo tiempo tecnológico. Nicaragua, cuenta con un Ministerio de Transporte e Infraestructura que debería desempeñar un papel importante y ser la clave para cualquier movimiento comercial y así generar grandes aportes a la economía nacional, pero no es ajeno identificar al delito de fraude como una forma corrupta de generar más dinero en un municipio generador de progreso por su alto movimiento comercial más que en otras ciudades del país y en las que el Ministerio de Transporte realizando un indebido manejo de capitales utilizaría armas invisibles, que son capaces de destruir, en éste caso de herir o matar la economía del país .



DISEÑO METODOLÓGICO.

El presente trabajo es un estudio descriptivo de corte transversal. Está basado en la revisión, análisis e interpretación bibliográfica. Visita y entrevista al Sub-comisionado Mario Díaz, Jefe de Departamento Anticorrupción de la Dirección de Investigaciones Económicas de la Policía Nacional, ubicada en Plaza el Sol, Managua. Al mismo tiempo visita y entrevista al Dr. Ivan Lara, Procurador Penal de la República de Nicaragua.



INTRODUCCIÓN

La consolidación del sistema democrático y la construcción de un estado social de derecho, exige como condición indispensable la confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas. Esta confianza se erosiona y derrumba, cuando en la gestión pública, prevalecen prácticas corruptas, mediante los cuales se utilizan de forma indebida los recursos y capacidades del Estado.

La creación de un marco normativo nacional para prevenir y sancionar los actos de corrupción como el fraude en la gestión pública, contribuyen a desarrollar esta confianza. Sin embargo, no basta que existan estas normas, la confianza se alcanza cuando esas normas se aplican y toda la ciudadanía las acata de forma efectiva, y cuando nuestro sistema legal asegura el correcto funcionamiento de dichas normas.

Es por estos motivos, que el delito de fraude como una de las formas de corrupción más predominantes en estos tiempos, debe tratarse desde sus raíces para encontrar mecanismos no solo de combatir los efectos, sino de prevenir las causas de tan grave mal social.

Y sobre ello, justamente vamos a desarrollar nuestro aporte en este documento, repasando algunos acontecimientos de fraude cometidos por el ministerio de transporte e infraestructura que



marcaron fuertemente la economía en el occidente de nuestro país en los últimos años, y dirigimos el presente estudio en dicho ministerio, por ser uno de los más importantes para el manejo de la producción y el desarrollo de la economía nacional y más aún en el occidente de Nicaragua, donde se necesita la ayuda del mismo para la construcción de carreteras, puentes y la circulación de buses que generan el transporte de los habitantes de occidente y que son la base para la realización de un gran movimiento comercial creador de dinero y de estabilidad en la economía nacional.

Al mismo tiempo, trataremos de expresar conceptos de algunos autores sobre el delito de fraude, caracterización del mismo y consecuencia que produce dicho delito.



CAPITULO I

DELITO DE FRAUDE

1. RESEÑA HISTÓRICA.

Los antecedentes del delito de fraude como parte de los llamados delitos económico, son muy pocos y difíciles de encontrar pero varios autores hablan que los delitos económicos se desarrollaron en la Antigua ROMA, y que se caracterizaban en aquella época, por afectar directamente la vida del Estado o el culto de la divinidades, castigándose así con penas públicas.

A lo largo de muchos años, pasó a Europa donde es recogido por el Derecho medieval Español; y así fue adoptado por todo el derecho europeo. En España, se castigaba a las personas, consejos o universidades que usurparan las rentas o derechos del rey.

Sin embargo, en la historia de Roma el crimen maistatis, fue uno de los primeros delitos económicos que se tipificaron; éste tipo de delitos, consistía en acciones cometidas por autoridades de los principales organismos estatales y es así que todo delito maistatis, era un delito de hostilidad a la patria.



Posteriormente El Derecho Penal Económico Romano, reguló el delito de crimen peculatus y luego apareció el crimen Repertundarun, considerado como un delito público que se tipificaba por las acciones de los magistrados que habían recibido en su favor exacciones abusivas, persiguiéndose el valor de las cosas adquiridas. En el año 49 A.C se formó el tribunal Quastiones Perpetua y la Lex Carcunia para el crimen de Repertundarun, el que reprime las acciones perpetradas por los gobernantes en perjuicio de la comunidad. Así sucesivamente se fueron conformando doctrinariamente las figuras de estos delitos peculiares de los funcionarios públicos.

Enmarcándonos en Nicaragua en lo que respecta a delitos económicos podemos decir, que antes de que se publicara el Código Penal de 1837, regía la Novísima Recopilación de 1809, las siete palabras de Alfonso El Sabio de 1265, El Fuero Juzgo del 693. Los ordenamientos especiales contenidos en estas leyes, fueron derogados o modificados al entrar en vigencia el primer Código Penal de Nicaragua de 1837; en éste no se tipificaba de manera concreta dicho delito sin embargo éste hecho trajo como consecuencia que posteriormente se mencionara otras tipificaciones parecidas a la figura que actualmente se envuelven dentro del llamado delito de fraude.

Con el terremoto de 1931, el país quedo sin historia judicial, y sin ningún tipo de información, por haberse quemado el archivo nacional, pero a pesar de lo ocurrido se crea un nuevo código en



1956 el cual se apoyó en unas recopilaciones de leyes hechas por Jesús de la Rocha en abril de 1888; es, en éste momento donde ya se manifiesta de forma expresa los delitos cometidos por funcionarios públicos del Estado, claramente tipificado en el Título VI y de los que hoy se denominan delitos económico.

Es, con la promulgación del ordenamiento sustantivo penal del dieciséis de enero de 1974, que se encuentran algunas reformas y derogaciones al Código Penal de 1956; sin embargo, el delito de fraude no sufrió reforma alguna sino hasta que surge la necesidad de adecuar la ley penal a los cambios sociales de la época, reforma que se da con la publicación del decreto 579 del ocho de diciembre de 1980, La Gaceta No. 283 (Ley reguladora de los delitos de malversación, fraude y peculado) la cual presenta novedades desde el punto de vista sustantivo y dogmático. Luego apareció la Ley No. 11 “Ley que reforma el decreto No. 579, del 22 de octubre de 1985, publicado en La Gaceta No. 217 del 12 de noviembre de 1985”.

Actualmente éste tipo de delitos se encuentran en el arto 415 de la Ley No. 419, Ley de reformas y adiciones al Código Penal de Nicaragua, publicada en La Gaceta No. 121 del 28 de Junio del año 2002, como delitos peculiares de los funcionarios y empleados públicos.¹

¹ Adames José Roberto.

Disponible en: [http:// www.xpertia.com/home.asp?tip=nav&id=&itm=pregunta](http://www.xpertia.com/home.asp?tip=nav&id=&itm=pregunta).
Acceso: 27 de Julio de 2005.



2. CONCEPTO

Para empezar con nuestra investigación, es necesario comprender el significado de Fraude, veamos lo que establecen los siguientes diccionarios.

El Diccionario **PEQUEÑO LAROUSSE ILUSTRADO** de la Real Academia Española, establece que Fraude, es el acto realizado para eludir una disposición legal en perjuicio del Estado o de terceros, para burlar los derechos de una persona o una colectividad².

Para el Diccionario Jurídico elemental de **CABANELLAS DE TORRES GUILLERMO**, Fraude en un sentido general, es todo engaño, abuso de confianza, acto contrario a la verdad o a la rectitud. Defraudación en sentido amplio, establece que es cuantos perjuicios económicos se infieren, abusando de la mala fé; también, lo comprende como el delito que comete quien se sustrae dolosamente al pago de los impuestos públicos o aquella apropiación indebida de cosas muebles, recibidas con obligación de restituirla, es cualquier fraude o engaño en las relaciones con otros³.

² Diccionario Pequeño Larousse, Real Academia Española. Duodécima edición. Editorial SPES. Barcelona, 2006. pp 463.

³ Cabanellas de Torres Guillermo. Diccionario Jurídico Elemental. Edición Heliasta SRL, Argentina, 2004. pp 440.



En el **DICCIONARIO DE CIENCIAS JURÍDICAS, POLÍTICAS Y SOCIALES**, **MANUEL OSORIO**, establece que Fraude en general es engaño, abuso, y toda maniobra inescrupulosa⁴.

En cuanto al **DICCIONARIO JURÍDICO ESPASA**, Fraude equivale a engaño, que consiste en cualquier falta de verdad, debido a simulación, entre lo que se piensa, se dice o se hace creer, instigando o induciendo a otra persona a actuar en la forma que interesa o bien consiste en la falta de verdad, en lo que se dice o se hace.

Jurídicamente podemos decir, que es "todo engaño o acción de mala fé ejecutada con el fin de procurarse un beneficio ilícito en perjuicio y a expensas de otro".

También se puede definir, como "todo acto o efecto de lesión que se causa en el patrimonio ajeno de forma no violenta por medio del ardid o engaño y con intención de lucro", y se consuma cuando el bien sustraído pasa a manos del culpable aunque se haya producido todavía el lucro⁵.

Podemos ver, que al hablar de fraude, se habla también del engaño, pero ambas en el fondo contienen diferencias radicales; así, para el jurista español **ESCRICHE**, engaño es, en efecto toda astucia o maquinación de que uno se sirve, hablando u

⁴ Ossorio Manuel. Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales. 28ª Edición. Editorial Heliasta. Buenos Aires Argentina, 2001. pp 444.

⁵ Diccionario Jurídico Espasa, S XXI, pp 446. (Diccionario no refleja Edición)



obrando con mentira o artificio para frustrar la ley, o los derechos que de ella nos da. Y fraude no es otra cosa, que el hecho de frustrar la ley o los derechos que de ella se derivan; esto es, el hecho de burlar, eludir o dejar sin efecto la disposición de la ley, o de usurpar lo que por derecho no pertenece; de manera, que el engaño se puede considerar como medio de arribar al fraude, y el fraude, como el fin u objeto, que uno se propone lograr con el engaño. De aquí que se considere al engaño, como causa y al fraude como al efecto; el primero, aparece en la conducta de quien procede con dolo, y el segundo no es sino el perjuicio proveniente de haber sido engañado; por lo que, se afirma que no hay fraude sin engaño⁶.

Nuestro Código Penal Nicaragüense establece en el **artículo 415**: La autoridad, funcionario o empleado público que en los contratos, suministros, licitaciones, concursos de precios, subastas o cualquiera otra operación, en lo que intervenga por razón de su cargo o comisión especial, defraudare o consintiere en que se defraude a la administración pública, órganos, dependencias, entes desconcentrados, autónomos o empresas del Estado, del Municipio y de las Regiones Autónomas, incurrirá en la pena de prisión de cuatro a ocho años e inhabilitación absoluta por el mismo período⁷.

⁶ Enciclopedia Jurídica Española. Tomo XXIV. 2000.pp 602 (Enciclopedia no refleja Editorial).

⁷ Ley No. 419, Ley de Reforma y Adiciones al Código Penal de la Republica de Nicaragua, Gaceta No. 121 del 28 de junio de 2002.



3. ANÁLISIS DEL ARTO. 415 DE NUESTRO CÓDIGO PENAL:

Haciendo un análisis del artículo 415 de nuestra legislación penal observamos que los elementos constitutivos del fraude son:

- a) El sujeto activo puede ser, una autoridad, un funcionario o empleado público.

- b) El sujeto pasivo es de manera directa el Estado, las Municipalidades y las Regiones Autónomas, afectando de manera indirecta a la sociedad.

- c) En lo que se interesa el sujeto activo, debe tener un contenido económico y ha de estar relacionado por razón de su cargo o comisión especial, de ahí su relación funcional.

- d) Debe de existir un engaño, abuso, astucia, o mala fé en la actuación del sujeto activo.

- e) La intención criminal, constituida por la conciencia de intervenir en alguna operación ilegal y por el ánimo de defraudar al Estado, Municipio o Regiones Autónomas para obtener algún beneficio económico.

- f) En Nicaragua, se penaliza con prisión de cuatro a ocho años e inhabilitación absoluta por el mismo período.



Para el autor Sergio Cuaresma Terán, el delito de fraude regulado en el arto. 415 de nuestro Código Penal, establece que el funcionario tiene como acción típica el intervenir con motivo de su cargo en cualquier acto de contratación pública o en liquidaciones de bienes públicos o se concertare con los interesados para obtener un beneficio económico de ello.

En base a esto, la acción típica consiste en concertarse con los interesados o en usar de cualquier otro artificio defraudatorio, es decir, acordar con terceros para obtener un lucro personal o beneficio de los terceros, para sacar provecho de un acto de contratación que en función de su cargo le corresponde conocer, siendo el sujeto activo solo los funcionarios o empleados públicos.

Para Muñoz Conde, el funcionario que participa en la operación normalmente lo lleva a cabo, no de manera directa, sino indirectamente, es decir a través de personas intermedias, asociándose con otras personas para defraudar al Estado⁸.

4. DELITO DE FRAUDE EN LA LEGISLACIÓN ESPAÑOLA:

Comparando un poco nuestro derecho con la legislación de España, encontramos en el **arto 436 del Código Penal Español**

⁸ Cuarezma Terán Sergio. Manual Básico del Servidor Público. Julio 2002. pp 45-46. (No refleja editorial).



que: “La autoridad o funcionario público que, interviniendo por razón de su cargo en cualquiera de los actos de las modalidades de contratación pública o en liquidaciones de efectos o haberes públicos, se concertara con los interesados o usase de cualquiera otro artificio para defraudar a cualquier otro ente público, incurrirá en las penas de prisión de uno a tres años e inhabilitación especial para empleo o cargo público con tiempo de seis a diez años⁹.

En la Enciclopedia Penal Básica, Luzón Peña Diego Manuel, establece que su naturaleza, radica en el deber de lealtad que el funcionario debe guardar en la gestión de un servicio público o de una contratación administrativa, cuando actúa en el ejercicio de su cargo representando a la administración pública o interviniendo en su nombre.

La acción consiste, en concertarse con los interesados o en usar cualquier otro artificio defraudatorio. Además del dolo, se exige un especial elemento subjetivo de lo injusto, representado por la expresión “para defraudar”. La expresión “en cualquiera de los actos de las modalidades de la contratación pública,” permite una interpretación amplia. Es un delito de mera actividad, consumándose con la puesta en práctica del concierto o artificio defraudatorio. En el caso de que la defraudación o el perjuicio

⁹ Código Penal de España. Editorial la Ley. Madrid, España. Edición octubre 2005. pp 193.



patrimonial de la administración lleguen a producirse realmente, existirá un concurso entre este delito y la estafa¹⁰.

5. TIPOS DE FRAUDE SEGÚN LA DOCTRINA:

Para la doctrina como conjunto de tesis y opiniones de los tratadistas y estudiosos del derecho establecen que hay dos tipos de fraude:

a) Cuando el funcionario público se interesa de forma directa o indirecta en cualquier clase de contrato que deba intervenir por razón de su cargo. La frase directa o indirecta, se refiere a la forma en que el funcionario participa en la operación. La forma directa, se presenta cuando el funcionario actúa personalmente sin necesidad de intermediario, pero lo que normalmente se da, es que el funcionario actúe indirectamente, es decir a través de personas intermedias, asociándose con otras personas.

b) Cuando el funcionario público interviene por razón de su cargo, en alguna comisión de suministros, contratos, ajustes o liquidaciones de efectos o haberes públicos, se concertare con los interesados o especuladores o usare de cualquier otro artificio para defraudar al Estado o Municipalidad.

¹⁰ Luzón Peña Diego Manuel. Enciclopedia Penal Básica. Editorial Comarco S.L. Granada, España, 2002.pp 392.



En este caso, el sujeto activo es el funcionario público y la acción consiste en concertarse con los interesados o especuladores o en usar cualquier otro artificio defraudatorio¹¹.

6. CARACTERÍSTICAS DEL FRAUDE:

En apariencia, dicho acto encuentra apoyo en una norma jurídica, pues de no ser así, se trataría de un acto contra la ley, es aquí el acto fraudulento de astucia para disfrazar la ley, el cual es perseguido y condenado por otra norma del ordenamiento lo que no significa que no se puede aplicar la norma eludida¹².

7. CARACTERÍSTICAS DE QUIENES COMETEN ESTOS DELITOS.

7.1 El infractor en este tipo de delincuencia es una "persona respetable" o de nivel socio-económico elevado, lo que le permite ejercer, con mayor o menor éxito, suficiente influencia para impedir la intervención de la víctima o del aparato de persecución estatal.

Aunque el status económico elevado, es una característica que ha sido objetada por algunos autores; sin embargo, es un

¹¹ Muñoz Conde Francisco. Derecho Pénenla. Parte Especial. Sexta Edición. pp 727.

¹² Cuello Calón Eugenio. Derecho Penal. Tomo II. Parte Especial. Décima Edición. pp 416.



indicador del que no puede prescindirse, ya que tiene en la práctica una importante influencia.

Para estos autores, también es una delincuencia ligada a una actividad profesional, lo que incluiría la delincuencia de "cuello azul", cuyos autores no siempre pertenecen a los estratos sociales privilegiados. Dentro de estas actividades delictivas, se incluye, entre otras, la de los profesionales liberales, como los médicos, cuando suministran, ilícitamente, drogas o practican abortos; lo mismo ocurre con el asesoramiento que prestan los abogados en la ejecución de acciones ilícitas o delictivas. De igual forma, se incluyen las acciones fraudulentas ejecutadas por los profesionales obreros, especialmente en la construcción de viviendas, reparación de autos, electrodomésticos, etc. Se podría hablar en este caso de un delito ocupacional, en lugar del delito de cuello blanco y que sería el que se comete en el ejercicio de una profesión civil o en estrecha relación con ella y también con los delitos cometidos por las grandes corporaciones, las prácticas desleales de los comerciantes, así como la corrupción de funcionarios.

Desde el punto de vista del objeto, también abarcaría la adulteración de alimentos y bebidas, los delitos fiscales, aduaneros y monetarios. En realidad el delito ocupacional, se integra dentro de la criminalidad económica, tal como la definió el mismo Sutherland, pues al fin y al cabo son actividades



profesionales mercantiles en las que se realizan actos criminales o ilícitos.

7.2 Conocimientos especializados del autor del delito: La planificación e ingenio que requiere este tipo de delitos, así como la circunstancia de que su autor posee, en muchas ocasiones, conocimientos especializados que le permiten ocultar hábilmente su acción fraudulenta, plantea obstáculos insalvables a las autoridades judiciales y policiales que deben investigar estos delitos, pues además de los limitados recursos materiales a su alcance, no posee los conocimientos especializados que sí posee el autor de la infracción. Los jueces, los fiscales o los agentes policiales, generalmente no comprenden los fenómenos económicos y el proceso penal tradicional no se adapta a los procesos cuyo objeto fundamental es de carácter económico¹³.

BAJO FERNANDEZ, establece como característica del delincuente las siguientes:

- El autor deberá ser perteneciente a las capas sociales altas.
- Es una persona muy astuta e inteligente para poder afectar la economía.
- La peligrosidad de quien comete este delito.
- A pesar de que sus actos son ilegales se le da una consideración como actos no criminales.

¹³ Sutherland E.H. White Collar Crime. New York. Ed 1961. pp 9.



- Situación económica relativamente holgada¹⁴.

En base a lo que establecen algunos autores, nosotras caracterizamos a los delitos de fraude de la siguiente manera:

1-Puede ser cometida por personas de altos niveles socio-económicos, en el marco de su profesión.

2- Comparándolo a nuestra legislación, estas personas pueden ser: funcionarios, autoridades o empleados públicos.

3- Hay un abuso de confianza, es decir hay un comportamiento abusivo frente a la ignorancia o ingenuidad de la víctima.

4- Atentan o impactan de forma dolosa la economía.

5- Hay una planificación de la acción delictiva.

Además de estas características, se pueden agregar las siguientes:

En algunas materias, la complejidad de los textos que la regulan les permite a los asesores especializados, crear las condiciones con las que impiden la aplicación de la ley, obteniendo beneficios injustificados e ilegítimos.

¹⁴ Bajo Fernández, Miguel. Derecho Penal Económico. Ed. Civitas. España, 1978. pp 49.



La creciente intervención estatal en la economía y la utilización del capital anónimo facilitan la acción delictiva y dificultan notablemente su investigación.

8. CONSECUENCIAS DE LA COMISIÓN DEL DELITO DE FRAUDE:

Entre las consecuencias que produce el delito de fraude se encuentran dos:

a) Daños materiales: los encontramos como los daños característicos de la delincuencia económica, por ser los de tipo financieros los que más golpean la economía de un país, generando un desequilibrio socio-económico que conlleva a la pobreza siendo esta la circunstancia económica en la que una persona carece de los ingresos suficientes.

Con la comisión de estos delitos, se afectan las clases sociales más vulnerables y más aún en países como el nuestro, pues la economía de un país poco desarrollado suele definirse como pobre y si se presentan delitos de fraudes dentro de un país con una economía que a penas ofrece algunos recursos para solventar los servicios más básicos dentro de una población, nos trae como resultado más pobreza y pocos medios para combatirla.

Por tanto con la ejecución de éste delito, es difícil salir de la situación crítica en la que viven los habitantes de estos países,



pues se empeora su situación económica en la que viven, y las esperanzas de mejorar llegan a convertirse en mínimas.

b) Daños inmateriales: bajo la denominación de daños inmateriales, se suele referir la literatura, a la pérdida de confianza en el tráfico mercantil, la deformación del equilibrio de mercado y la eliminación de la competencia.

Sin embargo, la otra cara de los daños producidos por ésta delincuencia la constituye el lucro obtenido por el autor. A fin de cuenta una de las características del delito económico, es el ser un delito de enriquecimiento¹⁵.

9. CASOS MÁS RELEVANTES DEL DELITO DE FRAUDE EN LA REGIÓN DE OCCIDENTE COMETIDOS EN EL MINISTERIO DE TRANSPORTE E INFRAESTRUCTURA EN LOS ÚLTIMOS SEIS AÑOS.

En una entrevista que realizamos al sub-comisionado Mario Díaz, Jefe del Departamento Anticorrupción de la Dirección de Investigaciones Económicas de la Policía Nacional, ante la pregunta ¿Cuáles son los casos más relevantes de fraude en la región de occidente que ha cometido el Ministerio de Transporte e Infraestructura en los últimos seis años?, nos respondió: En los años 2000 al 2002, durante el período de gobierno del Dr. Arnoldo Alemán Lacayo, el MTI cometió algunos actos de fraude

¹⁵ Bajo Fernández Miguel y Bacigalupo Silvina. Derecho Penal Económico. Edición Centro de Estudio Ramón Areces, S.A. Madrid, 2001. pp 28-29.



de poca trascendencia pública en el departamento de León, haciendo referencia a los municipios del Sauce, Malpaisillo, Telica, La Paz Centro y Nagarote, dándose un caso por cada municipio para un total de 5 casos de fraude en dicho departamento, la comisión del delito se relacionó a la construcción de trayectos o tramos de carretera, los cuales algunas obras fueron mal construidas y otras no finalizadas, violentándose de primera instancia la Ley 323 (Ley de Contrataciones del Estado), Ley del Presupuesto General de la República y la Ley de la Contraloría General de la República. De estos casos, algunos fueron resueltos por la vía administrativa y otros por la vía judicial y presentados a la Policía Nacional, pero algunos de estos casos no fueron objeto de investigación, ni de juicios públicos a causa de la voluntad política del gobierno existente.

Durante el año 2003, se inició la construcción de la carretera Chinandega-Guasaule como producto de una licitación que ganó la empresa mexicana TRADECO. En el año 2004 la Policía Nacional, empieza a tener conocimiento de varias quejas por parte de la población de que la carretera, está siendo mal construida y con materiales de muy mala calidad, quejas que presentaban a través de los medios de radio y televisión.

Y es en el año 2005 cuando una empresa Mexicana que participó en la licitación en donde la empresa TRADECO resultó favorecida, presentó a la Contraloría General de la República



una oposición a la licitación de TRADECO por encontrar varias anomalías, además de ésta queja la Asamblea Nacional rechazó una solicitud extrafinanciera que presentó el Ministerio de Transporte e Infraestructura de \$ 8,500,000.00 para pagar una deuda pública. Es por esto, que la Asamblea Nacional se pronunció y presentó el caso a la Contraloría General de la República y es así cuando empieza a conocerse a la luz pública a través de los medios de comunicación el escandaloso fraude millonario en la construcción de la carretera Chinandega-Guasaule, donde el Ex ministro de Transporte e Infraestructura Pedro Solórzano es el acusado principal de este hecho.

La empresa TRADECO Infraestructura S.A de CV, realizó millonarias transferencias al exterior sin ningún tipo de documentos soportes en el proyecto de carretera Chinandega-Guasaule, en medio de graves irregularidades financieras que van desde desembolsos a empresas fantasmas hasta pagos “inflados” a otras compañías, entre otras anomalías.

TRADECO ganó una licitación cerrada para rehabilitar la carretera Chinandega-Guasaule por US\$ 29.9 millones, a pesar de que el propio Ministerio de Transporte e Infraestructura (MTI), originalmente fijó el valor de la obra en US\$21,000,000.00 (veintiún millones de dólares) , lo cual dio como resultado un sobreprecio por más de US \$8,000,000.00 (ocho millones de dólares) , cuyo destino final aún se desconoce.



El Ex ministro de Transporte e Infraestructura, Pedro Solórzano, violó el “Pliego de Bases y Condiciones para la Ejecución de Obras del Proyecto Rehabilitación de la Carretera Chinandega-Guasaule”, al no considerar “desbalanceada” la sobrevaluada oferta de la empresa Mexicana Tradeco, y no descalificarla por ofrecer un costo excesivo en relación con los precios de mercado.

Se consideran precios desbalanceados, cuando el oferente presente valores del 25% por debajo y el 15% por arriba del presupuesto base del contratante. Lo más que debía aceptar pagar el MTI, eran 25 millones de dólares, pero al final firmó con Tradeco por US\$29.9 millones, US\$4.9 millones más del precio base, aceptando un evidente precio “desbalanceado” de acuerdo a los propios documentos oficiales del Ministerio.

Una oferta deberá ser descalificada, cuando presente un precio inaceptable, por lo cual se entenderá excesivo en relación con los precios normales de mercado o por encima de una justa o razonable utilidad.

Según diseños de las firmas Edicro y Frederic Harris, contratadas por el mismo MTI, la obra debió costar entre 20 y 21 millones de dólares, de acuerdo con los precios de la época. Y la Cámara Nicaragüense de la Construcción estimó el valor entre 20 y 23 millones de dólares, también en relación con el valor del mercado de entonces.



Al ganar Tradeco con 29.9 millones de dólares, el MTI aceptó pagar por encima de los precios de mercado y violó sus propias normativas para el proyecto.

En la Ley de Contrataciones del Estado, está establecido, que un proyecto debe tener seguridad presupuestaria. La razón de este articulado era para evitar que sucediera lo que precisamente está pasando en la actualidad: que la obra esté paralizada por falta de fondos. Lo correcto era que el Ministerio, señalara que había que repetir otra licitación. Pero ahora lo que debe hacerse, es establecer las responsabilidades, que están significando, por un lado, que la obra haya sido sobrevaluada, y como resultado de esa sobrevaluación el Ministerio se haya quedado sin recursos.

Una auditoria financiera realizada por la firma Noel Cruz y asociados, solicitada a la firma de contadores por la Contraloría General de la República, a través de una carta firmada por los cinco contralores y que abarco el período comprendido del 1ero de enero de 2004 al 31 de diciembre del mismo año, detectó 23 situaciones que requerían ser observadas, como actos relacionados a manejo inadecuado de efectivos, rendiciones de cuentas sin el soporte debido, conflicto de intereses, aplicación de créditos fiscales inexistentes, conciliaciones bancarias elaboradas incorrectamente, entre otras.



El Procurador Penal Iván Lara, nos manifestó que la Procuraduría General de la República presentó en el año 2006 la denuncia del caso y que ha realizado las investigaciones respectivas y nos aclaró que la Contraloría General de la República emitió una resolución en diciembre del mismo año, en donde establece presunción de responsabilidad penal con una pérdida económica de US \$ 8,500,000.00 (ocho millones quinientos mil dólares); en éste caso también existe una defraudación, pero de tipo fiscal de C\$9,000,000.00 (nueve millones de córdobas) , por la falta de pago de impuestos por la empresa constructora. El expediente del caso es muy extenso por lo cual es muy difícil explicar cada una de sus partes.

La carretera fue iniciada en el año 2003, pero nunca fue finalizada, éste es un hecho, que a la fecha se están realizando investigaciones y sigue en proceso y en la que el ex ministro Pedro Solórzano no ha podido justificar técnicamente el sobreprecio señalado por las investigaciones. Siendo éste caso, el fraude más grande y millonario que se ha dado en la historia de occidente en los últimos años.

El sub-comisionado Mario Díaz nos informó que los principales casos que se han dado de fraude por parte del Ministerio de Transporte e Infraestructura en los últimos años son de tres tipos:

- a) Construcción de carreteras.
- b) Distribución de bonos de combustibles a las cooperativas.



c) Permisos de operación para transporte de vehículos colectivos.

Al final de la entrevista, el sub-comisionado nos dice: “Sinceramente estadísticas reales de todos los casos en los últimos seis años no existen, esto se debe a limitaciones de información de nuestra institución que sigue en desarrollo, pero si recuerdo que todos estos fueron hechos presentados de los cuales algunos se les dio el seguimiento respectivo, pero no fueron objeto de investigaciones y juicios públicos por parte de la voluntad política de los gobiernos existentes”.



CAPITULO II

DELITOS ECONÓMICOS.

1. INCERTIDUMBRE ACERCA DE LO QUE ES DELITO ECONÓMICO.

En Nicaragua quizás para muchos no se tiene una idea clara de lo que son estos tipos de delitos, pero ¿A qué se debe esto?, es evidente que en el Título VIII de nuestro Código Penal Nicaragüense, se encuentran tipificados los delitos de malversación, fraude, exacciones ilegales, enriquecimiento ilícito, y peculado, como “Delitos Peculiares de los Funcionarios Y Empleados Públicos” y no como delitos económicos.

Los conceptos de delitos económicos no son claros ni unívocos, especialmente en el ámbito de las investigaciones comparadas. Esta evidente discrepancia, obstaculiza el desenvolvimiento del pensamiento científico, el intercambio de experiencias y el desarrollo de las reformas penales.

Para el español **Eduardo Novoa Monreal**, es necesario examinar unos cuantos estudios sobre delitos económicos para advertir la existencia de apreciables discrepancias entre los autores.



Así, mientras algunos proponen como delitos económicos, solamente aquellas figuras jurídico-penales que sancionan ciertos hechos atentatorios contra las disposiciones legales que imponen un determinado ordenamiento de la economía nacional con miras al bienestar o mejoramientos colectivos en lo referentes al aprovechamiento, distribución y consumo de la riqueza y de los servicios, otros dan sobre aquellos un concepto extensivo que les permite calificar como delitos económicos también a hechos que atentan en contra de ciertos intereses patrimoniales capaces de afectar a grupos más o menos extensos de sujetos pasivos o que atentan en contra de los intereses del comercio y, en general, del tráfico jurídico.

Las consecuencias que derivan de una u otra posición, son de importancia. Para los primeros, la noción de delito económico corresponde a la realización de hechos que se hacen posibles, en virtud de fenómenos económicos-sociales recientes y que están dotados; por ello, de apreciable especificidad y originalidad. Para los segundos en cambio, la idea de delito económico se vincula a una amplia gama de hechos cuyos resultados afectan relaciones individuales o sociales de índole económica con la sola exclusión de los que atentan únicamente en contra de los derechos patrimoniales individuales.

Como es natural, una dispersión de opiniones, también hay que precisar sobre lo que se entiende por derecho económico y de definir el contenido de éste y sus relaciones con las demás



ramas jurídicas, a lo que debe agregarse que la distinción inevitable entre un derecho económico nacional y otro internacional contribuye, en este caso, a aumentar aún más las dificultades de determinación.

Es así, como los juristas que sustentan el concepto extensivo de “Derecho Económico,” se muestran inclinados a incluir dentro de él aspectos muy variados, como pueden ser : la legislación sobre propiedad estatal, sobre régimen de expropiación, sobre planificación económica meramente indicativa, sobre estímulos fiscales a la producción económica, sobre autogestión obrera, sobre cooperativas y sociedades mutuales, sobre acuerdos en materia arancelaria, sobre transferencias de tecnología, sobre régimen de empresas públicas y sobre secreto industrial , entre otros. Con esta confusión sobre el genuino objeto del derecho económico se enturbian aún más las ideas acerca de la identidad y límites de éste y se le convierte en una especie de traje de arlequín en el que se juntan caprichosamente innumerables trozos de telas desprendidos de otras ramas tradicionales del derecho, como son: el Derecho Administrativo, el Derecho Mercantil, el Derecho Internacional Privado, el Derecho Aduanero, el Derecho Fiscal y el Derecho Industrial.

Por consiguiente, pese al consenso tan amplio, aunque no unánime, producido en los últimos cincuenta años acerca del surgimiento de una nueva rama jurídica que sería el Derecho



Económico, no puede afirmarse que exista hasta ahora una concepción única a su respecto.

Novoa Monreal establece que: “Si consideramos al delito económico como la figura penal prevista por el legislador para proteger los bienes jurídicos más relevantes y merecedores de amparo penal que propone dicho derecho económico, nos resultará fácil comprender el origen , grado y profundidad de las discrepancias que se mantienen acerca del concepto de delito económico. Las líneas que siguen, están ordenadas a presentar un concepto de delito económico que encuentre cómoda cabida sistemática dentro de la parte especial del derecho penal y que profile una idea más nítida acerca de él. Ellas tienen en cuenta que no hay posibilidad alguna de precisar el concepto de delito económico sin llegar antes a un esclarecimiento de los fundamentos, alcances y objetos del derecho económico”.

Es decir, que para éste autor Español, sin precisar el concepto de “Derecho Económico”, no es posible comprender el concepto de delito económico. A su vez sin conocer los fundamentos de los diversos sistemas de ordenación y organización de la política económica, no es posible entender debidamente el derecho económico.

Establece que no existe un contenido unívoco del Derecho Económico, porque él varía según el sistema económico concreto que está llamado a proteger y mantener en cada país,



y a falta de un contenido unívoco universal del Derecho Económico, los estudios comparatistas deben ser utilizados con cautela y, en general, proporcionaran una medida de utilidad, siendo posible encontrar semejanzas provechosas en legislaciones que corresponden a un mismo o a un parecido sistema económico.

El Derecho Económico, constituye hoy en numerosos países, un área jurídica de gran importancia cualitativa y cuantitativa que se extienden a los planos nacionales e internacionales.

Este autor define el Derecho Económico como: aquella rama del derecho que reúne y sistematiza un conjunto de reglas jurídicas de interés público, destinadas a proteger y mantener una cierta ordenación y organización de la economía nacional con miras al bienestar de toda la colectividad. Sus fuentes formales están constituidas por normas administrativas y por leyes emanadas del Poder Legislativo y en algunos casos por preceptos constitucionales que marcan las grandes funciones del Estado en la economía nacional.

El bien jurídico que procura proteger y mantener el Derecho Económico, es el orden público de una nación, y el orden público económico supone la existencia de un determinado sistema de ordenación y organización general de la economía, implantando en un país conforme a ciertas doctrinas o prácticas, por razones de interés general. El constituye el bien



jurídico protegido por los delitos económicos, y el bien jurídico propio de los delitos económicos sirve para identificar a estos y para distinguirlos de otros tipos penales semejantes¹⁶.

Sin embargo para **Martos Núñez**, en su “Derecho Penal Económico” incorpora a la noción “El sistema económico constitucional” y pretende sintetizar las concepciones amplias y estrictas del Derecho Penal Económico, así como el criterio criminológico y jurídico de delito económico al que define como “ acción realizada por personas respetables de elevada posición socio-económica, en el desempeño de su profesión y con abuso de poder, que lesiona o pone en peligro manifiesto y grave el orden público económico¹⁷.

Como se sabe, **Sutherland** definió el delito económico, como la violación de la ley penal realizado por el delincuente de “cuello blanco”, como el delito cometido por una persona respetable y de elevado status socio-económico, en el marco de su profesión¹⁸.

Klaus Tiedemann, destaca como delitos económicos: a aquellas

¹⁶Novoa Mineral Eduardo. Reflexiones para la Determinación del Delito Económico. Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales. Serie I, Publicaciones Periódicas No 3. Tomo XXXV. España, Abril 1982, pp 43-47.

¹⁷ Núñez Martos, J.A. Derecho Penal Económico. Madrid, 1987. pp 50

¹⁸Sutherland E. H. White Collor Crime. New York. Ed 1961. pp 95.



conductas que contradicen el comportamiento acorde con la imagen de un correcto comerciante y que por su ejecución y efectos además de lesionar intereses individuales, pueden poner en peligro la vida económica o el orden que la rige¹⁹.

Aunque hay muchos conceptos de delitos económicos, podríamos decir que en la actualidad delito económico se le considera a toda violación a la ley, cometida ya sea por funcionarios o empleados públicos que en el ejercicio de sus funciones abusan del poder y por aquellos que afectan ya sean la propiedad social (hurto, robo, peculado, etc.), o bien la propiedad estatal, afectando los recursos económicos y por ende el progreso de un país.

2. CONCEPTO DE DELITO ECONÓMICO: PERSPECTIVA JURÍDICA Y CRIMINOLÓGICA.

Tanto el Derecho Penal como la Criminología tienen como “parte” de su objeto el concepto de delito. Pero, mientras el Derecho Penal lo aborda desde una vertiente dogmático-normativa, la Criminología lo trata desde una dimensión más amplia. A la Criminología, más que los contornos formales del delito, le interesa las razones de sus génesis, su fenomenológica, la justificación o no de su presencia, sus funciones de control social, su volumen y geografía.

¹⁹Tiedemann Klaus. Lecciones de Derecho Penal Económico. Barcelona 1993. (No refleja Editorial, ni Edición) pp 23-28



Por estos motivos es importante discernir entre perspectiva jurídica y perspectiva criminológica del concepto de delito económico.

2.1 Perspectiva Jurídica:

El delito, desde una óptica jurídica, es en primer lugar, una infracción de una norma. De una norma legal. Y toda infracción de una norma legal está constituida por tres elementos comunes:

- a) Un elemento legal: Elemento que se convierte en el indicador insoslayable de que una acción o una omisión están en contradicción con una norma sancionadora, protectora de un valor o bien social.

- b) Un elemento material: Una acción u omisión con efectos externos, comenzados o acabados.

- c) Un elemento moral o psíquico: Una acción u omisión susceptibles de ser imputadas a su autor.

A estos elementos generales vendrán a añadirse, en su caso, elementos específicos, propios de cada infracción.



En todo caso, la diversidad básica de estas clases de infracciones descansa en alguno de aquellos elementos comunes y son:

1-En virtud del elemento legal, las infracciones pueden ser (en campo de derecho público) de carácter administrativo o de carácter penal.

2- En virtud del elemento material las infracciones pueden ser: de comisión y omisión; materiales y formales; simples y complejas; instantáneas y continuas; ocasionales y habituales.

3- Por razón del elemento moral, las infracciones se configuran como intencionales, dolosas y culposas.

Aquí nos interesa destacar la diversificación de infracciones a la luz del llamado elemento legal, porque como hemos dicho, es el que posibilita la distinción entre infracciones penales y las que no lo son, pero sin olvidar los otros dos elementos, que actúan de forma también necesaria dentro del círculo de la punibilidad. Aunque ha de insistirse que es la punibilidad como posibilidad, “ex lege”, de la pena, la que determina que una sanción revista carácter delictivo.



Entonces, considerando estas premisas, puede decirse que habrá delito económico, cuando se da una conducta (o comportamiento) típica, antijurídica, imputable, culpable y punible, a la luz de una ley perteneciente al derecho económico.

Cesare Pedrazzi, expresa que: la noción de bien jurídico, tiende además un puente entre la Ley Penal y la Constitución, en cuyos preceptos el catálogo de bienes penalmente protegidos encuentra su legitimación última. De acuerdo con tan autorizada doctrina, la tutela penal no puede comprender bienes que no sean reconocidos, implícita o explícitamente, por la Constitución.

Aunque el mismo autor, reconoce que ésta postura, es demasiado restrictiva; tendría como resultado, bloquear la legislación penal, impidiéndole satisfacer adecuadamente necesidades nuevas e imprevisibles de tutela que la rápida evolución de la sociedad pudiera exigir.

Pero es precisamente, la discrecionalidad exigida por semejante dinámica social y la tendencia cuasinatural del “poder” a actuar libre de vinculaciones, las que proporcionan con alguna frecuencia, la presencia de figuras delictivas innecesarias.



2.1.1 Delito Económico en Sentido Estricto y en Sentido Amplio.

Existen autores que ofrecen un doble concepto de delito económico. Es el caso de **Bajo Fernández**, para quien delito económico en:

Sentido estricto: es la infracción jurídico-penal que lesiona o pone en peligro el orden económico, entendido como regulación jurídica de intervencionismo estatal en la economía de un país.

Sentido amplio: es aquella infracción que, afectando a un bien jurídico patrimonial individual, lesiona o pone en peligro, en segundo término, la regulación jurídica de la producción, distribución y consumo de bienes y servicios.

2.2 Perspectiva Criminológica.

Concretamente la ciencia criminológica, cuando habla de delito, no se refiere sin más al “bien” protegido por el ordenamiento jurídico, aunque puede coincidir con él, y muchas veces coincide.

Para la Criminología, no siempre es delincuente quien comete una acción de tal índole: la Criminología, que estudia



fundamentalmente, los elementos reales del delito, no investiga a estos efectos, primordialmente la acción, sino la personalidad del sujeto de la acción. Su mayor o menor peligrosidad. La acción, es sólo importante como síntoma.

El delito económico en sentido criminológico, podría ser definido, como toda agresión, prohibida o no por el ordenamiento jurídico, que ponga en grave peligro los esquemas fundamentales de producción, distribución y consumo de los bienes de la comunidad como tal, o de un número apreciable de sus miembros. O que afecte, de igual forma, sus sistemas de financiación y de cambio. Todo ello, provocando el nacimiento de un daño directo y real atendiendo al uso de métodos y formas atentatorios al equilibrio y fiabilidad de aquellos, o a través de la comisión de otros delitos, ejecutados por puro móvil de enriquecimiento.

Es evidente, que este concepto criminológico, no sirve para ser aplicado, directamente a la punición de tales comportamientos. De lo contrario, se quebrantarán los principios de legalidad y seguridad jurídica.

Pero ha de ser utilizado para inspirar, para informar, adecuadamente los preceptos penales del ordenamiento jurídico económico.



Considerando, así, ambas vertientes, se puede definir el delito económico, siguiendo a **Niggemeier**, como: las infracciones penales que se cometen explotando el prestigio económico o social, mediante el abuso de las formas y las posibilidades de configurar los contratos que el derecho vigente ofrece, o abusando de los usos y las razones de la vida económica, basados en una elevada confianza. Infracciones penales que, de acuerdo con la forma que se someten y las repercusiones que tienen, son idóneas para perturbar o poner en peligro por encima del perjuicio de los particulares, la vida o el orden económico²⁰.

3. SENTIDO Y ALCANCE DE LA EXPRESIÓN “DELINCUENCIA ECONÓMICA.”

En la literatura criminológica se utilizan varias expresiones para referirse a un fenómeno similar aunque no idéntico. Tales son las de “delincuencia económica”, “delincuencia de cuello blanco”, “delincuencia de caballeros” y “delincuencia profesional”. La más consagrada y de mayor resonancia internacional es la “delincuencia de cuello blanco” que nace con Sutherland en 1939 y que resulta ser hoy de común uso en todos los idiomas.

Sutherland definió la delincuencia de cuello blanco como la “violación de la Ley Penal por una persona de alto nivel socio-económico en el desarrollo de su actividad profesional”.

²⁰ Herrero Herrero Cesar. Delito Económico, perspectiva jurídica y criminológica. Madrid, 1992.pp 41-49. (No refleja Editorial, ni Edición).



Tres son las características esenciales de ésta definición: la comisión de un delito, el alto nivel social de la clase que pertenece el autor y la relación entre la infracción y la actividad profesional. El merito del descubrimiento de Sutherland, estriba, en presentar a la delincuencia como algo no privativo de una clase social, y demostrar la existencia de una delincuencia en las clases superiores y dirigentes de la sociedad. Esta es la característica central de la aportación del sociólogo americano.

Sin embargo, cada autor añadirá aquellas otras que le parecen importantes a determinados efectos. Así, a las tres características dichas se suman : la lesión de la confianza en el tráfico mercantil, el abuso de credulidad o ignorancia de la víctima, la utilización de especial astucia por parte del autor para impedir su descubrimiento, bien porque presenta el hecho como lícito, bien porque impide por distintas razones la denuncia de la víctima, la conciencia de la ilicitud del hecho, pero no su trascendencia criminal, la creación de una imagen de honorabilidad, la pertenencia del autor a un sector de actividad económica, etc. La acentuación de una u otra de las características dichas da lugar al nacimiento de las distintas expresiones a las que nos hemos referido al principio.

El nombre de **delincuencia profesional**, nace de aquellos que ponen el acento más en el vínculo entre la infracción y la actividad profesional que en la pertenencia del autor a una clase social determinada. La delincuencia profesional es según



Schneider, aquella que “lesiona las esperanzas institucionalizadas que se anudan al rol profesional”. Esta corriente, que también utiliza la expresión “**occupational crime**”, aleja, por supuesto, su preocupación del aspecto de clases que otros coligen de la delincuencia de cuello blanco entendida como una forma más de explotación. Bajo éste concepto, se incluirían no sólo la delincuencia de cuello blanco propia de clases de alto nivel social, sino también la llamada de “**cuello azul**”, referida a las actividades de profesionales obreros. Así, abarcaría delitos unidos a la profesión médica (venta ilegal de narcóticos, aborto, falsedades, abusos obligando al cliente a tratamientos inútiles, etc.) a la abogacía (asesoramiento para la infracciones de leyes fiscales, políticas o mercantiles, interposición de falsas demandas de indemnización por accidente, etc.) y los delitos de las profesiones obreras (reparaciones de coches, radios o relojes).

Por el contrario, con la expresión “**delincuencia de caballeros**” (Kavaliersdelikt) se quiere referir a los delitos cometidos por personas de alto nivel social, aun cuando el hecho no tenga ninguna relación con su actividad profesional. Se trataría de delitos, tales como la tenencia ilícita de armas, seducción, infracciones de tráfico automovilístico, etc.

Por último se encuentra la “**delincuencia económica**”, expresión también muy extendida y que se viene utilizando en un sentido coincidente de la delincuencia de cuello blanco. Esta identificación es explicable, porque ya el propio Sutherland dentro



de las actividades económicas, científicas o políticas que podrían dar lugar a la delincuencia de cuello blanco, se preocupó fundamentalmente de las infracciones económicas, relegando el resto de las actividades profesionales. Tal polarización, es admisible si tenemos en cuenta que las dos terceras partes de los delincuentes de cuello blanco, son propietarios o directores de empresas. Sin embargo en puridad, la delincuencia económica, es una especie de la de cuello blanco, cifrándose la especialidad en que la actividad profesional consiste, precisamente, en una actividad de índole mercantil.

En éste sentido y desde la perspectiva criminológica, entendemos como delincuencia económica, las relativas a las infracciones lesivas del orden económico, cometidas por personas de alto nivel socio-económico en el desarrollo de su actividad profesional. Las pequeñas estafas, la delincuencia económica de los bajos fondos o la llamada delincuencia de cuello azul, tienen un interés criminológico distinto y no debe ser englobada con la delincuencia económica de alta sociedad²¹.

4. CARACTERÍSTICAS DE LOS DELITOS ECONÓMICOS.

Dentro de las características de estos delitos, podemos señalar las siguientes:

²¹ Bajo Fernández Miguel y Bacigalupo Silvina. Derecho Penal Económico. Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, S.A. Madrid, 2001.pp 27-31.



a) La caracterización de los delitos económicos, se fundamenta ahora menos en la respetabilidad del autor y su pertenencia a la capa social alta y más en la peculiaridad del acto (modus operandi).

b) A como lo establece el autor Tiedemann, son delitos que ponen en peligro la vida económica de un país.

c) Abuso de poder, de confianza, que se basan muchos delincuentes de “cuello blanco” para defraudar al Estado en general, provocando así un derrumbe en la economía.

d) La lesión producida no se concentra normalmente en una persona determinada, sino sobre una indeterminada colectividad.

e) El delito económico por su peculiaridad posee una apariencia de licitud, a contrario sensu de lo que sucede en los delitos comunes, tales como homicidio, estafa, robo, etc., en los cuales la sociedad capta perfectamente el carácter delictivo del hecho.

Para SUTHERLAND, el delito económico se caracteriza por aquel acto cometido con astucia y de forma fraudulenta. En oposición a la delincuencia tradicional connotada por la violencia²².

²²Tiedemann Klaus. Poder Económico y de Delito. Barcelona, 1985.pp 10-12. (No refleja Editorial, ni edición).



5. DELITOS ECONÓMICOS Y DELITOS DE “CUELLO BLANCO.”

Con frecuencia tiende a identificarse, plenamente, el concepto de “delito económico” con “delito de cuello blanco, valga, por todos, el siguiente comentario de Fernández Albor:

En el ámbito Europeo, es mayoritaria la utilización de la expresión “delincuencia económica” por parte de la doctrina especializada para describir estas nuevas formas de delincuencia, características de la sociedad actual. Ahora bien, al lado de la citada expresión, coexisten otras denominaciones, por medio de las cuales se pretende acuñar esta reciente criminalidad. Sin prejuicio de que posteriormente se esclarezca el auténtico significado de cada una de ellas, puede afirmarse en éste momento, que en la literatura criminológica se suele utilizar una terminología diversa para hacer referencia a fenómenos delictivos similares al de la delincuencia económica: se habla así, de “delincuencia de cuello blanco”, “delincuencia de caballeros”, “delincuencia profesional”, “delincuencia de negocios”, etc. De todas ellas, es la expresión anglosajona “delincuencia de cuello blanco” (white-collar criminality) la que mayor difusión ha alcanzado a nivel internacional, siendo conocida ya en otros idiomas: “criminalité en col blanc”, en el área francesa; “weisse-Kragen Kriminalität”, en la alemana; “criminalità in colletti bianchi”, en la italiana.”



Sin embargo, no ha de confundirse la delincuencia económica con el denominado por Sutherland “White-collar crime”.

La “White-collar criminality” constituye el núcleo más llamativo y trascendente de la delincuencia económica, pero ésta no se agota en aquélla.

El “delito de cuello blanco” ha venido siendo referido al “delito perpetrado por una persona respetable y alto status social en el ejercicio de su profesión”, según definición del mismo Sutherland. Y se trata de delitos que, efectivamente, dañan, extensa e intensamente el “orden económico” de una sociedad. Pero los delitos que lesionan este “orden económico” de una sociedad, no son sólo los llevados a cabo por estas clases de personas sirviéndose de su situación social y ocupacional. Hoy, el delito económico es más extenso, objetivo y subjetivo. Así, el delito fiscal o el delito informático, por ejemplo, que caen dentro de ésta clase de delitos, no requieren, para llegar a ser tales, ni que se comenten por personas de alto “status”, ni con ocasión del desempeño del trabajo habitual.

Además, no puede olvidarse que el citado estudio de Sutherland lo que se propuso, fundamentalmente, fue provocar la atención sobre una actitud, criminológicamente falsa y socialmente injusta, de cuantificar, estimar y someter a control el fenómeno delincuencial.



Sutherland –escriben Sanchis Mir y Garrido Genovés- intenta llamar la atención sobre la a menudo olvidada delincuencia de los profesionales y hombres de negocios. Su trabajo consistió en la comparación de los delitos de las clases más altas o de “cuello blanco”, compuesta por hombres de negocios y profesionales respetables o al menos respetados, y los de las clases bajas, compuestas por personas de bajo estatus socio-económico.

Sutherland pretendía ante todo, mostrar la debilidad de los argumentos de las teorías convencionales sobre la delincuencia, que al centrarse únicamente en la delincuencia de clase baja, la asociaban con características tales como pobreza, debilidad mental, psicopatía, barrios míseros y familias deterioradas; haciendo patente su sesgo de clase.

Sutherland reafirmó su postura en el artículo “Is White Collar Crime Crime?”, donde ponía de manifiesto que la única diferencia entre ambos tipos de delincuencia radicaba en la diferente aplicación de la ley penal de que son objeto²³.

6. ETIOLOGÍA DE LA DELINCUENCIA ECONÓMICA

La delincuencia económica, como tal fenómeno delictivo, constituye objeto de estudio predilecto para amplios sectores de la criminología actual. En éste apartado, veremos aquellas

²³ Herrero Herrero Cesar. Delitos Económicos, perspectiva jurídica y criminologica. Madrid 1992.pp 47-48. (No refleja editorial, ni edición).



posiciones que, al estilo de criminología tradicional, tratan de encontrar una explicación patológico-individual, las modernas teorías de la sociología criminal y las explicaciones marxistas de los teóricos de los países del este. Todas estas teorías, entre otros defectos, pecan de visión parcial del objeto.

6.1. La personalidad del autor como explicación causal.

Como fórmula explicativa de la delincuencia económica, se ha hecho famoso el **Psicograma de Mergen**, quizá por lo sugestivo de su contenido, por su novedad y, probablemente, también por su virulencia cáustica, y mordaz en la descripción de la estructura psíquica de esta clase de delincuente.

El psicograma de Mergen puede exponerse en los siguientes puntos:

a) Materialismo. El delincuente de cuello blanco, sólo concede valor a los bienes materiales, apreciando los valores ideales, intelectuales o morales únicamente por su precio y como medio para mejor enriquecerse. El síntoma capital de éste sujeto, es la avidez en la búsqueda incontrolable de provecho material. Se trata de un comportamiento automáticamente maniaco. Igual que el toxicómano necesita aumentar sin cesar la dosis de la droga, el maniaco del lucro necesita afrontar empresas cada vez más



difíciles. Su tensión patológica se libera con la ganancia, siendo su psicología, en éste sentido, similar a la del jugador.

b) Egocentrismo y Narcisismos. Su personalidad no pasa el estadio primario del egocentrismo, sin desarrollo de su afectividad y sin apertura a la vida racional. La fijación en la actitud afectivo-emocional egocéntrica les imposibilita el contacto, sufriendo de fría soledad que compensan mostrándose generosos, pródigos, mecenas de las ciencias y las artes y caritativos. Su narcisismo le hace sentirse medida y a criterio de los demás, soberano e insensible a las críticas, traduciendo en su ropa o en los símbolos modernos de la situación social; el automóvil, el chalé, las joyas.

c) Dinamismo y Audacia. Están presos de un extremo dinamismo propio de su carácter primario y de su optimismo egocéntrico, que les impide calibrar los riesgos. Esta vitalidad les concede facilidad de persuasión.

d) Inteligencia. Son refinados, quizás también inteligentes, pero muy raramente cultos. Su inteligencia va dirigida al éxito inmediato. Tienen más facultades para la combinación que para la abstracción. No es violento, pero usa su inteligencia en contra de lo que sea preciso sin inhibición alguna.

e) Peligrosidad. Pese a que el observador superficial ve en ellos honorable ciudadanos favorecidos por el destino, lo cierto es que



la combinación de una fuerte potencialidad criminal y una gran capacidad de adaptación social le hacen uno de los criminales más peligrosos. Su peligrosidad se acentúa al ignorar todo límite ético.

f) Hipocresía. Su frialdad e inmoralidad contrasta con su papel social de mecenas y hombre alentador de grandes causas. Mergen demuestra esta actitud hipócrita analizando con gran virulencia las memorias de conocidos grandes hombres de negocios como Carnegie, Rockefeller y Krupp.

g) Neurosis. La manía del lucro, provoca deficiencias graves de afectividad que permite encontrar numerosos neuróticos con dificultades de comunicación humana y con un característico comportamiento sexual de impotencia coeundi y generalmente amoris.

h) Conciencia de culpabilidad. Comparado con un delito común, el delito económico no provoca ninguna reacción social, y un delito que no provoca ni efecto de choque (afectividad), ni fantasía, no se considera un delito, esto explica que el autor carezca de conciencia de culpabilidad.

Esta descripción de la personalidad del delincuente económico ha sido muy criticada. Pese a que Mergen confiesa basar sus conclusiones en encuestas personales, examen de procesos judiciales y análisis de tratamientos psicoterapéuticos.



Sin embargo, esta teoría a sido criticada por Opp, ya que no es fiable, por que no hay prueba alguna de la realidad de los análisis que dice haber efectuado. De otro lado sus conclusiones adolecen de variedad e imprecisión. Por ejemplo, Zybon no considera expresivo calificar al autor de inteligente, pero no culto, porque no se aclara previamente, que se entiende por inteligente, o como se mide la cultura. Además, no explica a que delito (delito fiscal, espionaje industrial, estafa, etc.) conduce a la personalidad descrita, ya que la propia variedad de manifestación de la delincuencia económica evidencia la existencia de una variada topología criminal. Ciertamente la tesis de Mergen en su conjunto, no parece corresponder a la realidad por lo desorbitado de alguna de sus conclusiones.

6.2. Teorías de Orientación Sociológica.

Se ha dicho, que la delincuencia de cuello blanco constituye el «banco de prueba» de las teorías criminológicas y en efecto, toda una corriente de sociología criminal que hunde sus raíces en el pensamiento de Durkheim, estas condiciones por el nuevo fenómeno de la delincuencia económica. No es casual, en éste sentido, que una de las primeras teorías en importancia, la de la asociación diferencial, haya sido creada por el propio Sutherland.

Esta corriente sociológica que se conduce por la línea de la llamada sociología de la desviación y aboca, de alguna manera, en la «Nueva criminología» o «criminología crítica» de la



inspiración marxista parte de un par de postulados comunes. De un lado del pensamiento de Durkheim en el sentido de que la conducta social es una conducta regulada, lo cual posibilita la existencia de comportamientos irregulares. Se puede decir así, que la creación y aplicación de las normas determina el conjunto de la delincuencia de una sociedad. De éste modo, la delincuencia se presenta como un acontecer ordinario de la vida social, siendo la otra cara de la regulación social. De otro lado, y como consecuencia del anterior, esta corriente de la Sociología criminal se presenta como una ruptura con la perspectiva tradicional de la criminología. Ya en Sutherland se pretende rechazar la explicación de la delincuencia como producto de la desorganización familiar, la pobreza, la falta de afecto materno o del cromosoma «Y» extra, la nueva delincuencia económica permitía demostrar esto y hasta permitía alguna ironía como la de quien apuntaba no haber razón para pensar que la General Motor sufre «complejos de inferioridad» o « complejos de Edipo» o «tendencia suicidas».

Tres han sido las teorías que se aplicarían directamente al fenómeno de la delincuencia económica: la teoría de la asociación diferencial de Sutherland, la de la anomia de Merton y la labeling – theory.



6.3. Teoría de la Asociación Diferencial.

La teoría de la asociación diferencial, postulada por Edwin H. Sutherland, rompe con el modelo consensual y orgánico de la sociedad, debido a que considera que las organizaciones sociales se encuentran pulverizadas. Cada una posee una jerarquía de valores propia.

Según ésta teoría, la conducta criminal es aprendida mediante la comunicación social, en el interior de un grupo restringido donde se establecen relaciones personales (igual que cualquier otro modelo de comportamiento). Estas asociaciones tendrán más o menos preponderancia en la formación del individuo de acuerdo a la frecuencia, duración, anterioridad, intensidad con que se entablen.

La formación criminal comprende tanto la enseñanza de técnicas para cometer infracciones simples o complejas, como la de aquellas necesarias a fin de “orientar las tendencias impulsivas” a nivel racional como de actitud.

Esto estará en función de la interpretación favorable o desfavorable que se realice de las disposiciones legales. Siendo predominantes estas últimas.

Se destaca en esta teoría una concepción distinta de norma jurídica, debido a que no es interpretada como "medio de protección de intereses particulares," sino como "regla de juego".



Le quita, de ésta forma todo sustento axiológico y le otorga un carácter neutral.

El conjunto de valores a partir de los cuales se manifiesta el comportamiento criminal no explica su razón de ser, sino que depende de los contactos específicos a los que el sujeto esté expuesto en su ambiente social o profesional.

Por todo lo explicado, ésta teoría fue considerada ideal a fin de determinar los factores que conllevan a la formación y desarrollo del crimen organizado. Si bien sus postulados innovadores causaron fuerte impacto en la criminología de su tiempo, no tardaron los autores en comprobar las severas falencias teóricas que ella conlleva.

En primer término, se advierte una visión determinista del actuar humano, será delincuente aquel que "aprendió del ambiente las técnicas, las motivaciones y los valores que llevan a violar la ley penal". El necesario proceso de aprendizaje, está determinado por el azar, es decir depende directamente de las determinaciones favorables o desfavorables de la violación de la norma penal.

Por otra parte, si bien asume la pluralidad de códigos normativos, sólo le asigna un sentido negativo, producto de un proceso degenerativo de desorganización de la sociedad. Algunos criminólogos consideran que la criminalidad económica fue la respuesta a la implementación de nuevas reglas de juego



en el proceso acumulativo. La nueva disciplina jurídica, estuvo determinada por el incentivo a los procesos de concentración económica caracterizado por la formación de monopolios y multinacionales. De éste modo se premiaba cierto tipo de actividad empresarial y se desestimaba otro.

En este sentido, parece una contradicción entre el capital como inteligencia colectiva con tendencia a la autodisciplina y el capital como anarquía, representado por el capitalista individual que busca el beneficio individual y se aparta de la disciplina impuesta por el capital en su conjunto.

6.4. Teoría de la Anomia.

La teoría de la anomia ideada por Robert Merton, intenta explicar el fenómeno de la criminalidad, partiendo de la discrepancia existente entre los fines culturales y acceso que determinados sujetos tienen a los medios legítimos. Para esto, realiza una tipología en la que establece posibles estereotipos de conducta: el tipo conforme, innovador, retraído, rebelde.

A fin de explicar la criminalidad de cuello blanco, el autor sostiene que se trataba de una desviación innovadora, debido a que estos sujetos adhieren decididamente al fin social dominante, en la sociedad Estadounidense: el éxito económico lo personifican sin haber internalizado las normas institucionales a través de las cuales se determinan las modalidades y los medios para alcanzar los fines culturales, considera así mismo que la



clase de los hombres de negocios es un sector social en el que se encuentra gran parte de la población ampliamente desviada pero escasamente perseguida.

Un análisis crítico de la explicación criminológica ideada por Merton, debe destacar en primer término, que su teoría parte de la base de una “sociedad consensual” y tiene una misión estabilizadora del sistema y por lo tanto intentará justificar el reclutamiento efectivo de la criminalidad de clase baja. No es propio de ella brindar una explicación para comprender la criminalidad de cuello blanco.

Sus principales críticos, fueron quienes postulaban la teoría de la sub-cultura criminal (Cohen). Consideraban que Merton en su tentativa de integrar a su teoría la criminalidad de cuello blanco se ve obligado a destacar un “elemento subjetivo individual”, identificado con la “falta de internalización de normas institucionales” y a dejar de lado la pauta objetiva establecida por la “limitada posibilidad de acceso a los medios”

Según Baratta, Merton no advierte el “nexo funcional objetivo” que reconduce la criminalidad de cuello blanco y la criminalidad organizada a la estructura del proceso de producción y de circulación de capital. “Estudios sobre la criminalidad organizada, ponen en evidencia que entre la circulación legal y la circulación ilegal, entre los procesos de acumulación legales e ilegales, hay una sociedad capitalista en relación funcional objetiva”.



Por otra parte, se desdibuja el fenómeno si se supone que la criminalidad de las capas privilegiadas es un mero problema de socialización y de internalización de normas.

6.5. Teoría del Labelling Approach.

Esta teoría, funda sus postulados en la atribución de roles a una persona a través de un proceso dinámico de interacción entablado entre el individuo y la sociedad, la auto-imagen estaría determinada por una visión que tiene de sí mismo el individuo según lo que los demás esperan de él. La desviación primaria, no tendría entidad suficiente como para asignarle un rol definitivo al individuo, pero establece las condiciones necesarias para que se produzca la desviación secundaria, en la que los modelos formados son más firmes, y generalmente conlleva la estigmatización pública y consecuente asignación del rol de desviado.

En orden a las críticas que se le esbozaron a ésta teoría, cuando intenta explicar la delincuencia de cuello blanco, se dice que la falencia está dada en que éste tipo de delito, no produce proceso de atribución alguno. Según Bajo Fernández sólo está capacitada para explicar la delincuencia tradicional.

6.6 Explicaciones marxistas.

La idea central de ésta teoría, es la de que la delincuencia económica, se explica por su dependencia de un sistema económico determinado: **el sistema capitalista.**



Según Seidel la delincuencia económica en los países capitalistas, es la consecuencia de la diferencia entre pobres y ricos, la lucha por la competencia, el afán de lucro y la complicidad de los partidos y del gobierno.

7. LA DELINCUENCIA ECONÓMICA, NO ES UN FENÓMENO PRIVATIVO DE LOS SISTEMAS CAPITALISTAS.

En realidad, la delincuencia económica, no es un fenómeno privativo de ningún sistema socio-político, sino que es común a todo. Esto implica, que se produce tanto en los llamados países capitalistas como en los no capitalistas. Que en estos últimos, existe una delincuencia de ésta clase es evidente. Sin embargo, la realidad de la delincuencia económica en los países de corte socialista, intenta ser explicada por los escritores marxistas como una asunción de la ideología burguesa en determinados sectores sociales, lo que implica determinar la delincuencia económica como inmanente al sistema burgués capitalista, y su aparición en los países no capitalistas como circunstancial.

En realidad, que la delincuencia económica sea consecuencia del sistema capitalista es, al menos discutible, mientras no se presente con evidencia que esa misma delincuencia en los países socialistas no tiene otra explicación que la influencia ideológica-burguesa. Y, aparte de que como apunta el analista Opp, no queda claro que es eso de la presión ideológica burgués-capitalista creadora de fuerzas reaccionarias, lo cierto es que en



los países socialistas se produce una delincuencia económica con rasgos muy característicos, lo que induce a pensar, como así es, que cada sistema económico tiene una delincuencia de características propias. En efecto, son delitos propios del sistema capitalista los acuerdos monopolístico, competencia ilícita, espionaje industrial, delitos societarios, etc., mientras que aparecen como propios del sistema socialistas los delitos de corrupción, falsedades, mercado negro, y en general, la lesión de los planes económicos o normas de producción.

Una vinculación exclusiva entre delincuencia económica y sistema capitalista, no es admisible, si bien podría aceptarse que toda delincuencia económica procede, de entre otros factores, del instinto de posesión y riqueza y que tal tendencia se presenta con más intensidad en los países de signo capitalista. Ahora bien tampoco se puede olvidar que la tendencia a la posesión y riqueza no es creación artificial de una ideología determinada, sino una realidad indiferente a cualquier sistema²⁴.

8. LA LUCHA CONTRA LA DELICUENCIA ECONÓMICA.

8.1. Procuraduría General de Justicia.

La Procuraduría General de la República adscrita al Poder Ejecutivo con independencia funcional, tiene a su cargo la presentación legal del Estado de la República de Nicaragua en lo que concierne a sus intereses con funciones específicas de

²⁴ Bajo Fernández Miguel y bacigalupo Silvina. Derecho Penal Económico. Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, S.A. Madrid 2001. pp 33-44.



asesoría y consulta de los órganos y entidades dentro de los órganos del Poder Ejecutivo (arto.1 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia, ley 411)²⁵.

Es decir, que cuando se dan situaciones en perjuicio de éste, interviene protegiendo sus bienes, es decir, que cuando se afectan los bienes del patrimonio público, la posición de la Procuraduría, es demostrar si existió efectivamente el delito, ante los tribunales de justicia, y por supuesto el Poder Judicial conoce de estos casos, por lo tanto es necesario aclarar que ésta intervención se da desde el momento en que inicia la acción, y el procurador debe establecer claramente con su intervención si existió o no abuso de parte del funcionario.

La Procuraduría General de Justicia está integrada por varias Procuradurías según la materia asignada, pero para efectos de nuestro estudio nos concierne analizar el papel de la Procuraduría Penal de Justicia.

De acuerdo a la reforma y adición al Decreto No. 24-2002, **Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República** en su **arto.21.**, establece la competencia de la Procuraduría Penal, la cual consiste en representar al Estado en cualquier asunto, trámite o proceso penal en que el Estado sea ofendido. Y en el **arto.22** establece la función del mismo que es: Ejercer la representación del Estado cuando figure como parte

²⁵ Ley 411, Ley Orgánica de la Procuraduría General de la Republica, publicado en La Gaceta No. 244 del 24 de Diciembre del 2001.



ofendida, en todos los juicios penales que deben ventilarse en los diferentes tribunales y juzgados del país, así como asesorar y coordinar a los procuradores regionales y auxiliares en materia penal para garantizar la correcta representación y defensa de los intereses del Estado.

En éste sentido la Procuraduría Penal de Justicia debe ejercer la acción penal en los juicios en la que el Estado resultare ofendido y así garantizar la defensa de sus intereses y combatir los llamados delitos económicos²⁶.

8.2. Contraloría General de la República.

Según la Constitución Política Nicaragüense en su arto. 154, la Contraloría General de la República, es el organismo rector del sistema de control de la Administración Pública y fiscalización de los bienes y recursos del Estado.

La Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, establece en su Arto No. 10 un amplio catálogo de atribuciones, entre ellas:

1) Efectuar auditorias financieras y operacionales de las entidades y organismos sujetos a control, de acuerdo con las normas de auditoria generales aceptadas; 7) Supervigilar la correcta recaudación y manejo de los fondos públicos y llevar a cabo exámenes especiales con respecto a los ingresos, tributarios o no tributarios, de las entidades y organismos

²⁶ Decreto No. 24-2002, Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Republica, publicado en La Gaceta No. 37 del 22 de Febrero del 2002.



públicos; 12) Vigilar la aplicación de los sistemas de contabilidad gubernamental y de control de los recursos públicos; 17) Establecer responsabilidades individuales administrativas, por quebrantamiento de las disposiciones legales y reglamentarias de las normas de que trata ésta ley (Ley Orgánica de la Contraloría General de la República); establecer responsabilidades civiles por el perjuicio económico sufrido por la entidad y organismo respectivo, a causa de la acción u omisión de sus servidores; y establecer presunciones de responsabilidad penal mediante la determinación de hechos incriminados por la ley; 31) Vigilar el cumplimiento de la ley de integridad moral de los funcionarios y empleados públicos.

Por mandato de la norma primaria, a la Contraloría le corresponde, establecer el sistema de control preventivo asegurador del uso debido de los fondos gubernamentales, el control permanente de la gestión del presupuesto, y en los casos que correspondan, en donde existan evidencias de que se ha cometido un hecho delictivo podrá presumir responsabilidades penales, y el Consejo Superior, mediante resolución tomada por la mayoría simple de sus miembros deberán remitirlo a los tribunales de justicia, bajo apercibimiento de convertirse en encubridor si no lo hace., por ser éste el encargado de acuerdo a sus funciones de velar por el manejo adecuado de los fondos o caudales públicos y donde los funcionarios y empleados públicos presentan la declaración patrimonial al inicio y cese de sus funciones, la cual actualmente



piden los juristas y estudiosos del derecho que se tome como prueba en su proceso²⁷.

9. CONSIDERACIONES DE POLÍTICA CRIMINAL.

9.1. Posibilidad de la lucha contra la delincuencia económica.

Luchar contra la delincuencia económica, no implica una condena del sistema económico donde se produce. Mas bien al contrario, significa un reconocimiento de que la citada delincuencia lesiona una estructura socio-económica que se quiere preservar.

Dada la singular relación entre valores vigentes en las sociedades capitalistas y delito económico, es lo cierto que el reconocimiento de la necesidad de intensificar la lucha contra este fenómeno delictivo implica poner en entre dicho la absoluta justificación ética del sistema.

9.2. Dificultades para una prevención eficaz.

La delincuencia económica, está falta de un control social y jurídico minimamente satisfactorio. Prueba de la veracidad de éste aserto, la depara la elevada cifra negra de esta delincuencia que se ha considerado mayor que la relativa al aborto. Una lucha

²⁷ Cuarezma Terán Sergio. Manual Básico del Servidor Público. Julio 2002. pp 22-23. (No refleja Editorial).



eficaz contra tal fenómeno delictivo se encuentra erizada de dificultades que se derivan principalmente de las específicas características del hecho, de la especial actitud que mantiene la sociedad frente al delincuente y frente al delito, y de las dificultades para un tratamiento jurídico y una persecución judicial minimamente eficaz.

a) Características del hecho.

Una de las notas de mayor trascendencia del delito económico, es su apariencia externa de licitud en efecto resulta difícil determinar en muchos casos si una operación mercantil específica es un acto normal propio de un empresario audaz o una estafa.

Consecuencia de ello es, por un lado la ausencia de afectividad del delito (crime-appeal) a diferencia de figuras clásicas como el asesinato, la violación o el robo. Esta neutralidad con que el hecho se presenta frente al sentimiento público se deriva también de su circunstancialidad y abstracción. El delito económico, en efecto, al contrario que el asesinato, que es siempre un crimen atroz, oscila entre ser un hecho lícito e incluso socialmente beneficioso o meritorio a ser un grave delito según las circunstancias. Tal, es el caso del acaparamiento de mercancías o productos, según se haga en tiempo de abundancias o de escases. La ausencia de afectividad se explica también fácilmente si comparamos la ausencia de un asiento contable con un homicidio.



De otro lado, una segunda consecuencia de la apariencia de licitud del hecho, es la vigencia de los que se ha dado en llamar moral de frontera (Grenzmoral). La elevada cifra negra, la facilidad para ocultar el hecho, su honorable apariencia etc, debilitan el sentimiento de confianza en el derecho al advertir que es la casualidad lo que distingue en lo justo y lo injusto. De éste modo, nadie acepta el reproche jurídico-penal por un hecho levemente más grave que otro considerado lícito. Así se modifica los límites de la moral.

El concepto “moral de frontera” nace precisamente para advertir que en el mundo económico rige “el mínimo tolerable del comportamiento ético”. Se ha criticado esta observación, porque una economía cuyo fundamento sea “un minimalismo” moral no pueda perdurar, pero no se puede durar que el nivel ético en el ámbito económico es realmente muy bajo.

b) Actitud social.

Una constante de los estudios sobre delincuencia económica, es la de constatar la ausencia de negativa de valoración social que procede de varios factores: el aprecio de valores materiales como el éxito económico o el lucro, la ausencia del crime-appeal, la posición social del autor y la consideración de que solo se lesiona el sector público. Este último factor es más importante de lo que pudiera creerse. El reproche social va aumentando en la medida en que la lesión deja de afectar intereses públicos para lesionar intereses privados, sobre todo a miembros del mundo



económico o financiero. En efecto, el juicio que merece una quiebra fraudulenta es especialmente severo porque afecta a los acreedores comerciante, mientras que si se trata de un simple fraude a la clientela el reproche es menos grave, produciéndose, en delitos como los fiscales, auténticas exculpaciones desde el punto de vista de la valoración social.

La benevolencia con que la opinión pública juzga estos hechos, se refleja también en la escasa relación o denuncia que se produce, si bien la explicación de este fenómeno es más compleja. En efecto, son múltiples los factores que explican la ausencia de denuncias:

b.1 En unos casos es la situación psíquica de timidez o de miedo de la víctima, bien por al posición social que ocupa el autor, sobre todo si existe una dependencia (económica, profesional, comercial) que pudiera perjudicar al denunciante, bien porque tiene miedo a que la persecución penal se vuelva contra él, ya que no se sabe exactamente quien es la víctima y quien el delincuente o porque se cree cómplice al haber obtenido un provecho. Y por último porque temen la vergüenza de pasar por víctimas de un determinado fraude.

b.2 En otro caso, es la ignorancia la que explica la ausencia de delación. A veces, en efecto es de tal complejidad, que sólo un especialista podría percatarse de su carácter fraudulento. Hay ignorancia también cuando no se da importancia al hecho por



considerarlo de escasa gravedad, olvidando la extensión y número de las personas afectadas.

b.3 Por último influye también el interés comercial en conservar un prestigio o una imagen que se puede romper si se exterioriza una persecución impopular a través de los tribunales, y el hecho de que muchos delitos (delitos fiscal, monetarios) es la Administración Pública la afectada.

De lo visto, se desprende que la sociedad de algún modo; a colocado la etiqueta de “intangible” a las infracciones económicas. Sólo queda advertir que ésta actitud es, a veces, fruto de abierta manipulación.

c) Dificultades para el tratamiento jurídico y la persecución judicial.

Legislador, juez y policía son tres mecanismos sociales que practican una decisiva selección en perjuicio del delincuente tradicional y beneficio de la delincuencia reclutada en las altas capas sociales. Vamos a ver cuáles son los más importantes obstáculos para que estas instituciones consigan los objetivos políticos criminales de lucha contra la delincuencia económica.

c.1) La tipificación, del hecho económico lesivo reviste más dificultades de las previstas. Desde un punto de vista técnico, surge ya la dificultad de traducir al lenguaje de tipo penal los conceptos y criterios pertenecientes al ámbito de la economía en donde, por otra parte, influye especialmente los grandes avances



tecnológico, los ataques al orden económico pueden presentarse desde frentes muy distintos, sobre todo, en sistemas como el nuestro en el que se busca mantener un equilibrio entre modernas formas de intervencionismo estatal en la economía con la libertad de mercado.

c.2) Heterogeneidad, dificulta también una política legislativa eficaz y exhaustiva. En efecto, la propia variedad de las infracciones obliga a la creación de leyes especiales de escasa conexión ya que poco en común tiene los delitos monetarios consistentes en la sustracciones de las transacciones con el exterior al control administrativo, si a esto se le añade que en su mayoría son conductas de fraude y que este no se presta a una descripción detallada. Tenemos ya el cuadro de las dificultades para el tratamiento penal de esta delincuencia.

Algunos autores no juristas han considerado también dificultad, la exigencia legal del conocimiento de la antijuricidad para determinar la culpabilidad del autor, habida cuenta que el delincuente, consiente de ilicitud de sus actos, no los considera criminales. En realidad, tal dificultad, no existe porque bastaría estar al corriente de la ilicitud del hecho para que se diera aquella exigencia del conocimiento de la antijuricidad²⁸.

²⁸ Bajo Fernández Miguel y bacigalupo Silvina. Derecho Penal Económico. Editorial Centro de Estudio Ramón Areces, S.A. Madrid 2001. pp 48-54.



CAPÍTULO III

FUNCIONARIOS PÚBLICOS.

1. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

Etimológicamente la expresión “administración” significa “servir a”, ad: a, ministrare: servir. Como concepto tiene dos significados o es usado en dos sentidos:

a.-Como sustantivo abstracto: Ciencia de la dirección de los negocios del gobierno, procesos de toma, ejecución y control de decisiones. De acuerdo a éste sentido el término es aplicable a toda la estructura tradicional de las funciones del Estado, es decir que la actividad administrativa se desarrolla en las funciones legislativas (tomas de decisiones generales y abstractas), jurisdiccional (en la decisión sobre la legalidad de los actos) y ejecutiva (en la implementación práctica de dichas decisiones).

b.-Como sustantivo concreto: Cuerpo completo de funcionarios o empleados oficiales, tanto de nombramiento como de carrera, que tienen el encargo de llevar adelante dichas funciones.

Desde un punto de vista material, es gobernar, regir, dirigir con autoridad o poder de mando; es tomar decisiones - órdenes en



sentido material- por medio de leyes, decretos, resoluciones, reglamentos, acuerdos y ordenanzas.

Desde el punto de vista orgánico finalista, se entiende por administración pública “el conjunto de órganos encargados de cumplir las múltiples intervenciones del Estado Moderno, y de prestar los servicios que el Estado atiende. Desde éste punto de vista, la expresión Administración Pública, es utilizada para determinar el conjunto de sujetos (órganos o personas) que realizan en forma prevalente el manejo práctico, concreto y ejecutor de los asuntos estatales.

La determinación o sistematización de la actividad estatal, clásicamente consideró, la exacta identidad entre la actividad desarrollada (sentido material) y el órgano o sujeto que la desarrolla (sentido orgánico), por lo cual, el órgano legislativo debía ejercer la función legislativa en forma exclusiva, excluyente y privativa, la actividad jurisdiccional debía también ser desarrollada por la rama jurisdiccional, finalmente el manejo ejecutivo del Estado sólo debía estar a cargo de la rama ejecutiva.

Esta identidad de funciones y órganos es imposible en la práctica y mucho más frente a la evolución del Estado y a la complejidad cada vez mayor de los diversos órdenes de su actuación, por lo cual encontramos que el desarrollo actual del Estado de



derecho ninguna de las tres ramas en las cuales clásicamente se dividió, ejerce privativamente una función determinada; los órganos legislativo y judicial, realizan una serie importante de actividades estrictamente administrativas y el ejecutivo, en multitud de campos y por determinadas circunstancias, ejerce función legislativa. De la misma manera en múltiples ocasiones, ejerce función jurisdiccional como cuando por naturaleza administrativa y perteneciente a la rama ejecutiva, definen controversias y declaran el derecho.

A manera de ampliación, se considera como concepto objetivo: a la actividad estatal, desarrollada mediante actos con contenido y efectos jurídicos, que tiene por finalidad la ejecución de la ley para alcanzar los fines u objetivos de la organización estatal.

También, se considera como concepto subjetivo: a la actividad de los sujetos investida de la actividad administrativa. Así, sólo pertenecen a la Administración Pública las actuaciones de las autoridades estatales.

La Ley de Regulación de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, define la Administración Pública como aquella que ejerce el Estado por medio de los órganos de la administración del Poder Ejecutivo, de acuerdo con sus propias normativas; la administración de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica y de las municipalidades, las instituciones gubernamentales



autónomas o descentralizadas y las desconcentradas; las instituciones de creación constitucional y, en general, todas aquellas que de acuerdo con sus normas reguladoras realizaren actividades regidas por el ordenamiento jurídico administrativo y la doctrina jurídica y, en todo caso, cuando ejercieren potestades administrativas. También incluye la actividad de los Poderes Legislativos, Judicial y Electoral en cuanto realizaren funciones administrativas en materia de personal, contratación administrativa y gestión patrimonial.

2. EL FUNCIONARIO PÚBLICO.

La administración pública, como toda persona jurídica, necesita para el cumplimiento de sus objetivos, voluntad y manifestación que sólo es de posible expresión en las personas físicas. Con ello nos referimos entonces a la necesaria presencia de seres humanos a cargo de quienes se encuentra la función de la administración pública.

Autores como Boquera Oliver y Duguit, afirman que el Derecho Administrativo, debe ocuparse de los funcionarios públicos, y que por tanto de las autoridades y de los obreros debería ocuparse el Derecho Político y el Derecho Laboral respectivamente.

La legislación, jurisprudencia y doctrina comparada, han tratado de distinguir al funcionario de la autoridad mediante características materiales y al funcionario del trabajador al servicio de



la administración mediante el criterio de la naturaleza de las normas que a ambos les son aplicables. Por otra parte, la profesionalidad y la permanencia son consideradas las características que objetivamente distinguen al funcionario público en sentido estricto de la autoridad.

Duguit, difieren de la clasificación de servidores públicos en funcionarios, autoridades y trabajadores, en el sentido de que todas las personas que trabajan en servicios públicos, incluso los concedidos, son funcionarios públicos. Por ello, habrá que establecer un concepto amplio de funcionario público como toda persona que presta su actividad para la realización de los fines de una sociedad política cualquiera.

Con el término de profesionalidad, se pretende expresar, que el funcionario hace del servicio a la administración un medio de vida y de promoción social, implicando por lo tanto permanencia y estabilidad en su empleo, en aquellos países en donde se ha logrado el desarrollo de la carrera civil, y donde el funcionario ha ocupado su puesto por concurso u oposición. Se considera por el contrario, que las autoridades o los políticos, como también frecuentemente se les llama, no desempeñan sus puestos por una razón profesional (aunque cada vez más se hable de los políticos profesionales), sino como su nombre lo dice, por razones y decisiones políticas, valga la redundancia, de la fuerza política predominante y gobernante.



Nuestra legislación ha seguido un criterio amplio al regular la categoría de funcionario público, así lo establece el artículo 434 del Código Penal de 1974: Se reputará empleado o funcionario público, todo el que, por disposición inmediata de la ley, por elección popular o por nombramiento de autoridad competente, ejerza funciones públicas o participe de su ejercicio. En éste mismo sentido se expresa el Proyecto de Código Penal de 1999, pero agrega que será funcionario público, aquel que por comisión de autoridad competente o vinculación contractual, participe en el ejercicio de funciones públicas, incluyendo los policías y militares.

Por su parte, la Convención Interamericana Contra la Corrupción entiende por Funcionario Público, al oficial gubernamental, o servidor público, o cualquier funcionario o empleado del Estado o de sus entidades, incluidos los que han sido seleccionados, designados o electos para desempeñar actividades o funciones en nombre del Estado, en todos sus niveles jerárquicos.

El concepto de funcionario público sirve para averiguar a quiénes se aplica la legislación de funcionarios. Por éste motivo y al faltar un concepto teórico del mismo ampliamente admitido, existen muchas definiciones legales del funcionario público, pues las leyes, en razón de la finalidad que persiguen, le caracterizan de una u otra forma.



Según Boquera Oliver los funcionarios de la administración del Estado se clasifican en:

1.- Civiles:

- a.) Al servicio de la administración de justicia.
- b.) Al servicio de organismos administrativos.

2.- Militares

En cuanto a los funcionarios al servicio de la administración pública estos pueden ser:

a.1) Funcionarios de carrera:

Los que, en virtud del nombramiento legal, desempeñan servicios de carácter permanente, figuran en las correspondientes plantillas y perciben sueldos o asignaciones fijas con cargo a las consignaciones de personal del Presupuesto General del Estado.

a.2) Funcionarios interinos:

Los que por razón de necesidad o urgencia, ocupan plazas de plantilla en tanto no se provean por funcionarios de carrera.



b.1) A criterio de Boquera las administraciones institucionales se dividen en tres grandes grupos:

- Las que son tuteladas por el Estado.
- Las que dependen de las administraciones locales.
- Las que tutelan otras administraciones institucionales.

En todos los casos, el régimen del personal funcionario al servicio de entidades institucionales, varía según éstas pertenezcan a uno u otro grupo; pero, además cada organismo autónomo por lo general tienen un estatuto propio en donde clasifican a los funcionarios en la forma estimada más conveniente. Sin embargo, normalmente siguen la pauta que establece la legislación sobre funcionarios del Estado o de las administraciones locales o municipales.

En cuanto a la relación existente entre funcionario y administración, algunos autores como Boquera Oliver, consideran que ésta nace por el “nombramiento conferido por la autoridad” competente, momento en que aquella acepta la oferta del particular de ser funcionario público. Para otros, ésta relación nace cuando el nombrado toma posesión dentro del plazo establecido. En conclusión, el acto de nombramiento formaliza el contrato entre la administración y el funcionario, momento en el que nacen los derechos y obligaciones para ambas partes.



Sobre los derechos de los funcionarios, Nieto García afirma, que ninguno de éstos puede ser eliminado sin indemnización, y aunque la administración puede alterar o cambiar los reglamentos y cambiar con ello la situación orgánica de los funcionarios públicos, no puede modificar sin indemnización aquellos reglamentos que establecen o configuran derechos personales.

3. LÍMITES DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD.

Según la Convención Interamericana Contra la Corrupción, por Función Pública se entiende: toda actividad temporal o permanente, remunerada u honoraria, realizada por una persona natural en nombre del Estado o al servicio del Estado o de sus entidades, en cualquiera de sus niveles jerárquicos. Pero ésta función pública o actividad como la denomina la convención se encuentra delimitada, es decir a cada funcionario existente se le crean un conjunto de facultades y competencia en un área determinada, y previamente establecidas en la ley, de tal manera que ningún servidor pueda realizar más funciones y tenga más poderes que aquellos que la ley previamente le ha establecido, es decir se encuentra limitado por el principio de legalidad (arto. 32 Constitución Política).

Este principio, nace con el Estado de Derecho, cuyo precedente se encuentra en el artículo 39 de la Carta Magna dada por el Rey Juan II de Inglaterra en 1215 y en España en el Decreto de



Alfonso IX en la Corte de León de 1188. Su origen hay que buscarlo en el momento histórico en que el pueblo es un instrumento y sujeto pasivo del poder absoluto del Estado o monarca que lo encarna, a controlar y participar en ese poder exigiendo garantías para su ejercicio. A esa situación se llega con la Revolución Francesa que corona el pensamiento político y filosófico del siglo XVIII, la época del iluminismo y de la ilustración.

El principio de legalidad, es el resultado del paso de una concepción absolutista del Estado a una liberal; el Estado liberal de derecho y sus principios sintetizados en seis puntos importantes:

- a. Imperio de la ley.
- b. Jerarquía de la norma.
- c. Legalidad administrativa.
- d. División de los poderes.
- e. Reconocimiento y respeto de los derechos fundamentales de la persona.
- f. Control constitucional.

El Principio de Legalidad de la administración, opera en la forma de una cobertura legal de toda la actuación administrativa, sólo cuando la administración cuenta con esa cobertura legal previa su actuación es legítima, en estos términos el derecho objetivo no solamente se limita a la actividad de la administración, sino que la condiciona a la existencia de una norma que permita esa



actuación concreta, a la que en todo caso debe de ajustarse.

La legalidad, otorga facultades de actuación, definiendo cuidadosamente sus límites, apodera, habilita a la administración para su actuación confiriéndole al efecto poderes jurídicos. Toda acción administrativa se nos presenta así, como ejercicio de un poder atribuído previamente por la ley y por ella delimitado y construido. Sin una atribución legal previa de potestades, la administración no puede actuar simplemente.

En efecto, la potestad no se genera en relación jurídica alguna, ni en pactos, negocios jurídicos o actos o hechos singulares, sino que procede directamente del ordenamiento. No recae sobre ningún objeto específico y determinado, sino que tiene un carácter genérico y se refiere a un ámbito de actuación definido en grandes líneas o direcciones genéricas. En fin, la potestad no corresponde a ningún deber, positivo o negativo, sino una simple sujeción o sometimiento de otros sujetos, a soportar sobre una esfera jurídica los eventuales efectos derivados del ejercicio de la potestad.

Como consecuencia de éste origen legal y no negocial, las potestades son inalienables, intransmisibles e irrenunciables, justamente porque son indisponibles por el sujeto en cuanto creación del derecho objetivo supraordenado al mismo. El tutelar de la potestad puede ejercitarla o no, pero no puede transferirla; la propia ley puede a lo sumo, permitir su delegación de ejercicio.



Son también imprescriptibles, aunque su ejercicio puede estar sometido a caducidad o decadencia.

Al hablar de dinámica del principio de legalidad en el ámbito administrativo, nos referimos a que si las potestades administrativas encierran las posibilidades de una actuación concreta de la administración, es precisamente en esa actuación donde funcionarán las exigencias y limitaciones que el principio de legalidad impone a dichas potestades, al configurarlas y al regular sus particulares condiciones de ejercicio.

Esa actuación habilitada por las potestades administrativas es sustancialmente de cinco clases, atendida su naturaleza jurídica: reglamentos (fruto de potestad reglamentaria), actos administrativos stricto sensu o declarativos, contratos, ejercicio de la coacción y la llamada actividad técnica de la administración.

El reglamento es un acto ordinamental que crea derecho, el acto o el contrato se limitan a aplicarlo, son actos ordenados. De éste modo se traslada la legalidad desde la norma abstracta a la actuación concreta de la administración, actuación en la cual, a través de la técnica impugnatoria de los recursos dirigidos contra la misma, deberá ventilarse la observancia de dicha legalidad por los medios establecidos de la justicia administrativa.



4. EL SERVIDOR PÚBLICO Y LA ÉTICA.

La ética refiere al conjunto de reglas morales que regulan la conducta de las personas en general o en un campo específico.

La legislación Nicaragüense no establece qué debe entenderse por ética; sin embargo, encontramos múltiples referencias en diferentes ramas del ordenamiento jurídico, en especial cuando se trata de establecer requisitos para determinados cargos de funcionario público.

La primera expresión de normas referidas a la ética del servidor público se encuentra en el Decreto 124-99. Este decreto, tiene por objeto establecer las normas de ética del servidor público de los diferentes ministerios del Estado, entes descentralizados y desconcentrados y en general, todos aquellos a los que hace referencia la ley de organización, competencia y procedimiento del Poder Ejecutivo. Así mismo establece el régimen de restricciones a la función pública, deberes y prohibiciones e incompatibilidades para el ejercicio del cargo.

Las normas de ética, establecen como principios de actuación en el ejercicio de sus funciones de todo servidor público:

4.1 Principio de Probidad: El actuar con rectitud, integridad y honradez.



4.2 Principio de Transparencia: El servidor público, deberá ajustar su quehacer en la función pública de conformidad al derecho que tiene el ciudadano de estar informado sobre las actividades de la administración.

4.3 Principio de Responsabilidad: Dedicar a las tareas asignadas diligencia y atención oportuna.

4.4 El Principio de Imparcialidad y decoro: Resolver sin discriminación, ni preferencias, brindando un trato cortés y respetuoso a los ciudadanos y administrados.

El contenido de los principios expresados, pretende articular el mandato constitucional (arto. 130 Constitución Política), respecto a que todo funcionario público de cualquier poder del Estado debe rendir cuenta de sus bienes antes de asumir su cargo y después de entregarlo. Dicho mandato se regula en la Ley Integridad Moral de Funcionarios y Empleados Públicos que establece por su parte, la obligación de los funcionarios públicos hacer una declaración escrita, clara y detallada de los bienes de cualquier clase que integren el patrimonio personal, el de su cónyuge e hijos que se encuentren bajo la patria potestad y las deudas u obligaciones pendientes de cumplir al momento de hacerse la declaración.

El decreto no tiene la característica de ser coercitivo, es decir, establece sanciones ante el quebrantamiento de sus normas, su



carácter es preventivo, en cuanto proporcional al servidor público un marco de disposiciones que le advierten cómo debe actuar en el ejercicio de sus funciones. Sin embargo, puede que nos encontremos ante conductas, que además de quebrantar normas de ética, también sean constitutivas de delito; en tales casos, se ha de aplicar la ley penal y la sanción correspondiente, de igual manera en aquellas conductas de las que se deriva responsabilidad civil o administrativa.

5. CONTROL DE FUNCIÓN PÚBLICA.

En el campo administrativo, las legislaciones normalmente establecen las siguientes regulaciones de control:

5.1. Declaración de probidad: todo funcionario que maneje fondos o tenga acceso a recursos, al asumir un cargo público, tiene que declarar sus bienes de capital y hacer lo mismo al concluir su período.

5.2. Obligación de sacar a licitación las adquisiciones de bienes y servicios u obras de construcción pública que el organismo requiere.

5.3. Autorización especial de la instancia controladora y de una autoridad superior del Estado para la venta de bienes del mismo.

5.4. Establecimiento de auditorías internas en cada institución.



Con autonomía jerárquica.

5.5. Establecimiento de un organismo de control del Estado, especializado en el control preventivo de los bienes del Estado, en el dictamen administrativo acerca del manejo, de los recursos con capacidad para imponer sanciones. Este organismo se denomina Contraloría General de la República, en algunos casos, o Tribunal de Cuentas, en otros.

a) Control interno.

El control interno comprende el plan de organización y el conjunto de medios adoptados por una entidad u organismo con el objeto de proteger sus recursos, así como la verificación de la información técnica, financiera y administrativa.

Para ello, cada entidad y organismo del sector público tiene la obligación de establecer métodos de procedimiento y control interno y el establecimiento de una unidad de auditoría interna.

b) Auditoría gubernamental.

La auditoría gubernamental consiste en un examen objetivo, sistemático y profesional de las operaciones financieras, técnicas y administrativas que se practica con posterioridad a la ejecución de las mismas, con el fin de verificar, evaluar y elaborar el respectivo informe.



En ella se verificarán todas las transacciones, registros, informes y estados financieros del período objeto de estudio, de igual manera se revisará el cumplimiento de las disposiciones legales y demás normas.

b.1) Auditoría gubernamental interna.

Es interna, cuando ésta es realizada por las unidades administrativas específicas de las entidades y organismos correspondientes.

La auditoría interna consiste en el examen posterior de las operaciones financieras o administrativas de una entidad u organismo del sector público como un servicio a la alta dirección realizados por sus propios auditores.

Cuando en ocasión de haberse practicado una auditoría, se encontraren hechos que puedan generar responsabilidad administrativa, civil o penal, el auditor interno lo hará constar en el informe. De encontrar hechos que evidencien responsabilidad civil informará por escrito a la autoridad superior de la institución la Contraloría, quien iniciará un examen especial y formarse su propia opinión. De encontrarse evidencia de hechos delictivos que perjudiquen o pongan en peligro los intereses económicos de los entes u organismos o atenten contra la probidad en el manejo de los mismos el auditor responsable de la unidad lo pondrá inmediatamente en conocimiento por cualquier medio a la



autoridad superior y a la Contraloría General de la República; procederá a recopilar todas las pruebas que tengan a su alcance, para lo cual contará con el apoyo de la asesoría legal de la entidad. Para el cumplimiento de esta labor, tiene la facultad de hacer comparecer a testigos y exigir de ellos declaraciones juradas.

Elaborado el informe correspondiente, se remitirá copia de todo lo actuado a la Contraloría, quien puede aceptar este informe como suficiente o bien ordenar un examen especial, a fin de ampliar la información y establecer las responsabilidades a que haya lugar.

b.2) Auditoría gubernamental externa.

Es externa la auditoría, cuando ésta es practicada por las propias unidades de auditoría de la Contraloría General de la República o bien cuando es ejecutada por firmas o empresas contratadas para tales efectos por el órgano contralor.

En caso de que ésta auditoría sea practicada por una firma privada y encontrare evidencia de hechos delictivos o hechos que puedan generar responsabilidad civil o administrativa, notificará inmediata y exclusivamente a la Contraloría General de República, quien ordenará realizar un examen especial sobre el asunto.



6. RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA, CIVIL Y PENAL DERIVADA DE LOS ACTOS DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS.

El art. 131 Constitución Política establece que: «Los funcionarios de los cuatros poderes del Estado, elegidos directa o indirectamente, responden ante el pueblo por el correcto desempeño de sus funciones y deben informarle de su trabajo y actividades oficiales. Deben atender y escuchar sus problemas y procurar resolverlos. La función pública se ejerce a favor de los intereses del pueblo.

El Estado, de conformidad con la ley, será responsable patrimonialmente de las lesiones que, como consecuencia de las acciones u omisiones de los funcionarios públicos en el ejercicio de su cargo, sufran los particulares en sus bienes, derechos e intereses, salvo los casos de fuerza mayor. El Estado, podrá repetir contra el funcionario o empleado público causante de la lesión. Los funcionarios y empleados públicos son personalmente responsables por la violación de la Constitución, por falta de probidad administrativa y por cualquier otro delito o falta cometida en el desempeño de sus funciones.

También son responsables ante el Estado de los perjuicios que causaren por abuso, negligencia y omisión en el ejercicio del cargo.



Los particulares, tal y como lo expresa la Carta Magna, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos. Este artículo, consagra la responsabilidad de las administraciones públicas en términos amplios. La administración responde de toda lesión que sufran los particulares en cualquiera de sus bienes y derechos que implique un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado, que sea imputable a la administración, (imputación que puede ser tanto por funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos como por riesgo y que puede proceder de un hecho o de un acto administrativo), de tal manera que sólo la existencia de fuerza mayor, concebida como evento imprevisible, externo y ajeno al servicio, probada por la administración, exonera a ésta dándose las demás circunstancias. En definitiva, como dice Martín Rebollo aludiendo a una sentencia del tribunal constitucional de España, sólo hace falta: «una actividad administrativa por acción u omisión, un resultado dañoso y relación de causa a efecto entre aquélla y éste, incumbiendo la prueba a quien reclama».

Por lo anterior y con fundamento en el artículo 156 de la Constitución Política y el texto de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República comprendido entre los artículos 136 y 140, éste órgano de control tiene facultad de determinar



responsabilidad administrativa, civil y presunción de carácter penal.

6.1) Responsabilidad administrativa.

Esta responsabilidad, el órgano contralor, la establecerá con base al análisis que se hará sobre el grado de inobservancia, por parte de las entidades y organismos del sector público y de sus servidores, de las disposiciones legales relativas al asunto de que trata y sobre el cumplimiento de las atribuciones y deberes que les competen por razón de sus específicas funciones administrativas.

La responsabilidad administrativa se concretará en la aplicación de sanciones de multas no menor al monto equivalente de un mes de salario, ni mayor de un monto equivalente a seis veces su salario mensual y destitución del cargo que se ocupa (artículo 171 Ley Orgánica de la Contraloría General de la República).

6.2) Responsabilidad Civil.

Aunque la responsabilidad civil en sentido amplio, por un lado puede ser determinada en forma privativa por la Contraloría General, también podrá ser establecida por el juez, cuando es derivada de un delito cometido por el funcionario en el ejercicio de



su cargo, dando lugar por tanto a la indemnización o resarcimiento bien a favor del Estado o de un particular, en caso que sea un particular el perjudicado.

En caso de que sea la Contraloría General de la República quien determine la responsabilidad civil, partirá de un previo y concienzudo estudio del caso en concreto; bien si se refiere a algún movimiento financiero o al proceso de contratación y ejecución de estudios o proyectos de obras públicas, valorando que por la acción u omisión de los servidores respectivos se haya producido el perjuicio económico a la entidad u organismo.

En estos casos, el perjuicio se establecerá mediante glosas; ésta actuación, se le notificará al funcionario implicado, y se le otorgará un plazo de sesenta días para que conteste o presente pruebas. Expirado el plazo, el contralor tiene un plazo de 180 días para emitir la resolución correspondiente.

En aquellos supuestos en donde existan controversias judiciales "delicadas" sobre los contratos celebrados por entidades u organismos del sector público, se ventilarán en la justicia ordinaria, a excepción de aquellos asuntos que hayan sido materia de determinación de responsabilidad civil por la Contraloría; en tales casos, seguirá el procedimiento de las resoluciones de glosas. Este supuesto parte de un criterio discrecional del órgano contralor, quien determinará cuando la controversia tendrá el carácter de delicada. De la existencia de responsabilidad civil, se



deriva el pago de los daños y perjuicios ocasionados por el funcionario a la entidad y organismo correspondiente.

En cuanto a la responsabilidad personal de carácter civil que se deriva de los actos de los funcionarios cuando éstos han afectado los intereses de particulares, el particular tiene el derecho de accionar en contra del Estado o la entidad pública en concreto y el estado a ejercer la acción de regreso en contra del funcionario o empleado responsable. Tal como lo establece la Ley de Regulación de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, al señalar el ámbito de extensión de la jurisdicción de lo contencioso-administrativo, que podrá conocer de «Las cuestiones que se suscitaren sobre la responsabilidad el Estado y de la Administración Pública por los daños y lesiones que sufrieren los particulares en sus bienes, derechos e intereses, como consecuencia de las actuaciones, omisiones o vías de hecho de sus funcionarios y empleados, sin importar cual sea la naturaleza de la actividad o tipo de relación de que se deriven» (arto. 15, 2).

Por otra parte, procede igualmente la vía civil si el dañado opta por reclamar directa y personalmente al funcionario responsable (que lo es solidariamente con la administración, según el arto. 131 de la constitución política).

De acuerdo a la parte tercera del artículo citado, los particulares podrán también exigir a las autoridades y funcionarios públicos,



cualquiera que sea su clase y categoría, el resarcimiento de los daños y perjuicios que a sus bienes y derechos hayan irrogado por culpa o negligencia graves en el ejercicio de sus cargos. En estos casos, la prueba de la culpa o negligencia es requisito indispensable.

6.3) Responsabilidad penal, derechos y garantías de los servidores públicos.

Como se dijo antes, es facultad de la Contraloría General de la República el determinar presunción de responsabilidad penal, es decir, el buscar y encontrar evidencias de la comisión de un hecho delictivo y en caso de constatación emitir su informe conclusivo el que remitirá a la Fiscalía General de la República, para que sea ésta institución quien formule los cargos o promueva la acción penal ante el órgano judicial competente. Hay que destacar, ya que en la práctica no siempre se respetan los derechos y garantías constitucionales de los servidores públicos investigados, que la Contraloría General de la República en cualquier tipo de investigación, particularmente aquella que puede vincular con perjuicio al servidor público, DEBE reconocer y respetar los derechos y garantías de las personas sometidas a proceso administrativo de investigación (arto. 34 constitución política). El servidor público, a su vez, debe estar claro que la investigación y el respectivo dictamen que éste organismo de control efectúa, perjudicará seriamente su seguridad jurídica en el



proceso penal respectivo. Por tal razón, y sin perjuicio del deber del servidor público de cumplir con la ley, es importante señalar que la persona investigada DEBE contar con asistencia jurídica desde el inicio de la investigación, ya que todo cuanto ésta diga o provea al “funcionario investigador”, será utilizado en su contra “tarde o temprano” en un eventual proceso penal, civil o administrativo.

Al juez para lo criminal le corresponde iniciar el proceso penal correspondiente, para comprobar la comisión de un hecho delictivo y a partir de ello determinar no sólo responsabilidad penal, sino también responsabilidad civil derivada del delito y aplicar la sanción que conforme al Código Penal y/o leyes especiales corresponda (arto. 43 y ss código penal).

En estos casos pueden darse tres supuestos distintos:

- a. Que el tribunal condene penalmente y se pronuncie sobre la responsabilidad civil.
- b. Que el tribunal condene penalmente al funcionario sin pronunciarse sobre la responsabilidad civil.
- c. Que se sobresea la causa o el tribunal penal absuelva al funcionario procesado.



7. PROTECCIÓN DEL DERECHO PENAL A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

7.1. La Administración Pública como bien jurídico.

La Constitución Política, para la tutela penal de la administración pública, establece en el art. 131 que: «La función pública se debe ejercer a favor de los intereses del pueblo». En éste marco genérico se realizan los delitos que en él se tipifican. En razón de ello, el legislador ha seleccionado la administración pública como un bien jurídico a proteger por el Derecho Penal, tipificando figuras como el fraude, peculado, malversación de caudales públicos, y, con la última reforma, Ley No. 419/2002, Ley de Reforma y Adición al Código Penal de la República de Nicaragua, el enriquecimiento ilícito, el encubrimiento, tráfico de influencia. Así el Estado tutela el desarrollo de la dinámica estatal, la acción de sus agentes y los servidores públicos.

Los funcionarios y empleados públicos son personalmente responsables por la violación de la Constitución, por falta de probidad administrativa y por cualquier otro delito o falta cometida en el desempeño de sus funciones. También son responsables ante el Estado de los perjuicios que causaren por abuso, negligencia y omisión en el ejercicio del cargo, (Arto. 131 constitución política).

Esteban Mestre, expresa que los delitos contra la administración pública respaldan el correcto funcionamiento de ésta



infraestructura organizativa, sancionando las conductas de autoridades, funcionarios y particulares que vician su eficacia, o el cumplimiento de los fines que tiene asignados. Para Lorenzo Morillas Cuevas, el debate sobre el objeto de la protección de los delitos contra la administración pública, se reduce a dos planteamientos: el que relaciona la protección con el “incumplimiento del deber del cargo” el valor protegido lo constituye la ruptura del deber de servicio que une al funcionario con la administración pública y la tesis moderna del “buen funcionamiento de la administración, dignidad o prestigio de la administración”. Otros autores, como Octavio de Toledo la identifica en la “función pública y los valores de legalidad, imparcialidad y buen funcionamiento en la administración pública”. Lo que caracteriza a estos delitos, expresa García Valdés, es la “confianza traicionada en la correcta gestión de la cosa pública por parte de los encargados de servirla, la ausencia de integridad del autor que se debe presuponer siempre, precisamente por la propia índole del puesto o mando o cargo desempeñado”. Por su parte, Enrique Bacigalupo integra un elemento nuevo, que parece completar lo anterior, el de la “lesión de la confianza pública en el ejercicio del Poder Administrativo de acuerdo a los Principios del Estado de Derecho”.

“El Estado, de conformidad con la ley, será responsable patrimonialmente de las lesiones que, como consecuencia de las acciones u omisiones de los funcionarios públicos en el ejercicio de su cargo, sufran los particulares en sus bienes, derechos e



intereses, salvo los casos de fuerza mayor. El Estado podrá repetir contra el funcionario o empleado público causante de la lesión” (Arto. 131 constitución política).

Hay quienes, como Orts Berenguer, Morales Prats y Rodríguez Puerta, que encuentran en estos delitos la tutela de la “actividad pública, los servicios que los distintos poderes del Estado prestan a los ciudadanos, en el entorno del Estado social y Democrático de Derecho”. Para Morillas Cuevas, el denominador común está en la “correcta prestación de los servicios públicos”. Hay que añadir, expresa el citado autor, “la protección del deber de objetividad e imparcialidad que ha de regir el funcionamiento de la administración en su labor de satisfacer los intereses y servicios generales que la ciudadanía demanda”.

“Los funcionarios deben atender y escuchar sus problemas y procurar resolverlos”. (Arto. 131 constitución política).

Para Pabón Parra, atentan contra la administración pública las conductas que enturbian, alteran, obstaculizan o impiden el normal funcionamiento de los órganos del poder público o hacen que el ejercicio de la gestión pública no se desarrolle con objetividad, rectitud, honradez, diligencia y eficacia. La administración pública es un reflejo del ser del Estado, por ello, la actividad del Estado en procura de sus finalidades esenciales ha de ser oportuna, pronta, eficaz, objetiva e imparcial. Estas características de la gestión pública son sus valores esenciales,



los cuales son protegidos por todas las conductas descritas en el capítulo de delitos contra la administración pública existente en el Código Penal, retomadas y ampliadas en el proyecto de Código Penal de 1999 y la Ley No. 419/2002, Ley de Reforma y Adición al Código Penal de la República de Nicaragua.

El Estado actúa por medio de sujetos investidos de autoridad, respetando los principios de legalidad, dignidad y justicia, con independencia e imparcialidad, dentro de su competencia, principios que se convierten en intereses colectivos, tutelados también por otros tipos penales (arto. 5 y 131 Constitución Política).

7.2. El sujeto activo en los delitos contra la administración pública.

El poder de la Administración Pública, sólo puede centrarse y ser ejercido por los servidores públicos, por ello, generalmente la persona que comete este tipo de delitos debe ser un sujeto con la calidad de servidor público, exigencia mínima para realizar esta conducta al menos en grado de autor; sin embargo, por razones de técnica legislativa y política criminal, algunas de estas conductas también pueden ser realizada por particulares en el caso de nuestra legislación, en donde no se exige el carácter de funcionario público.



“Las disposiciones de ésta ley son aplicables a los funcionarios o empleados públicos y a los particulares que de cualquier manera participen en la comisión de estos delitos” Arto. 23 de la Ley No. 11, Ley que Reforma el Decreto No. 579. Los delitos a que se refiere este artículo son los de peculado y fraude.

En otras en donde el carácter de servidor público es imprescindible, es decir aquellas conductas que sólo pueden ser realizadas por los funcionarios públicos, los particulares pueden realizarlas en grado de cómplices, y de acuerdo a la Ley No. 419/2002, Ley de Reforma y Adición al Código Penal, incluso, pueden cometer el delito de encubrimiento (arto. 352 bis Código Penal).

Arto. 434. A los efectos penales se considerará autoridad, funcionario y empleado público todo el que:

1. Por disposición inmediata de la ley o por elección directa o indirecta o por nombramiento de autoridad competente o vinculación contractual, participe en el ejercicio de funciones públicas de la administración pública, de los órganos, dependencias, entes desconcentrados, descentralizados, autónomos o empresas del Estado, del Municipio y de las Regiones Autónomas.

2. Desempeñe cargo o comisión de cualquier naturaleza en: la administración pública, órganos, dependencias, entes desconcentrados, descentralizados, autónomos, empresas del



Estado, del Municipio y de las Regiones Autónomas y, quienes representen intereses del Estado en las empresas privadas en donde éste tenga participación.

3. Administre patrimonio de la administración pública, de órganos, dependencias, entes desconcentrados, descentralizados, autónomos o empresas del Estado, del Municipio y las Regiones Autónomas.

4. Pertenezca al Ejército Nacional de Nicaragua y a la Policía Nacional.

“Para Muñoz Conde, cuestión distinta es la del funcionario de hecho, entendiéndose por tal, quien habiendo sido nombrado o elegido legalmente, no reúne las condiciones necesarias para ello (no tiene el título de licenciado en derecho, los requisitos legales exigidos en la convocatoria). En este caso, dice el citado autor, el así nombrado o elegido es funcionario público o a efectos penales y puede, en consecuencia, cometer los delitos en los que se exija esa cualidad en tanto no se ponga término a la anómala situación, sin perjuicio de las sanciones en que incurriere quien lo nombre o él mismo. Otra cosa sucede, expresa el profesor español, cuando el sujeto sin título se atribuye a sí mismo la función pública (se hace pasar por policía y cobra una multa), ya que en éste caso lo que hay es un delito de usurpación de funciones”.



7.3. El sujeto pasivo en los delitos contra la administración pública.

El sujeto pasivo es el sujeto de derecho que tiene la titularidad del bien jurídico tutelado por un determinado tipo penal, el que puede ser amenazado o vulnerado con la realización de la acción típica.

El Estado, como organización puede ser sujeto pasivo por ser sujeto de derechos, y por consiguiente, titular de bienes jurídicos. El Estado como persona jurídica es el titular del bien jurídico protegido en los delitos contra la administración pública (órganos, dependencias, entes desconcentrados, descentralizados, autónomos, empresas del Estado, del municipio y de las regiones autónomas). El patrimonio del Estado, el correcto desarrollo de su actividad, su prestigio, la imparcialidad y eficiencia en la prestación de los servicios públicos a su cargo, son intereses de la colectividad la cual se encuentra representada por el Estado²⁹.

²⁹ Cuarezma Terán Sergio. Manual Básico del Servidor Público. Julio 2002. pp 6-43. (No Refleja Editorial).



CAPÍTULO IV

CORRUPCIÓN

ACTOS DE CORRUPCIÓN.

1. CONCEPTO.

Corrupción viene del término latino rumpere, que significa romper, dividir, quebrar, violar, anular, se deriva corrumpere, cuyo significado es alteración, desunión, descomposición, depravación, falseamiento, vicio y por consiguiente, corrupción de las partes de un cuerpo.

Tradicionalmente en la doctrina penal, se diferencia la corrupción que se presenta en el campo de las acciones privadas de las que afecta a la administración pública, privilegiando a ésta última por considerarla de mayor importancia. En el campo del Derecho Penal, la palabra corrupción se emplea casi por antonomasia, para indicar que la esencia del delito consiste en cualquier abuso que haga un servidor público de la autoridad que le ha sido conferida, con la finalidad de obtener cualquier clase de beneficio o lucro.

En un sentido clásico, el delito de corrupción fue llamado por los romanos como crimen repetundarum, por los Ingleses bribery, por los Españoles cohecho, y para los Italianos baratería, consiste en la venta por parte de un oficial público de un acto inherente a sus



funciones, que por regla general, debería ser gratuito, o en todo caso, que requiere el pago de aranceles claramente especificados por las normas legales.

La definición más usual es la elaborada por el Profesor de la Universidad de Harvard, Josep S. Nay, de acuerdo con su explicación de la corrupción es una “conducta que se desvía de las obligaciones de orden público normales, debido a intereses personales (familiares o de allegados) o beneficios monetarios o de orden social, o que viola las normas respecto al uso de cierto tipo de influencias con fines personales. Esta definición, incluye conductas tales como el cohecho (utilización de gratificaciones con el fin de influenciar el juicio de una persona de cierta jerarquía), nepotismo (elección por vínculos familiares y no por méritos personales) y malversación de fondos (apropiación ilícita por particulares de recursos públicos)”.

Por otra parte, la Convención Interamericana contra la Corrupción, aunque no llega a definir actos de corrupción, si llama con éste término a los siguientes actos:

a. El requerimiento o la aceptación, directa o indirectamente, por un funcionario público o una persona que ejerza funciones públicas, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios como dádivas, favores, promesas o ventajas para sí mismos o para otras personas o entidad a cambio de la



realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas.

b.- El ofrecimiento o el otorgamiento, directa o indirectamente, a un funcionario público o a una persona que ejerza funciones públicas, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios como dádivas, favores, promesas o ventajas para ese funcionario público o para otra persona o entidad, a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas.

c.- La realización por parte de un funcionario público o una persona que ejerza funciones públicas de cualquier acto u omisión en el ejercicio de sus funciones, con el fin de obtener ilícitamente beneficios para si mismos o para un tercero.

d.- El aprovechamiento doloso u ocultación de bienes provenientes de cualquiera de los actos mencionados en el presente artículo.

e.- La participación como autor, coautor, instigador, cómplice, encubridor o en cualquier otra forma en la comisión, tentativa de comisión, asociación o confabulación para la comisión de cualquiera de los actos a los que se refiere el presente artículo



(Artículo VI de la Convención Interamericana contra la Corrupción, suscrita en Caracas, Venezuela, el 29 de Marzo de 1996 y ratificada por la Asamblea Nacional de Nicaragua, decreto

No. 2083 del día once de noviembre de mil novecientos noventa y ocho y publicada en La Gaceta, Diario Oficial No. 227 del día veinticinco de noviembre de mil novecientos noventa y ocho).

En otro orden de ideas, según Beraldi, a pesar de los avances durante los últimos años en relación con el estudio del problema de la corrupción, encaran el análisis del fenómeno de la corrupción no sólo como un problema que afecta el normal desarrollo de la gestión pública, sino como una cuestión que incide, directa y gravosamente, sobre la economía de un país y sus políticas de crecimiento.

La Corrupción Administrativa se define en sentido lato como: “acción y efecto de corromper o corromperse”, “echar a perder”, degradar, depravar; el fenómeno que primero sugieren los diccionarios es el de putrefacción, expresiones que sin duda plasman cabalmente la inmensa gama de acciones y comportamientos que degradan el ser y el actuar de los órganos y excoiaciones en el rostro de la democracia y crisis de credibilidad en la institucionalidad.

Como causas socio-culturales de la Corrupción Administrativa, se citan las costumbres arraigadas en la comunidad que atentan



contra los principios – éticos y normativos- de carácter objetivo, que salvaguardan el adecuado cumplimiento de los fines de la organización estatal; son fenómenos de mentalidad social, fruto de anteriores prácticas de corrupción que se constituyen en causas de sus ulteriores desarrollos. El uso generalizado de la influencia o “palanca” o “enchufe”, el seguimiento de la “ley del menor esfuerzo”, la excusa en los demás ante las falencias propias o la hipocresía ancestral, se convierten en arquetipos socioculturales capaces de generar corrupción en todo los órdenes, pero especialmente en el sector estatal; la escala de valores se trastoca y la cultura de la riqueza fácil se impone.

De igual manera, los controles e intervenciones estatales exagerados, innecesarios y antitécnicos, los procedimientos y facultades discrecionales, facilitan el ejercicio arbitrario de la función pública y se convierten en terreno fértil para el funcionario corrupto. Multiplicidad de funciones investigativas en diversos órganos del Estado, se ejercitan de manera descoordinado, con desgaste de energías y recursos. La politización de los órganos de control, personerías, contralorías, Ministerio Público y procuradurías, entre otras instituciones, ha cooperado al ambiente de corrupción administrativa que se determina por dos planos: Administración Pública clientelizada, al servicio de intereses individuales o particulares y organismos de control sin independencia ni imparcialidad (partidarizada) en su actividad.



El desinterés de la comunidad por la marcha y el buen funcionamiento de la administración pública genera la ausencia de control ciudadano sobre la actividad administrativa, lo cual disminuye las posibilidades de denuncia y produce el acostumbramiento a las irregularidades hasta convertir “la mordida”, “la propina”, “la coima”, en prácticas aceptadas popularmente, consideradas como normales.

2. FORMAS DE CORRUPCIÓN ADMINISTRATIVA.

Pabón Parra, presenta una clasificación de los actos de corrupción según el contenido del acto, a saber:

2.1. Corrupción por Acción.

Es el comportamiento expreso y manifiesto de un servidor público con repercusiones externas y dirigidos a obtener la obtención de un beneficio indebido, entre los más frecuentes: uso indebido de los bienes del Estado, compraventa de la función del servidor público, contratación estatal ficticia y bajo intereses ilícitos, compraventa de las decisiones administrativas, judiciales o legislativas, sobreprecio artificial de los servicios o bienes contratados por el Estado, colaboración por vía de errónea liquidación, exoneración de impuestos u obligaciones o sanciones debidas al Estado, contratación de obras públicas innecesarias, reuniones sociales, congresos o celebraciones innecesarios que despilfarran los servicios públicos, decisiones judiciales o



administrativas parcializadas, manipulación o tráfico de la información oficial respecto de futuras decisiones oficiales, tardanza sin justificación de la toma de decisiones para conseguir mordidas o propinas, aprovechamiento de la ignorancia del particular para manipular y complejizar artificialmente un procedimiento.

2.2. Corrupción por Omisión.

Se presenta mediante la inactividad o silencio del servidor público ante un acto anómalo. En estas modalidades, la corrupción no se presenta por actos externos, sino mediante un comportamiento negativo y negligente frente al derecho, por ejemplo: descuido y negligencia en el manejo y custodia de los bienes del Estado, mala utilización de los recursos humanos y materiales disponibles, falsas promesas u ofrecimientos en la prestación del servicio público, elaboración o ejecución del presupuesto oficial sin criterios objetivos de prioridad, silencio, pasividad y negligencia frente a actos irregulares y costumbres corruptas .

2.3. Clases de Soborno.

Siguiendo la tesis de Michel Reisman, una primera modalidad de corrupción administrativa, la constituye el soborno, el que a su vez se clasifica:



- **Soborno de transacción.**

Este tipo de soborno, consiste en realizar un pago rutinario e impersonalmente a un funcionario público para que éste agilice la realización de su función. En palabras de Pabón Parra, consiste en pagar por lo debido o por el cumplimiento de la ley, se puede manifestar en la aceleración de trámites frente al formalismo burocrático o en la violación del orden de reparto de los asuntos sometidos al conocimiento del funcionario. Con éste tipo de soborno, se viola el principio de gratuidad de los servicios del Estado y el principio de igualdad de los ciudadanos cuando acuden ante los órganos administrativos.

- **Soborno de variación.**

Según Saldivia, el que soborna, no paga para que se le agilicen los actos, si no para obtener la suspensión o la no aplicación de una norma en un caso donde proceda, implicando con ello la violación sustancial o procesal de la ley.

- **Compra descarada.**

A criterio de Saldivia, aquí el objetivo, no es obtener el desempeño de un acto particular, sino más bien asegurarse la permanencia de un empleado dentro de una estructura, en la cual parece tener completa lealtad. En éste caso el servidor público se



convierte en emisario o agente del sobornador defendiendo o protegiendo sus intereses.

3. EFECTOS DE LA CORRUPCIÓN.

Según Pabón Parra, los efectos de la corrupción se visualizan en lo siguiente:

3.1.- Falta de credibilidad y rechazo a la autoridad en la administración de justicia, fuerzas armadas y policía.

3.2.- Concentración de poder en manos del corrupto quien adquiere la suficiente capacidad económica para perpetuarse controlando sectores completos de la actividad estatal, y así aumentar sus posibilidades de impunidad.

3.3.- El clientismo político o la búsqueda del beneficio particular en la asignación de los recursos públicos, generan impredecibles consecuencias negativas que afectan el proceso económico, la inversión pública no alcanza a cumplir sus objetivos. Los costos inflados en la contratación administrativa y la mala calidad en los servicios y obras contratadas, producen desviaciones fiscales; que sin duda han retrasado décadas el desarrollo de la infraestructura económica del país.

3.4.- La degradación moral de la sociedad, la transmutación de principios y la pérdida del respeto por valores como la honestidad,



la lealtad, la sinceridad y la probidad del servidor público, son consecuencias del problema que, por cierto, ya empezamos a sentir.

3.5.- Altos costos en el gasto y la inversión pública, lo que reduce las posibilidades reales de atender cabalmente las necesidades colectivas prioritarias, lo que conlleva a la reducción de la capacidad de la acción estatal.

3.6.- Mala calidad en los servicios prestados por el Estado.

3.7.- Violación a la garantía constitucional de igualdad de los ciudadanos ante la ley y la administración, ya que la hipercorrupción produce privilegios, trato discriminatorio, prioridades artificiales que perjudican las gestiones y los intereses de los particulares que no pertenecen a éste grupo de privilegiados.

3.8.- Desconfianza y temor ante todas las manifestaciones de la autoridad estatal³⁰.

4. LAS CAUSAS DE LA CORRUPCIÓN.

La interdependencia entre la esfera económica y la política promueve la existencia de relaciones incestuosas. En una

³⁰Cuarezma Terán Sergio. Manual Básico del Servidor Público. Julio 2002. pp 29-35 (No refleja Edición, ni Editorial)



economía mixta, por ejemplo, se facilita el intercambio de recursos legales e ilegales entre ambos planos. Profundizando sobre esta información, la investigación microeconómica acerca de las causas de la corrupción tradicionalmente hace referencia al aspecto económico de los modelos de información y de agencias, complementados más recientemente por estudios empíricos.

4.1. Los modelos de agencias: el panorama general

Para la mayoría de los economistas, las causas básicas de la corrupción descansan en la delegación del poder. La posibilidad de la corrupción, surge entonces, de los intereses divergentes entre los mandatarios y los mandantes, así como porque la asimetría de la información, que favorece a los agentes, les otorga un gran poder discrecional. Las oportunidades de corrupción dependen del tamaño de las rentas bajo control de los agentes públicos, de la discreción con que cuentan al asignar dichas rentas y su carencia de un sentido de rendición de cuentas ante la sociedad. En los casos en los que las normas sociales no estigmatizan la corrupción, los agentes carecerán a menudo de lo mismo. Por lo tanto, existirá un mercado de corrupción, cuando los individuos intercambien bienes públicos por sobornos de manera ilegal, corriendo el riesgo de tener que pagar una sanción. Desafortunadamente, la posibilidad de existencia de una sanción es baja, no sólo porque la asimetría de la información protege a los individuos corruptos y las pruebas de ello son escasas, sino también porque resulta complicado movilizar



grandes cantidades de víctimas aisladas contra agentes bien organizados que se benefician de las ganancias ilegales. La pasividad de las víctimas, es frecuentemente uno de los principales factores que motivan la corrupción.

Rose-Ackerman, explica como se expande la corrupción cuando entra en contacto los mercados político, burocrático y económico.

El estudio de Rose-Ackerman desarrolla toda una serie de modelos sobre la corrupción legislativa cuando los políticos traicionan a sus electores al vender los votos de éstos grupos de presión en cuestiones de legislación regulativa presupuestaria administrativa: cuando los funcionarios públicos traicionan a los políticos por aceptar sobornos para permitir que alguien obtenga algún servicio público sin respetar el orden establecido (“saltarse la fila”), para asegurar la adjudicación de un contrato para compras gubernamentales o por ganar inmunidad en la elaboración de impuestos. Las oportunidades de corrupción existen a todos los niveles jerárquicos, desde el puesto público más alto hasta el escalón más bajo. Estas oportunidades dan lugar tanto a la “gran” corrupción como a la “pequeña” corrupción internacional.

En las transacciones corruptas, las empresas, los grupos de presión y los ciudadanos tratan de maximizar sus ganancias mediante el pago de sobornos, mientras que los funcionarios públicos intentan maximizar sus ingresos ilegales y los políticos



su poder, ya sea en términos de reelección o de compra de votos para la obtención de sus riquezas. En estos casos Rose-Ackerman, las motivaciones para cometer el cohecho, pueden diferir ampliamente. Quienes sobornan pueden estar buscando la reducción de costos, mediante las disminuciones ilegales en impuestos. Asimismo, pueden tratar de igualar ofertas y demanda de bienes públicos escasos, aunque esto eleva los costos (estableciendo permisos de importación o créditos subsidiados).

Los analistas pueden clasificar a los países de acuerdo a donde los sobornos sean más comunes (es decir, endémicos o sistémicos) o inexistentes. Los sobornos como incentivo y la extorsión son raros en los países desarrollados; y frecuentes en los países en desarrollo. Los países desarrollados enarbolan los derechos humanos y de la propiedad, y los poderes políticos tienen una añeja tradición de activismo; no existen los mercados emergentes; los servidores públicos gozan de buenos salarios; la oferta de bienes y servicios, incluyendo los públicos, es lo suficientemente abundante como para que no se presenten problemas de escasez; las elecciones son democráticas y prevalece el estado de bienestar, el cual, aunque pudiera verse afectado por la corrupción, continua administrando el riesgo de la marginación total para individuos vulnerables. La corrupción, cuando se presenta, revela fallas en el sistema democrático, hasta ese momento ocultas, muchas de las cuales tienen sus raíces en el financiamiento ilegal de los partidos políticos. Las



causas de la corrupción en los países en desarrollo son más complejas.

4.2. Un débil ejercicio de gobierno y la erosión de los derechos de propiedad.

La mala gobernación actúa como una de las raíces causantes de la expansión de la corrupción y se explica mediante tres factores:

a) Debilidad del sistema de controles y equilibrios. Los derechos de propiedad, que en el mejor de los casos están en proceso de establecimiento y en el peor son inexistentes, a menudo se convierten en fuentes de corrupción. Desde un punto de vista weberiano, los sistemas políticos cuya legitimidad se deriva del carisma y los supuestos objetivos racionales son más permeables a la corrupción que aquellos basados en la capacidad y el desempeño. En muchos países en desarrollo, el monopolio del Estado sobre la aplicación de la ley es ilegítimo, porque el gobierno lo utiliza de manera arbitraria. Los regímenes autoritarios, sin tradición en la separación de los poderes, sin cultura de la experiencia y poca o nula libertad de prensa, así como de participación y consulta pública, tienen sistemas precarios de controles y equilibrios. La debilidad de los intermediarios independientes y los métodos de representación otorgan un mayor poder discrecional a los intermediarios políticos, y los costos para denunciarlos pueden alcanzar niveles



prohibitivamente altos en términos tanto de tiempo como de dinero.

b) Desviaciones del modelo weberiano y las dificultades en la construcción de naciones. Aunque un régimen político se vuelva más democrático, puede seguir anclado en el clientelismo, el patrimonialismo o el corporativismo. Los sobornos, se recolectan para lograr que los contratos de envergadura engrosen los bolsillos de la élite y financien las clientelitas de redistribución, que posibilitan la estancia en el poder de autoridades políticas mediante la compra de apoyo político. Estas actuaciones informales, así como las conexiones y alianzas que se forman a través de las mismas, toman una mayor importancia al persistir divisiones éticas, religiosas o regionales relevantes. Los gobiernos se enfrentan a presiones constantes surgidas de los poderes políticos, entre facciones o familias que limitan la aplicación de los principios de la meritocracia. La corrupción en los puestos públicos para acceder a los sobornos se vuelve más generalizada.

c) Leyes inadecuadas. Las reglas por las cuales se rige una sociedad y evoluciona constantemente para mantenerse al día con la rapidez de cambios. Cuanto más ambiguas, rígidas o inapropiadas sean estas, más será el poder de los arreglos informales para dictar la conducta de opciones económicas. Incluso, muchas reglas formales se ponen en peligro precisamente para facilitar la conducta depredadora. Toman la



forma de laboriosos procedimientos o disposiciones que el público encuentra injustificados, mientras que las reglas informales se formulan a manera cerrada, sin procedimientos para dar seguimiento a su impacto agravante. Una legislación laboral que resulta demasiado avanzada para el existente desarrollo económico, o demasiada presión fiscal en actividades nuevas, motiva la existencia del sector informal y los actos corruptos necesarios para que dicho sector opere.

La conducta arbitraria y la precaria legitimidad de muchos estados, fracasan en la protección de la actividad económica legítima o en el suministro de estructuras organizacionales para la negociación, abren una brecha que está cerrada por sistemas alternativos de protección o de “auto ayuda”. Dichos sistemas tienen sus raíces en la micro-legitimidad conferida por la familia, las organizaciones étnicas, regionales, criminales o guerrilleras. Por su naturaleza, excluyen a quienes no pertenecen a ellas, ya sea por elección (es decir, por principio), o porque no ofrecen los recursos que les permita considerárseles como tales. Cuando la gente percibe que los derechos de propiedad privada y pública están injustamente distribuidos, para empezar no tienen acceso a ellos, lo que aumenta la marginación, o bien que la asignación de nuevos derechos favorece el surgimiento de una élite, el problema se convierte en uno propio a las normas de justicia. Si la legítima distribución de favores a ciertas facciones de una élite no beneficia indirectamente a la población en general, mediante mecanismos generadores de ingresos o redistributivos, entonces



existe un verdadero peligro de que la gente no profese lealtad alguna a las normas del gobierno.

4.3. Rezago económico, escasez de bienes públicos y pobreza.

El papel que las políticas diseñadas asignan al Estado para resolver el rezago económico en los países en desarrollo, combinado con la falta de recursos del Estado mismo, crean un ambiente conducente a la corrupción. En este sentido, pueden considerarse cinco situaciones que hacen probable la existencia de la corrupción.

Primero, la explotación de los recursos naturales puede convertirse en una fuente de beneficios personales, cuando estos se venden a precios sustancialmente mayores que su costo. El cohecho a menudo acompaña la venta de concesiones. Muchos observadores piensan que esto explica la desenfrenada corrupción que siguió al descubrimiento del petróleo en México y Nigeria.

Segundo, los bajos sueldos del servicio civil explican en gran medida la propagación de la corrupción pequeña. Cuanto mayor sea la diferencia entre la paga que se recibe en el servicio civil y el sector privado, mayor será la tentación de cubrir dicha diferencia ilegalmente (en Gambia, el salario privado es de tres a seis veces mayor que el público), con lo que las oportunidades de corrupción se convierten en el principal motivo para buscar



empleo en el servicio civil. Enfrentados con crisis fiscales y otras medidas de ajuste, los gobiernos a menudo prefieren dejar que la inflación erosione sus salarios en lugar de reducir el número de servidores civiles. En América Latina, los salarios del sector público han caído entre 30 y 40% en términos reales desde el principio de la década de los ochenta, tres veces más que en el sector privado. En África, hacia 1983, los salarios de los funcionarios públicos de alto nivel habían caído en términos reales a 5% de los niveles registrados en 1975 en Uganda, 11% en Ghana, 30% en Nigeria y 45% en Zambia.

Tercero, las medidas proteccionistas y las políticas industriales han proporcionado incentivos para la creación y compra corrupta de rentas.

Los grandes proyectos de infraestructura también han dado lugar a la corrupción internacional (Informe de Transparencia Internacional).

La importancia de estos factores ha sido confirmada por estudios empíricos, un análisis de 52 países, Ades y Di Tella identificaron cuatro variables que explican los orígenes de la corrupción: la probabilidad de sanciones políticas, niveles de desarrollo, educación y competencia.



Cuarto, la escasez de bienes públicos en los países menos desarrollados, produce largas listas de espera. Cuanto más largas sean esas listas y más básicos los involucrados (vivienda, líneas telefónicas comerciales, camas de hospital, estudios, agua para irrigación), más gente estará dispuesta a pagar por salir de la fila. En los países en los que existen precios no reglamentados y precios reglamentados (tasas de interés, tipos de cambio, así como de divisas, subsidios a bienes básicos o vivienda), pocos son los bienes que se intercambian a precios reglamentados más bajos que los precios de mercado libre y la competencia para obtenerlos genera corrupción.

Quinto, las reformas para racionalizar al sector público y las políticas regulativas deberían, en el largo plazo, reducir las oportunidades de corrupción que se generan con el desarrollo planeado centralizadamente, aunque el proceso de transición hacia nuevas normas tenderá a dar lugar a nuevos acuerdos ilícitos. La privatización y otorgamiento de licencias a bancos, por ejemplo, han visto surgir nuevas formas de corrupción. Donde el ejercicio del gobierno continúa siendo deficiente, la introducción de políticas de competencia mediante entidades reglamentadoras arriesga que se permita el surgimiento de nuevas formas de corrupción a gran escala.

El Banco Mundial (1997) subraya cuatro factores asociados con la existencia de bajos niveles de corrupción: la ausencia de distorsiones debidas a la política económica; un Poder Judicial



predecible; el reclutamiento basado en los méritos y una baja diferencia entre los salarios del sector público y el privado. Elliot atenúa la crítica del Estado con evidencia de que, para 83 países, la pequeña corrupción y el gasto del gobierno central tienen una correlación positiva³¹.

5. EL MINISTERIO PÚBLICO Y LA RESPONSABILIDAD POLÍTICA QUE DEBE DE AFRONTAR.

Por las características de la corrupción, el Ministerio Público, debe tener la responsabilidad en la investigación y acusación de estos hechos, dejando que los jueces desempeñen, exclusivamente, las funciones decisorias. Esto supone, respecto a la corrupción privada y pública y la criminalidad dorada, que la fiscalía asuma la responsabilidad política de identificar, investigar y perseguir este tipo de delitos. En la sociedad, en algunas ocasiones, los medios de comunicación colectiva desarrollan una buena labor al descubrir algún acto de corrupción. Se trata de un delito sin una víctima en específico, por esta razón, difícilmente el conocimiento de estos hechos llegará a conocimientos de las autoridades competentes mediante la denuncia común, tal como ocurre por ejemplo, con los delitos contra la integridad física. Además la corrupción forma parte, en mayor o en menor medida, del sistema político oculto, que es el que verdaderamente

³¹ Las Reglas del Juego Cambiaron, Lucha Contra el Soborno y La Corrupción. OCDE (Convención para la Organización y el Desarrollo Económico, Contra el Soborno Transnacional) Publicada el 30 Julio 2001.pp 12-18



gobierna; por esta razón, su persecución se queda en la pura retórica de los recursos políticos, con los que solo se pretende obtener beneficios publicitarios, especialmente en los períodos electores y una vez que se obtiene la victoria, se olvidan las promesas hechas en campaña. Los compromisos y las necesidades que impone el ejercicio del poder impiden desarrollar una acción real y efectiva en el combate a la corrupción. En estas condiciones, la fiscalía debe asumir un compromiso efectivo, desarrollando una hábil estrategia, que le permita perseguir estos delitos y neutralizar la poderosa oposición de los grupos que dentro y fuera de los partidos políticos defienden y se benefician con la corrupción. El Fiscal General debe desplegar una estrategia diferente frente a estos crímenes. Asumiendo, en primer lugar la responsabilidad socio-política de perseguir, denunciar e identificar la corrupción y el abuso de poder. No es una tarea fácil, es quizás una de las funciones más importantes del Ministerio Público. Supone, como ya se mencionó, una independencia que le permita enfrentar el costo político de una labor tan delicada, en que realmente se pone a prueba el sistema jurídico-político.

Es interesante, analizar la posibilidad de que en algunos casos de corrupción, se designe a un fiscal especial independiente, que no sea funcionario estatal y que no esté sujeto a las instrucciones del Fiscal General o del Ministro de Justicia. Este fiscal especial, debe investigar acciones en la que existe fundada sospecha



sobre actividades delictivas ejecutadas por ciertos funcionarios importantes del Poder Ejecutivo o que hayan tenido relación con la elección presidencial o que pertenezcan a cualquier poder del Estado, para una vez empezar a analizar si debe iniciarse un proceso criminal y de igual forma puede requerir la colaboración de los organismos de investigación adscritos a las fiscalía y así no quedar inmune estos delitos que tanto atentan con la estabilidad estatal³².

6. ROL DE LA PRENSA PARA PREVENIR LOS DELITOS DE CORRUPCION.

Son los medios de comunicación, un factor determinante en la sociedad para detectar la corrupción de los funcionarios públicos y también de los particulares que defrauden al Estado.

El papel de la Prensa como vía de denuncia de la población civil crece cada día más, entre los diversos sectores sociales goza de mayor credibilidad, ya que en la ciudadanía tiende muchas veces primero a denunciar un acto de corrupción a los medios de comunicación que a las instituciones gubernamentales.

En Nicaragua, vemos como cada día, la Prensa realiza nuevas denuncias de corrupción y muchas veces el órgano contralor de los bienes del Estado o la Policía Nacional, comienza a investigar

³²Cruz Castro Fernando. Revista Latinoamericana de Política Criminal, La Investigación y Persecución de la Corrupción: Observaciones Fundamentales sobre el Rol del Ministerio Público en los Sistemas Penales. Edición 1995. pp 81-98.



un caso de corrupción, cuando ha sido denunciado a los medios de comunicación y estos realizan investigaciones periódicas sobre el caso denunciado que sirven de insumo muchas veces en la investigación y tramitación de un caso delictivo.

Sin embargo, el periodismo, debe de realizar sus investigaciones, recibir las denuncias de la población con la objetividad, ética, honestidad, principios que deben acompañar siempre a la libertad de expresión.

Pero también, es cierto que los periodistas no pueden resolver solos los males de la sociedad. La sociedad civil, tiene un papel y, finalmente, los engranes del gobierno tiene que ponerse en movimiento para luchar contra las conductas indebidas. En el mejor de los casos, el periodismo hace las veces de catalizador.

El reportaje de fondo, debe ser de interés para los ciudadanos. Por ejemplo, al investigar acerca de las consecuencias de la corrupción en términos de la calidad de los servicios del gobierno o de la magnitud del despilfarro de recursos públicos, los periodistas ayudan a sus lectores a comprender los problemas de la gobernación y a tomar decisiones sobre por quién deben votar y que cambios deben exigir. En el mejor de los casos, los artículos de denuncia deben de enfurecer a la gente más que inspirarles una actitud cínica y mover a los ciudadanos a actuar.



La indignación hace que el cambio sea posible. Idealmente el reportaje de fondo, debe contribuir a elevar el nivel del discurso público, al alejar los temas de la corrupción del ataque personal o la política de partido y llevarlos hacia el nivel del diseño de políticas y de reforma institucional. Aparte de la recompensa psicológica de denunciar criminales, “señalar y avergonzar” son actitudes importantes porque hacen de la corrupción algo visible e inteligible para el público. Los periodistas de fondo, no solo deben buscar al responsable de la conducta ilícita que ha denunciado y cómo llevaron a cabo el delito, sino también, encontrar cómo fue esto posible y la manera de corregirlo. Por esta razón, puede a veces ser positivo presentar el trabajo de los denunciantes y las organizaciones que combaten la corrupción. Los ciudadanos necesitan estar informados acerca de las innovaciones que han funcionado o las reformas que se han puesto en marcha, de forma que puedan atemperar su indignación con un poco de esperanza³³.

³³ Quezada Saldaña Martha Lorena. Estudio Centroamericano contra la Corrupción. Nicaragua. Disponible en: [http:// www.respondanet.com](http://www.respondanet.com)



CAPÍTULO V

MINISTERIO DE TRANSPORTE E INFRAESTRUCTURA.

1. COMPETENCIA.

El Ministerio de Transporte e Infraestructura (MTI), es el ente regulador del servicio público de transporte terrestre a nivel nacional, es además, el encargado de velar por la circulación marítima y aérea de sus habitantes, pero para efectos de nuestro estudio nos referiremos solo al transporte terrestre.

Los municipios tienen competencia en los casos establecidos en la Ley y con respecto a las Regiones Autónomas, el MTI es el coordinador del transporte intermunicipal.

El MTI, es el órgano administrativo encargado de otorgar concesiones y permisos en el servicio de transporte público a nivel internacional, intermunicipal (incluido taxis, interlocales y transporte escolar) transporte turísticos y transporte de carga pesada, pero hay que aclarar que es función de las alcaldías el otorgamiento de concesiones y permisos pero a nivel intramunicipal (urbano, suburbano, rural, taxis ruleteros, taxis de



parada y otros) en carga liviana y comercial, y en transporte especial (escolar)³⁴.

Es así, como el MTI ayuda en la actividad económica del país para el mejoramiento de la calidad de vida de los Nicaragüenses y por ende de la economía nacional, al realizar un gran movimiento comercial.

2. FUNCIONES.

Al Ministerio de Transporte e Infraestructura le corresponde supervisar el cumplimiento de las normas sobre seguridad, higiene y comodidad de los medios de transporte en todas sus modalidades, sus puertos, terminales y demás infraestructuras conexas que establece la ley, es el que formula y establece las políticas tarifarias de transporte público y dicta las tarifas pertinentes en el ámbito de su competencia.

El MTI concede la administración, licencia y permiso en los servicios de transporte público en todas sus modalidades, nacional e internacional a excepción del nivel intra- municipal³⁵.

También son funciones del Ministerio de Transporte e Infraestructura, formular normas, regular y controlar las

³⁴ Ley No 524, Ley General de Transporte Terrestre, publicada en La Gaceta No 72 del 14 de Abril de 2005.

³⁵ Ley No 290, Ley de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo, publicada en la Gaceta No 102 del 3 de Junio de 1998.



operaciones del servicio público de transporte terrestre intermunicipal, para garantizar al usuario la obtención de servicios a precios razonables y en las mejores condiciones de comodidad y seguridad, es el que propone a la dirección superior las tarifas y, las adiciones, modificaciones o cancelaciones de rutas y sistemas para la prestación del servicio público de transporte terrestre intermunicipal en el país, propone también a la dirección superior las políticas y programas relacionados con la actividad del servicio público de transporte terrestre intermunicipal y las ejecuta una vez que sean aprobadas³⁶.

Es evidente, que la labor del Ministerio de Transporte e Infraestructura es muy amplia en lo concerniente tanto al transporte nacional como internacional, por ser éste ministerio el encargado de velar por la libre circulación de vehículos, concediendo permisos y licencias para el paso de los mismos, al igual regula cada una de las medidas necesarias de higiene, seguridad y comodidad, dictando las tarifas a cobrar de acuerdo al ámbito de su competencia en vías de dar un mejor servicio.

Es por eso, que el MTI se vuelve un órgano facilitador del comercio, que es tan necesario dentro de un país, y más ahora donde estamos en presencia de un mundo donde las esperanzas para llegar al desarrollo, y la falta de recursos para poder ascender, se vuelve cada vez más latente, por lo que sin un buen

³⁶ Decreto No 71-98, Reglamento a la Ley 290, Ley de Organización, Competencia y Procedimiento del Poder Ejecutivo, publicado en la Gaceta No 205 y 206 del 30 y 31 de Octubre de 1998.



manejo de la producción estaremos en presencia de un descenso en nuestra economía.

El movimiento comercial depende en su gran mayoría del transporte tanto de sus habitantes como de mercancías, y es ahí donde entra la labor de éste Ministerio, pues de él depende en gran parte la realización de ésta actividad, mediante la construcción de carreteras, puentes, concesiones de licencias y permisos para los servicios de transporte público en todas sus modalidades.

El MTI, para poder desarrollar sus funciones cuenta con una Dirección General de Transporte Terrestre y ésta es la encargada de formular y proponer las políticas, programas y normas relacionadas con la actividad del servicio público de transporte terrestre intermunicipal, ejecutándolas una vez que sean aprobadas; regula y controla las operaciones del servicio público de transporte terrestre intermunicipal, formula y propone las tarifas de transporte público terrestre intermunicipal, de acuerdo al comportamiento de las variables técnico económicas en el contexto de la economía nacional, así como las adiciones, modificaciones o cancelaciones de rutas y sistemas para la prestación del servicio público de transporte terrestre intermunicipal en el país y supervisar la construcción de bahías y terminales del servicio público de transporte terrestre intermunicipal.



Esta dirección es la que se encarga de evaluar el nivel de calidad de los servicios y emite las cifras oficiales sobre el comportamiento de las operaciones del transporte público intermunicipal³⁷.

3. CLASIFICACIÓN DEL TRANSPORTE TERRESTRE.

El transporte terrestre se clasifica en dos:

3.1) Transporte Nacional: Es el que se realiza en todo el territorio de la República de Nicaragua, transportando pasajeros o carga, o una combinación de ambos (mixto).

3.2) Transporte Internacional: El transporte internacional de pasajeros o carga es el que se extiende a otros países, circulando en tránsito o con destino al territorio nacional.

4. MODALIDADES DEL SERVICIO PÚBLICO.

El Ministerio de Transporte e Infraestructura, presenta cinco modalidades del servicio público de transporte terrestre para facilitar la libre circulación de todos sus habitantes y son las siguientes:

³⁷ Decreto No. 118-2002, Reforma e incorporación al Reglamento de la Ley No 290, publicada en La Gaceta No 2 del 3 de Enero de 2002.



4.1) Transporte de pasajeros: El que se presta en forma regular y que moviliza a personas de un lugar a otro dentro del territorio nacional, hacia otros países o viceversa, sujeto a frecuencias e itinerarios para la salida y llegada de autobuses.

4.2) Transporte de animales vivos: El traslado de animales vivos con diferentes propósitos, que deberá de realizarse con condiciones que les eviten crueldad y sufrimientos innecesarios.

4.3) Transporte de carga: El traslado de bienes y todo tipo de objetos, sólidos o líquidos, que se presta a otros.

4.4) Transporte mixto: Es el que moviliza simultáneamente personas y carga, siempre y cuando esta última no exponga la seguridad de los usuarios. Este servicio funciona únicamente en zonas rurales.

4.5) Transporte de turismo: El que se presta a nivel nacional e internacional, destinado al traslado de personas con fines recreativos, culturales y de esparcimiento hacia centros o zonas de interés turístico. Este servicio se prestará en unidades modernas que podrán desplazarse libremente por todo el territorio nacional, sin sujeción a horarios o rutas determinadas. En cada unidad deberá ir un guía turístico remunerado económicamente por quien presta el servicio.



5. TRANSPORTE DE PASAJEROS.

Por la naturaleza de nuestro estudio en el occidente de Nicaragua, nos referiremos al transporte de pasajeros y de carga, ya que son los más relevantes en esta región del país y más en Chinandega debido a su gran auge comercial.

Según su radio de acción el servicio público de transporte de pasajeros tiene una clasificación y es la siguiente:

5.1) Intermunicipal: Es el transporte de pasajeros que se realiza entre diferentes municipios.

5.2) Intramunicipal: Es el transporte de pasajeros dentro de los límites de un mismo municipio y se clasifica así:

a.- Urbano colectivo: Estará conformado por un sistema de rutas que estructuran una red, las que puedan funcionar con servicios de condición convencional circunscrito a los límites del núcleo urbano de la ciudad por lo cual han sido autorizados. Dentro de éste sistema podrán operar los servicios rápidos y semi-rápidos.

b.- Suburbano: Es el que se realiza entre núcleos urbanos y las poblaciones adyacentes del mismo municipio.

c.- Rural: Es el que se realiza entre poblados, valles y comarcas entre sí, en el ámbito de un mismo municipio.



5.3) Internacional: El transporte terrestre internacional de pasajeros es el que se extiende a otros países circulando desde o con destino al territorio nacional procedentes de otros países, éste servicio se registrará de acuerdo al principio de reciprocidad.

A su vez el servicio público de transporte de pasajeros, atendiendo a la calidad del servicio y al tipo de vehículos, se clasifica en:

a) Colectivo: Es el que utiliza un determinado número de personas con rutas y horarios previamente establecidos; que a su vez se clasifica en:

a.1) Convencional u ordinario: Es el que moviliza pasajeros en dimensiones colectivas en forma regular, en rutas y horarios previamente establecidos, autorizado para subir y bajar pasajeros a lo largo del trayecto.

a.2) Expreso: Es un servicio que moviliza pasajeros de un lugar a otro, en rutas y horarios previamente establecidos, sin detenerse hasta llegar a su destino. Tiene una condición superior al convencional, con mejores unidades, más rápido, directo y confortable. Es un servicio adicional, simultáneo y alternativo al servicio ordinario o convencional.

a.3) Ejecutivo o de lujo: Es el que moviliza pasajeros a su lugar



de destino. Tiene una calidad superior al expreso y se distingue por el uso de unidades modernas con especificaciones especiales que brinda comodidad adicional, tales como: Aire acondicionado, asientos reclinables individuales, ambiente musical, como mínimo para las unidades con 150 km. de recorrido y para las que tengan más de 150 Km. deberán brindar además de los servicios anteriores videos, cortinas y puede, en los casos que amerite, tener servicio de cafetería, servicio sanitario y utilización de terminales exclusivas y especiales en cuanto a comodidad, atención y seguridad.

b) Selectivo (taxis): Es el que utiliza un determinado número de personas sin rutas ni horarios previamente establecidos. El servicio de transporte selectivo se clasifica en:

b.1. Taxis locales o ruleteros, vehículo de servicio público de transporte individualizado, circunscrito a los límites urbanos de cada municipio. No tiene ruta fija, ni programación de viajes, ni horarios de estricto cumplimiento, serán normados sus períodos de operación dentro de límites horarios y sus vías de circulación. No tiene lugares específicos de abordaje o desabordaje de pasajeros.

b.2. Taxis interlocales: Servicio expreso que se realiza directamente entre dos ciudades o localidades. Los viajes se efectúan en forma directa, de terminal a terminal, conforme a las necesidades de la demanda.



b.3. Taxis de parada: Es un servicio exclusivo que tiene lugar de arranque previamente establecido en hoteles, mercados, aeropuertos y otros con un destino a fijarse a solicitud del usuario.

6. TRANSPORTE DE CARGA.

Una vez aclarado lo que consiste el transporte de carga, estableceremos la clasificación que nos presenta la ley que la regula en:

6.1) Carga general: Es el traslado de bienes de un lugar a otro del territorio nacional o fuera de sus fronteras, y se clasifica así:

a.- Acarreo comercial: es el traslado de carga menor en vehículos cuya capacidad de transportación no supera las tres toneladas.

b.- Carga liviana: Se refiere al traslado de carga en vehículos cuya capacidad de transportación oscila entre tres y ocho toneladas.

Tanto la carga liviana como la carga comercial serán autorizadas y reguladas por las autoridades municipales.

c.- Carga pesada: Se refiere al traslado de carga en vehículos cuya capacidad de transportación supera las ocho toneladas.



d.- Multimodal: Es el traslado de bienes por al menos dos modos diferentes de transporte, realizado por un sólo prestatario de carga dentro de uno o más países.

6.2) Carga especializada: Se refiere al traslado de materiales químicos, inflamables o explosivos, sustancias tóxicas y peligrosas, objetos voluminosos o de gran peso, fondos y valores, grúas industriales o de construcción y automóviles sin rodar en vehículos con remolque o semi remolque entre otros.

Este servicio incluye a personas naturales o jurídicas con vehículos de su propiedad para el traslado de su propia carga dentro o fuera del territorio nacional.

7. CONCESIONES.

Cualquier persona natural o jurídica, para explotar el servicio público de transporte de pasajeros, requerirá de una concesión otorgada por el Estado a través del MTI o las municipalidades. Las empresas o cooperativas destinadas a prestar este servicio, son de servicio público, la concesión constituye un derecho de propiedad del concesionario de la cual no podrá ser desposeído sino de conformidad con la ley, la concesión puede ser gravable, transferible, enajenable y heredable. Todo gravamen o enajenación de dicha concesión debe estar debidamente registrado en el Registro Nacional de Concesiones.



La adjudicación de varias concesiones o líneas a una misma persona podrá hacerse siempre que con ello no se constituya monopolio, el MTI o las municipalidades, en su caso, establecerán las normativas pertinentes a fin de evitar la concertación monopólica.

Estas concesiones se otorgarán conforme a las cuotas asignadas por el último plan nacional de transporte. En los casos en que éste no haya sido elaborado, o sus cuotas hayan sido completadas, se requerirá para otorgar nuevas concesiones, que el MTI elabore la actualización del plan nacional, en el caso de los municipios deberán elaborar el plan municipal en concordancia con el plan nacional, el que será del conocimiento y aprobación del concejo municipal.

El otorgamiento de toda concesión, a partir de la entrada en vigencia de la ley 524 (ley general del transporte terrestre), deberá ser ofrecida en licitación pública, el MTI o las municipalidades deberán hacer convocatoria pública en donde se establecerán la base y condiciones del concurso.

8. RECURSOS ADMINISTRATIVOS.

Podrán interponer Recursos Administrativos, todas aquellas personas que se consideren perjudicados por los actos o resoluciones emanados por el MTI sobre los aspectos regulados por la Ley General de Transporte Terrestre. Los Recursos serán



resueltos de conformidad Ley 290 (Ley de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo).

A la vez podrán interponer recursos administrativos aquellas personas que se consideren perjudicadas por los actos o resoluciones emanados por las municipalidades sobre los aspectos regulados en la misma ley, los que serán resueltos de conformidad a lo establecido en el Título IV De las Relaciones Inter-administrativas y de los recursos, capítulo único, de las leyes 40 y 261, Reformas e Incorporaciones a la ley 40, Ley de Municipios³⁸.

³⁸ Ley No 524, Ley General de Transporte Terrestre, publicada en la Gaceta No 72 del 14 de Abril de 2005.



RESULTADOS.

Las características que identifican al autor del delito de fraude y las consecuencias que genera la comisión del mismo, las obtuvimos a través de un análisis bibliográfico, llegando a los siguientes resultados: El infractor de éste tipo de delincuencia es una persona respetable o de nivel socio-económico elevado lo que le permite realizar con mayor éxito dicho delito, empleando astucia y abuso de confianza frente a la ignorancia o ingenuidad de la víctima. De acuerdo a nuestra legislación penal, los autores pueden ser una autoridad, un funcionario o empleado público. (véase ampliamente el punto 7 del capítulo I, pp 16-20).

Daños materiales e inmateriales son las consecuencias que genera el delito de fraude, considerándose el primero de tipo financiero, ya que golpea la economía del país generando un desequilibrio socio-económico que conlleva a la pobreza. Y el segundo suele referirse a la pérdida de confianza en el tráfico mercantil, la deformación del equilibrio de mercado y la eliminación de la competencia. (véase ampliamente en el punto 8 del capítulo I, pp 20-21).

En lo referente a los casos más relevantes del delito de fraude en la región de occidente cometidos por el Ministerio de Transporte e Infraestructura en los últimos años (2000-2006), lo



obtuvimos a través de una entrevista realizada al sub-comisionado Mario Díaz, Jefe del Departamento Anticorrupción de la Policía Nacional, quien nos informó que durante los años 2000-2002 se presentaron 5 casos de fraude en el Departamento de León dándose uno por cada municipio, y en el año 2003 se presentó el caso más relevante en el departamento de Chinandega, refiriéndose al CASO TRADECO (transnacional de construcción), el cual produjo una pérdida al Estado de Nicaragua de US\$ 8,500,000.00 (ocho millones quinientos mil dólares), que hasta la fecha sigue en proceso. Ampliando nuestra información el Procurador Penal Dr. Ivan Lara. (véase ampliamente el punto 9 del capítulo I, pp 21-27).



CONCLUSIONES.

1) Podemos manifestar que Nicaragua, durante los últimos años, ha sido liderada por gobiernos y poderes del Estado, divididos y divorciados en cuanto a la lucha contra la corrupción y por ende contra el delito de fraude, en un contexto institucional incoherente, que no ha ejercido autoridad para aplicar sanciones por el irrespeto a las leyes, y sin las prevenciones administrativas de acuerdo a las leyes y su reglamento, permitiendo según la Policía Nacional cinco delitos de fraude en los años 2000 al 2002 en el departamento de León; dándose un caso por cada municipio, siendo dentro de la región de occidente el departamento de Chinandega el más afectado por estos delitos, donde se produjo un impacto económico de gran magnitud por el Ministerio de Transporte e Infraestructura al defraudar al estado de Nicaragua con US \$ 8,500,000.00 (ocho millones quinientos mil dólares) con la construcción de la carretera Chinandega – Guasaule que se inicio durante el año 2003 (CASO TRADECO), que hasta la fecha sigue en proceso.

2) La escasa información obtenida de la Policía Nacional y la Procuraduría General de la República, refleja la clara discrepancia en los datos estadísticos sobre actos de corrupción.

3) No existe en el Estado de Nicaragua, normas legales que garanticen la protección laboral, física, y económica de los



funcionarios públicos y ciudadanos particulares que denuncien de buena fe actos de corrupción, como el fraude.

4) No existe en la República de Nicaragua una norma legal específica que regule el derecho al acceso de la información pública, por el interés político de los gobiernos existentes.

5) Existe retardación de justicia por parte de las autoridades judiciales al momento de emitir una resolución, aunque exista una normativa que regule el procedimiento para la ejecución rápida y efectiva de dichos juicios penales (CASO TRADECO, que no ha sido resuelto) al quedar en el olvido, siendo la sociedad la más afectada por la comisión de estos delitos.

6) En lo referente a las declaraciones patrimoniales de los funcionarios públicos, tanto al entrar, como al salir del cargo, se cumple en alto porcentaje con la declaración inicial, pero no con la declaración final (al cese de sus funciones), dando lugar a una desviación del erario público dentro de su patrimonio.



RECOMENDACIONES.

- 1) Reforzar las instituciones a través del desarrollo y fortalecimiento institucional necesario, y los recursos idóneos para el desarrollo de sus funciones en la detección, prevención y seguimiento a los culpables de hechos defraudatorio al Estado y de la corrupción en general, es decir en cualquiera de sus formas.
- 2) Se debe otorgar acceso irrestricto a la información pública, generada y actualmente controlada por todos los poderes del Estado.
- 3) Crear una institución dedicada a velar por la correcta administración de justicia dentro del poder judicial, para prevenir la retardación de la misma y más aún en los delitos económicos como el fraude, que deterioran de manera directa la economía del país.
- 4) Realizar todos los esfuerzos necesarios para recuperar la institucionalidad del país y que exista una verdadera y eficaz independencia de los poderes del Estado, sobre los intereses partidarios y de particulares.
- 5) Crear una ley de protección a personas sujetas a seguridad especial en la que se definan en forma precisa las



responsabilidades de la Policía Nacional, el Ministerio Público y otras instituciones o ministerios que estén involucradas, de manera que se garantice también el apoyo internacional para la protección de testigos o denunciantes, siendo necesario establecer un programa que comprenda procedimientos administrativos y legales en los que se garanticen la protección física, laboral y económica a los funcionario y particulares o testigos que declaren en proceso actos defraudatorios al estado.

6) Es recomendable establecer procedimientos de control y seguimiento que permitan ejecutar normas de carácter coercitivo para corregir actos de fraude en el Estado. Es preciso al mismo tiempo realizar controles para el ejercicio de estas normas, un suministro de información veraz y oportuna a la ciudadanía para su monitoreo y una supervisión efectiva en la calidad de la gestión de los gobernantes, funcionarios y empleados públicos.

7) Se debe realizar el máximo control de la declaración final del patrimonio de los funcionarios públicos, de tal manera que se reduzcan las posibilidades de desviar el erario público al patrimonio de los mismos, que por general tiende a elevarse.

8) Promover el incremento de valores éticos, cívicos, morales y culturales en la ciudadanía Nicaragüense, para combatir la corrupción en cualquiera de sus formas, y más aún en los delitos de fraude que desequilibran la economía nacional y que tiene indirectamente como sujetos pasivos a la ciudadanía misma, a



través de campañas educativas y de formación dirigidas a todos los niveles: Educación Básica (preescolar, primaria y secundaria), educación técnica, Educación superior; y a funcionarios públicos y población en general, aún con altos niveles académicos (posgrado, maestrías y doctorados).



BIBLIOGRAFÍA.

Adames, José Roberto. Disponible en [http:// www.xpertia.com](http://www.xpertia.com). Acceso: 27 de Julio de 2005.

Bajo Fernández, Miguel. Derecho Penal Económico. Edición Civitas. España, 1978. pp 49.

Bajo Fernández, Miguel y Bacigalupo Silvina. Derecho Penal Económico. Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, S. A. Madrid, España. 2001. pp 27-31.

Bajo Fernández, Miguel y Bacigalupo Silvina. Derecho Penal Económico. Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, S. A. Madrid, España. 2001. 33-44.

Bajo Fernández, Miguel y Bacigalupo Silvina. Derecho Penal Económico. Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, S. A. Madrid, España. 2001 48-54.

Cabanellas de Torres, Guillermo. Diccionario Jurídico Elemental. Edición Heliasta SRL. Argentina, 2004. pp 440.

Código Penal de España. Editorial La Ley, Madrid España. Edición Octubre 2005. pp 193.



Cruz Castro, Fernando. Revista Latinoamericana de Política Criminal, La Investigación y Persecución de la Corrupción: Observaciones Fundamentales sobre el Rol del Ministerio Público en los Sistemas Penales. Edición 1995. pp 81-98.

Cuarezma Terán Sergio. Manual Básico del Servidor Público. Julio 2002. pp 6- 43.

Cuarezma Terán Sergio. Manual Básico del Servidor Público. Julio 2002, pp 22- 23.

Cuarezma Terán Sergio. Manual Básico del Servidor Público. Julio 2002, pp29-35.

Cuarezma Terán Sergio. Manual Básico del Servidor Público. Julio 2002, pp 45-46. (No refleja Editorial).

Cuello Calón, Eugenio. Derecho Penal. Tomo II. Parte Especial. Décima Edición. pp 416.

Decreto 71-98, Reglamento a la Ley 290, Ley de Organización, Competencia y Procedimiento del Poder Ejecutivo, publicado en La Gaceta No 205 y 206 del 30 y 31 de octubre de 1998.

Decreto No 24-2002, Reglamento de la Ley Orgánica de La Procuraduría General de la República, publicada en La Gaceta No 37 del 22 de Febrero 2002.



Decreto No. 118- 2002. Reformas e incorporaciones al Reglamento de la Ley 290, publicado en La Gaceta No 2 del 3 de enero de 2002.

Diccionario Jurídico Espasa, S XXI, pp 446.

Diccionario Pequeño Larousse, Real Academia Española. Duodécima Edición. Editorial SPES. Barcelona, 2006. pp 463.

Enciclopedia Jurídica Española. Tomo XIV. 2000. pp 602. (Enciclopedia no refleja Editorial).

Herrero Herrero, César. Delitos Económicos, perspectiva Jurídica y Criminológica. Madrid, 1992. pp 41-49. (No refleja Editorial).

Las Reglas del Juego Cambiaron, Lucha contra el Soborno y la Corrupción, OCDE (Comisión para la Organización y el Desarrollo Económico) publicada el 30 de Julio de 2001. pp 12- 18.

Ley No 419, Ley de Reformas y Adiciones al Código Penal de la República de Nicaragua, publicada en La Gaceta No 121 del 28 de Junio de 2002.

Ley 411, Ley Orgánica de La Procuraduría General de la República, publicada en La Gaceta No 244, del 29 de Diciembre de 2001.



Ley No 290, Ley de Organización, Competencia y Procedimiento del Poder Ejecutivo, publicada en La Gaceta No 102 del 3 de Junio de 1998.

Ley No. 524, Ley General de Transporte Terrestre, publicada en La Gaceta No 72 del 14 de Abril de 2005.

Luzón Peña, Diego Manuel. Enciclopedia Penal Básica. Editorial Comarco S.L, Granada España, 2002. pp 392.

Muñoz Conde, Francisco. Derecho Penal. Parte Especial. Sexta Edición. pp 727.

Novoa Monreal, Eduardo. Reflexiones para la Determinación del Delito Económico. Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales. Serie I, Publicaciones Periódicas No 3. Tomo XXV. España. Abril, 1982. pp 43-47.

Núñez Martos, J.A. Derecho Penal Económico. Madrid, 1987. pp 50.

Ossorio, Manuel. Diccionario de ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales. 28ª Edición. Editorial Heliasta. Buenos Aires, Argentina, 2001. pp 444.



Quezada Saldaña, Martha Lorena. Estudio Centroamericano de la Legislación Contra La Corrupción. Nicaragua. Disponible en: [http:// www.respondanet.com](http://www.respondanet.com).

Sutherland, Edwin.H. White Collor Crime. New York. Edición 1961. pp15, 95.

Tiedemann Klaus. Lecciones de Derecho Penal Económico. Barcelona. 1993. pp 10-12.

Tiedemann Klaus. Lecciones de Derecho Penal Económico. Barcelona. 1993,pp 23-28.



ANEXOS.



ANEXO No. 1

LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

LEY No. 411, aprobada el 04 de Diciembre del 2001

Publicado en la Gaceta No. 244 del 24 de Diciembre del 2001

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE NICARAGUA,

Hace Saber al pueblo nicaragüense que:

LA ASAMBLEA NACIONAL DE LA REPÚBLICA DE NICARAGUA

En uso de sus facultades;

HA DICTADO:

LEY ORGÁNICA DE LA:

PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

CAPITULO I

DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

Artículo 1.- Objeto y Naturaleza.

La Procuraduría General de la República adscrita al Poder Ejecutivo con independencia funcional, tiene a su cargo la presentación legal del Estado de la República de Nicaragua en lo que concierne a los intereses y a las materias que la presente Ley determine, con funciones específicas de asesoría y consulta de los órganos y entidades dentro de los órganos del Poder Ejecutivo.

Artículo 2.- Atribuciones.

Son atribuciones de la Procuraduría General de la República las siguientes:

1. Ejercer la representación legal del Estado en los negocios de cualquier naturaleza que se ventilen o deban ventilarse en los Tribunales de Justicia.



2. Representar al Estado en todos los actos y contratos que deban formalizarse en escritura pública.
3. Brindar asesoramiento, rendir informes y evacuar dictámenes que acerca de cuestiones le soliciten los organismos públicos.
4. Elaborar los estudios jurídicos que le encomiende el Poder Ejecutivo
5. Intervenir en la defensa del ambiente con el fin de garantizar el derecho constitucional de toda personas a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado.
6. Representar al Estado como persona privada en causas penales, civiles, laborales, contencioso administrativo, constitucional, agrarias, ambientales, de finanzas, en asuntos sobre propiedad ya sea como demandante o demandado.
7. Conocer de las resoluciones del procurador para la Defensa de los Derechos Humanos y prestar a los órganos del Estado la asesoría necesaria para su debida observancia.
8. Mediar y servir como árbitro de equidad o de derecho del Poder Legislativo cuando sea convocado por el Poder Ejecutivo.
9. Asistir de carácter consultivo a las reuniones del Poder Legislativo cuando sea convocado por el Poder Ejecutivo.
10. Representar los intereses del Estado en todo los demás asuntos que señalen las leyes especiales del país.
11. Velar por los intereses de la Hacienda Pública.



12. Garantizar que los títulos de propiedad y de crédito del Estado se guarden los archivos respectivos y procederá a la recepción de los que se hubieren perdido.
13. Supervisar que las actuaciones de los funcionarios y empleados del Estado en el desempeño de sus funciones estén ajustadas a derecho.
14. Colaborar con los procesos de Contrataciones Administrativas del Estado, procurando que se cumpla con las normas establecidas en la Ley y el reglamento de contrataciones.
15. Emitir dictamen previo sobre los contratos o convenios internacionales que el Poder Ejecutivo proyecte celebrar, cuando la Constitución Política requiera la aprobación del Poder Legislativo.
16. Pedir informes a las oficinas públicas sobre datos instructivos que requiera la Procuraduría General de la República para el fiel cumplimiento de sus atribuciones.
17. Ser parte de las diligencias en que los tribunales deban oír al Ministerio Público en las Leyes de las materias.
18. Cualesquiera otras atribuciones que le sean otorgadas por Ley.

CAPITULO II

DE LA ORGANIZACIÓN DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

Artículo 3.- Organización.

Para el cumplimiento de sus funciones la Procuraduría General de la República estará integrada por: Procurador General de la República, Sub Procurador General de la República, La Notaría del Estado y demás órganos



y sus correspondientes funciones que el reglamento de la presente Ley establezca.

Para la atención de asuntos que por lo específico de la materia lo ameriten, se podrá designar Procuradores especiales con las mismas facultades de representación atribuidas al titular.

Artículo 4.- Dirección Superior.

El Procurador General y el Sub Procurador General conforman la Dirección Superior de la Procuraduría General de la República, máximo órgano de dirección de la Institución, la cual estará asistida por los órganos de apoyo mencionados en el artículo anterior y por aquellos que sean necesarios crear por el buen desempeño y funcionamiento de la Institución todos los cuales serán definidos reglamentariamente.

Artículo 5.- Procurador Auxiliar.

En el ejercicio de sus funciones se considerarán Procuradores Auxiliares de la Procuraduría General de la República todos aquellos abogados que trabajen en los Ministerio y demás dependencias de los Poderes del Estado y presenten servicios de asesoría jurídica, pudiéndoseles delegar la representación del Estado para asuntos específicos cuando el Procurador General de la República lo estime conveniente.

El Reglamento de la presente Ley establecerá las normas de coordinación armónica que regirán entre la Procuraduría y las oficinas jurídicas de los Ministerios y demás dependencias de los Poderes del Estado.

Artículo 6.- Notaría del Estado.

La Notaría del Estado órgano del al Procuraduría General de la República, podrá tener por designación de ésta, las Notarías que las necesidades del servicio requieran. Los Notarios del Estado serán nombrados por el



Procurador General de la República a tiempo completo son sueldo fijo. Para el desempeño de sus funciones deberá utilizar el Protocolo del Estado, el que estará destinado exclusivamente para el otorgamiento de escrituras, referentes o actos y contratos en que sea parte o tenga interés el Estado.

El Protocolo del Estado se compondrá de tantas Notarías como Notarios se nombren para tal efecto. Cada una de estas deberá llevar la razón de apertura y de cierre anual, firmada y sellada por el responsable de la Dirección, bajo la cual se encuentra el departamento de la Notaría del Estado y se regirá de acuerdo a las disposiciones que establece la Ley de materia, debiendo además identificarse con un número especial de la Notaría que corresponda, y con la mención del año respectivo. Estas deberán conservarse en las oficinas de la Notaría del Estado, bajo la custodia del Procurador General de la República.

Los honorarios que pudieran corresponder al Notario, según el arancel establecido en el Código de Aranceles Judiciales, ingresarán al fondo común del Estado a través del procedimiento fiscal correspondiente.

CAPITULO III

DEL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA

Artículo 7.- Del Procurador General de la República.

El Procurador General de la República es el funcionario ejecutivo superior de la Procuraduría General de la República, con rango de Ministro de Estado, tiene a su cargo su Representación Legal, judicial y extrajudicial, así como la administración de la Institución.

El Procurador general de la República y el Sub Procurador General serán nombrados por el Presidente de la República ante quien tomará posesión de sus cargos.



Artículo 8.- Calidades.

Pasar a ser Procurador General de la República y Sub Procurador General se requieren las mismas calidades que la Constitución Política en su Artículo 161 establece para los magistrados de los Tribunales de Justicia.

Artículo 9.- Requisitos de Elegibilidad.

Los demás Procuradores deberán reunir los requisitos de elegibilidad con respecto a la edad y capacidad profesional, que para tal efecto se establecerán en el reglamento de esta Ley. En ningún caso se podrá ser nombrado en este cargo los que estuvieren enjuiciados o cumpliendo condena, ni los que hubieren sido condenados por la comisión de cualquier delito, y los que no observaren una conducta ejemplar. El procedimiento de selección estará en el Reglamento de esta ley.

Artículo 10.- Nombramiento.

El Procurador general de la República y el Sub Procurador General prestarán la promesa de Ley ante él Presidente de la República, y los Procuradores ante el Procurador General de la República. Del nombramiento, aceptación y promesa se levantará un acta, la cual será suficiente atestado para acreditar la correspondiente personería.

Artículo 11.- Representación de la Procuraduría.

La Representación de la Procuraduría General de la República le corresponde al Procurador General, quien podrá delegarla al Sub Procurador general o en alguno de los Procuradores, para uno o varios asuntos o para comparecer en uno o varios actos o contratos notariales de acuerdo a las necesidades de la Procuraduría, mediante respectivo acuerdo; y aun por la vía telegráfica, radiográfica, telex, telefacsímil, correo electrónico o cualquier otro medio tecnológico.



Artículo 12.- Funciones.

El Procurador general de la República tiene a su cargo las siguientes funciones:

1. Ejercer la representación legal del Estado tanto en los asuntos judiciales como extrajudiciales.
2. Autorizar los reglamentos necesarios para el buen funcionamiento de los servicios a su cargo.
3. Presentar la memoria anual de las labores de la procuraduría General de la República.
4. Autorizar exclusivamente por si, o por delegación específica, los dictámenes evacuados por la Institución, que serán vinculantes para el Poder Ejecutivo y sus dependencias.
5. Velar porque los funcionarios de la Institución desempeñen fielmente su cargo y deducirles responsabilidades en que puedan incurrir.
6. Dirigir, organizar y administrar la Procuraduría general de la República para la cual podrá dictar los reglamentos y disposiciones pertinentes y tomar medidas y providencias que sean necesarias.
7. Pedir informe a todos los funcionarios, empleados públicos e instituciones y exigirles que cooperen con él, en las diligencias que necesiten llevar a cabo en el ejercicio de sus funciones.
8. Nombrar remover a los funcionarios y empleados de la Institución de acuerdo con las normas y reglamentos respectivos.
9. Comparecer en representación del Estado, con previa autorización del presidente de la República extendida mediante Acuerdo ministerial



respectivo, al otorgamiento de los actos o contratos que deban formalizar en Escrituras Públicas.

Artículo 13.- Funciones del Sub Procurador General.

El Sub Procurador General desempeñara las funciones que le delegue directamente el Procurador General de la República.

Artículo 14.- Sustitución.

El Sub Procurador general sustituirá al Procurador General de la República en caso de ausencia, falta temporal o legítimo impedimento; así como los casos de ausencia definitiva hasta cuando se nombre el nuevo Procurador General de la República.

CAPITULO IV

ACTUACIÓN ASESORA Y CONSULTIVA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

Artículo 15.- Dictámenes.

Las instituciones u órganos de la Administración Pública por medio de sus máximos representantes, podrán solicitar asesoría o consultar el criterio técnico jurídico de la Procuraduría General de la República.

Las instituciones u órganos de la Administración Pública, deberán acompañar la opinión de la Asesoría legal respectiva como requisito indispensable para evacuar el dictamen. Los dictámenes tendrán carácter obligatorio dentro del Poder Ejecutivo y sus dependencias y se harán efectivos a través de las autoridades competentes en la jerarquía de las respectivas instituciones.



Los dictámenes firmes podrán ser objeto de revisión por la Instituciones agraviadas ante la Procuraduría General de la República dentro del término de diez días después de notificado el dictamen firme. El Procurador General de la República tendrá un plazo de treinta días para resolver lo que estime conveniente agotando con ello la vía administrativa.

Su incumplimiento acarrea responsabilidades administrativas de multa, equivalentes a tres salarios del funcionario responsable sin perjuicio de responder con su patrimonio por cualquier pérdida o daño patrimonial que sufra el Estado nicaragüense como consecuencia directa de su desobediencia.

CAPITULO V

ACTUACIÓN PROCESAL DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA.

Artículo 16.- Notificaciones.

Las oficinas de la procuraduría General de la República serán tenidas por las autoridades judiciales y administrativa como casa señalada para oír las notificaciones que correspondan, sin necesidad de señalamiento especial.

Artículo 17.- Exenciones Fiscales.

La Procuraduría General de la República usará papel común en toda clase de juicios y actuaciones y no estará obligada a suplir especies fiscales ni a presentar pliegos de papel sellado por ningún trámite o incidente. Gozará de franquicia postal, radigráfica, telegráfica en el cumplimiento de sus deberes.

Podrá pedir a cualquier oficina de Gobierno, institución u organismo del Estado, informes y certificaciones con sus respectivas copias que estime



conveniente para tramitar y fundamentar asuntos de su competencia las que deberán extenderse en papel común, exentos de todo impuesto o tasa.

Artículo 18.- Suministro de Copias y Citación de Testigos.

Los Tribunales Jurisdiccionales y Administrativos están obligados a:

1. A suministrar por una sola vez a la Procuraduría General de la República copias de todos los escritos y documentos que se presenten en los juicios en que sea parte o tenga interés el Estado.

2. A suministrar copias de todas las resoluciones actas y diligencias, ya sean probatorias o de cualquier otra naturaleza que se practiquen durante la tramitación de los juicios o negocios. Esas copias irán selladas y firmadas por el secretario del despacho.

El tribunal respectivo está obligado a cumplir sin costo alguno para la Procuraduría General de la República, con lo dispuesto en el presente artículo, so pena de nulidad de las siguientes actuaciones procesales.

Artículo 19.- Representación en Juicio.

Los funcionarios de la Procuraduría General de la República representan al Estado con las facultades correspondientes a los Mandatarios Judiciales según legislación común, con las siguientes restituciones:

Recibir dinero, dar recibos, efectuar cancelaciones, condonar deudas en todos o en parte, allanarse o desistir de las demandas o reclamaciones en los negocios, o someterlos a la decisión de árbitros.

No obstante el Presidente de la República, a través de una amortización especial otorgada por Acuerdo Presidencial, podrá disponer la suspensión de algunas de las restricciones señaladas en éste artículo, así mismo de forma excepcional el arbitraje podrá operarse, sin requerimiento de la



autorización especial antes señalada, en todos aquellos casos autorizados por la Ley.

Asimismo estarán sujetos a las siguientes prohibiciones procesales: Dejar de interponer las demandas o reclamaciones, en las que deban intervenir como actores; omitir la contestación de la demanda; dejar de presentar las pruebas que le corresponda rendir o abandonar las que hayan puesto y no interponer oportunamente los recursos que sean precedentes.

Artículo 20.- Prohibición de Desempeñar Otros Empleados Públicos.

Se prohíbe a los funcionarios y empleados públicos de la Procuraduría General de la República servir en cualquier otro cargo o empleo público. Esta prohibición no comprende los cargos docentes.

Artículo 21.- Prohibiciones.

Quien desempeñe en propiedad cualquiera de los cargos citados en esta Ley, no deberá ejercer la abogacía aunque esté con licencia o separado temporalmente de su puesto por cualquier causa, excepto respecto a sus negocios propios, de su cónyuge o de los parientes por consanguinidad en todos los grados o en la colateral hasta el segundo grado inclusive.

Artículo 22.- Impedimento.

Los funcionarios de la Procuraduría General de la República no podrán intervenir como tales en los negocios y reclamaciones en que tenga interés directo y en los que, de manera análoga, interesen a su cónyuge o a los parientes de ellos, consanguíneos o afines en todos los grados y la colateral hasta el segundo grado inclusive.

Lo que en contrario de dicho precepto se hiciere, a parte de acarrear responsabilidad al funcionario transgresor no producirá efecto alguno. La



nulidad consiguiente deberá ser declarada aun de oficio por los tribunales de justicia cuando la intervención se hubiere producido antes estos.

CAPITULO VI

DISPOSICIONES TRANSITORIAS Y FINALES

Artículo 23.- Transitorio.

Mientras se organiza el Ministerio Público, la representación en juicio de esta institución, será ejercida por la procuraduría General de la República.

Artículo 24.- Reglamento.

El Presidente de la República elaborará el Reglamento correspondiente en el plazo que determine la Constitución Política.

Artículo 25.- Derogación.

La presente Ley deroga el Decreto No.36 del 8 de Agosto de 1979 y sus posteriores reformas.

Artículo 26.- Entrada en Vigor.

La presente Ley entrará en vigencia a partir de su publicación por cualquier medio de comunicación social escrito, sin perjuicio de su posterior publicación en La Gaceta, Diario Oficial.

Dada en la Ciudad de Managua, en la Sala de Sesiones de la Asamblea nacional, a los cuatro días del mes de Diciembre del dos mil uno.- **OSCAR MONCADA REYES**, Presidente de la Asamblea Nacional.- **PEDRO JOAQUIN RIOS CASTELLON**, Secretario de la Asamblea Nacional.



Por tanto Téngase como Ley de la República. Publíquese y Ejecútese.
Managua, dieciocho de Diciembre del año dos mil uno.- **ARNOLDO ALEMAN LACAYO**, Presidente de la República de Nicaragua.



Anexo No 2

Constitución Política de la República de Nicaragua

Capítulo IV

De la Contraloría General de la República.

Artículo 154.- La Contraloría General de la República es el Organismo Rector del sistema de control de la Administración Pública y fiscalización de los bienes y recursos del Estado. Para dirigirla créase el Consejo Superior de la Contraloría General de la República, que estará integrado por cinco miembros propietarios y tres suplentes, electos por la Asamblea Nacional para un período de cinco años, dentro del cual gozarán de inmunidad. Las funciones de los miembros suplentes son para suplir única y exclusivamente las ausencias temporales de los miembros propietarios, quienes la ejercerán por previa escogencia del miembro propietario a quien sustituyan.

Artículo 155.- Corresponde a la Contraloría General de la República:

- 1) Establecer el sistema de control que de manera preventiva asegure el uso debido de los fondos gubernamentales.
- 2) El control sucesivo sobre la gestión del Presupuesto General de la República
- 3) El control, examen y evaluación de la gestión administrativa y financiera de los entes públicos, los subvencionados por el Estado y las empresas públicas o privadas con participación de capital público.

Artículo 156.- La Contraloría General de la República es un organismo



independiente, sometido solamente al cumplimiento de la Constitución y las leyes; gozará de autonomía funcional y administrativa. La Asamblea Nacional autorizará Auditorías sobre su gestión.

La Contraloría deberá hacer públicos los resultados de sus investigaciones, y cuando de los mismos se presumieran responsabilidades penales, deberá enviar su investigación a los tribunales de justicia, bajo el apercibimiento de encubridor, si no lo hiciera, de los delitos que posteriormente se determinara cometieron los investigados.

El Presidente y Vicepresidente del Consejo Superior de la Contraloría General de la República serán elegidos por los miembros del Consejo Superior de entre ellos mismos, por mayoría de votos y por el período de un año, pudiendo ser reelectos. El Presidente del Consejo Superior de la Contraloría General de la República o quien éste designe de entre los Miembros del Consejo, informará de la gestión del organismo a la Asamblea Nacional cada año o cuando ésta lo solicite; este acto lo realizará personalmente el Presidente o el designado.

Artículo 157.- La ley determinará la organización y funcionamiento de la Contraloría General de La República.



ANEXO No. 3

Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y sus Reformas

Decreto No. 625.

**La Junta de Gobierno de Reconstrucción Nacional
de la República de Nicaragua**

En uso de sus facultades

Decreta: la siguiente:

Título II

Organismo Superior de Control

Capítulo I

De la Contraloría General de la República.

Artículo 8. - COMPETENCIA. La Contraloría General de la República es el Organismo rector del sistema de control de la Administración Pública y fiscalización de los bienes y recursos del Estado y le corresponde:

- 1.- Establecer el sistema de control que de manera preventiva asegure el uso debido de los fondos gubernamentales.

- 2.- El control sucesivo sobre la gestión del Presupuesto General de la República.



3.- El control, examen y evaluación de la gestión administrativa y financiera de los entes públicos, los subvencionados por el Estado y las empresas públicas o privadas con participación de capital público.

Artículo 9. -INDEPENDENCIA Y AUTONOMÍA. - La Contraloría General de la República es un organismo independiente, sometido solamente al cumplimiento de la Constitución Política y las leyes, gozará de autonomía funcional y administrativa. El Consejo Superior informará de su gestión a través de su Presidente o de quien éste designe, de entre sus miembros, a la Asamblea Nacional cada año o cuando ésta lo solicite. La Contraloría General de la República deberá hacer público los resultados de sus investigaciones, y cuando de los mismos se presumieran responsabilidades penales, el Consejo Superior, mediante resolución tomada por la mayoría simple de sus miembros deberá remitirlo a los Tribunales de Justicia bajo el apercibimiento de ser considerados encubridores, si no lo hicieren, de los delitos que posteriormente se determinase cometieron los investigados.

Artículo 10.- ATRIBUCIONES. Son atribuciones de la Contraloría General de la República las siguientes:

1. Efectuar auditorías financieras, de cumplimiento, operacionales, integrales y especiales en las entidades y organismos sujetos a su control de acuerdo con las Normas de Auditoría Gubernamental (NINGÚN).
2. Evaluar y fiscalizar la calidad de las auditorías efectuadas por las unidades de auditoría interna, garantizando su independencia profesional.
3. Calificar, seleccionar y contratar de manera exclusiva, firmas privadas para efectuar auditorías independientes en las Entidades y Organismos sujetos a su control, y supervisar sus labores.
4. Efectuar exámenes especiales aplicando las técnicas de la auditoría.



5. Efectuar el control externo parcial o total, o exámenes especiales, con respecto a la realización de proyectos de obras públicas, empleando las técnicas contables, de auditoría y de otras disciplinas necesarias para lograr el control de cada una de sus fases.

6. Calificar, seleccionar y contratar firmas privadas profesionales para el control externo de proyectos de obras públicas.

7. Examinar y evaluar la correcta recaudación y manejo de los fondos públicos y llevar a cabo exámenes especiales con respecto a lo ingresos, tributarios o no tributarios, de las entidades y organismos públicos, especialmente a los siguientes efectos:

a) Recomendar mejoras en los procedimientos relacionados con la emisión de títulos de créditos y la recaudación de los ingresos; y,

b) Dictaminar, en el caso de no existir base legal para el cobro de determinados ingresos, que se deje de recaudarlos.

8. Formular y actualizar las políticas y normas en las materias propias de su competencia.

9. Evaluar, fiscalizar y recomendar la efectividad de los sistemas de tesorería, presupuesto, crédito público, compras y contrataciones de bienes y servicios.

10. Evaluar y recomendar las técnicas y mecanismos de control interno incorporados en los sistemas de gestión financiera público.



11. Coordinar con la instancia pertinente, la capacitación técnica a los servidores de las Entidades y Organismos del sector público, en las materias de que es responsable.

12. Evaluar y fiscalizar la aplican de los sistemas de contabilidad gubernamental y de control de los recursos públicos.

13. Formular recomendaciones para mejorar las operaciones y actividades de las Entidades y Organismos sujetos a su control.

14. Formular y comunicar las conclusiones resultantes de los exámenes practicados, durante el curso de los mismos, y por medio de los respectivos informes.

15. Requerir a los respectivos funcionarios y empleados que hagan efectivo el cobro de las obligaciones a favor de las Entidades y Organismos del sector público, y que cumplan las que a dichas Entidades y Organismos correspondan.

16. Efectuar exámenes especiales respecto al servicio de amortización e intereses de la deuda pública, con el objeto de exigir el cumplimiento de las obligaciones correspondientes.

17. Establecer responsabilidades individuales administrativas, por quebrantamiento de las disposiciones legales y reglamentarias de las normas de que trata esta Ley; responsabilidades civiles, por el perjuicio económico sufrido por la Entidad u Organismo respectivo, a causa de la acción u omisión de sus servidores, y presumir responsabilidad penal mediante la determinación de hechos tipificados por la Ley como delitos.

Las resoluciones definitivas dictadas por el Consejo Superior de la Contraloría de la República y que se refieren a las declaraciones de



responsabilidades administrativas, civiles y presunciones de responsabilidad penal se entenderán firmes o definitivas hasta que transcurran respectivamente los términos de (30) días para el caso del «Recurso de Amparo Administrativo» y de sesenta (60) días para el caso del «Recurso de Amparo por Inconstitucionalidad de la Ley», que podrán invocar los afectados por la resolución administrativa, para no causarles indefensión.

18. Declarar responsable principal y ordenar el reintegro inmediato de cualquier recurso financiero indebidamente desembolsado, a las personas jurídicas del sector privado o a personas naturales, que hayan recibido el desembolso, y declarar responsable subsidiario del mismo, al servidor que por acción u omisión haya dado lugar a este hecho.

Se entenderá indebidamente desembolsado todo recurso financiero transferido de una Entidad u Organismo del sector público a favor de personas jurídicas del sector privado o de personas naturales, como pago o por cualquier otro concepto, cuando la transferencia no haya tenido fundamento legal ni contractual para ser realizado o para serlo en determinado monto a determinada persona, o en las circunstancias en que de hecho ha sido efectuada, como cuando por error se entrega en pago una cantidad de dinero a persona distinta del acreedor.

Si el obligado o responsable fuere acreedor por otros conceptos, la Contraloría General ordenará el reintegro mediante la compensación o confusión de crédito; de tratarse de un servidor de la Entidad u Organismo, la compensación podrá efectuarse mediante retención de sus remuneraciones en las proporciones de la Ley Laboral. Igualmente ordenará los asientos contables del caso. Cuando el obligado o responsable subsidiario haya reintegrado el principal, se subrogará en los derechos de la Entidad u Organismo acreedor y podrá repetir el pago contra el principal por la vía ejecutiva. A este efecto, constituirá título ejecutivo la copia certificada



del oficio de la Contraloría General en que se ordena el reintegro y el comprobante de pago respectivo; la correspondiente obligación se tendrá también como ejecutiva.

19. Ordenar que se proceda, mediante la vía ejecutiva, contra los funcionarios o empleados, contra sus bienes y contra sus fiadores, cuando los créditos a favor de las Entidades y Organismos de que trata esta Ley, procedan de diferencias de dinero u otros valores a cargo de dichos funcionarios o empleados.

20. Derogado

21. Evaluar la ejecución presupuestaria de las entidades y organismos del sector público de conformidad con lo dispuesto en la Ley del Sistema Presupuestario.

22. Aplicar las multas y hacer efectivas las responsabilidades administrativas y civiles que a la Contraloría corresponde imponer y establecer.

23. Publicar Periódicamente datos estadísticos y contables que consideren convenientes, con los correspondientes análisis de las operaciones realizadas.

24. Emitir informe previo sobre los proyectos de reformas o codificaciones de esta Ley.

25. Derogado.

26. Examinar y evaluar el registro de los Bienes del Estado que deberá ser llevado por cada una de las Entidades y Organismos del sector público, y velar por el adecuado control y uso de los mismos.



27. Examinar y evaluar que se lleve una debida custodia de:

a) Todos los documentos que acrediten posesión activa del Estado, tales como acciones, títulos de bienes inmuebles u otros documentos que acrediten garantías a favor del fisco.

b) Los documentos cancelados del Crédito Público, después de verificar su autenticidad.

28. Evaluar el uso de:

a) Recibos fiscales que son los que deberán extender las receptorías fiscales de la República.

b) Los recibos de otras oficinas públicas.

29. Examinar la incineración o destrucción de toda clase de especies fiscales, postales y monetarias.

30. Evaluar las emisiones de bonos estatales.

31. Vigilar el cumplimiento de la Ley de Integridad Moral de Funcionarios y Empleados Públicos.

32. Respecto al Control del Sistema Financiero Nacional y demás Instituciones, entidades o personas sujetas a su vigilancia, según el primer párrafo del numeral 4 del Artículo 5 de esta Ley, tendrá también las siguientes funciones y facultades;

a) Hacer cumplir las Leyes generales y normas reglamentarias que rijan su constitución, operación, funcionamiento, transformación y disolución;



- b) Vigilar que cumplan las normas de política financiera, cambiaria, monetaria, económica y de dirección y administración superior, dictadas legalmente por los organismos competentes, y controlar que acaten los planes y programas dictados por el Gobierno Central;

- c) Supervisar la actuación de la administración de cada institución financiera, en relación con las metas señaladas en los planes económicos y financieros del Gobierno;

- d) Fiscalizar, por los medios que estime apropiados, las operaciones y actividades de las Instituciones financieras para verificar y comprobar el cumplimiento de las leyes reglamentos y disposiciones aplicables;

- e) Examinar y evaluar la situación de solvencia financiera y económica de cada una de las instituciones financieras, en función de una sana política administrativa y financiera;

- f) Comprobar y verificar los planes y presupuestos Financiero y económico de las Instituciones financieras y determinar el grado de eficiencia, economía y eficacia con que estén administrando los recursos monetarios, Financiero y materiales Asimismo comprobar y verificar el cumplimiento de las normas sobre sistemas y procedimientos y sistemas de información gerencial;

- g) Comprobar por medio de muestreos o sistemáticamente, que el financiamiento otorgado por las instituciones, corresponda a la finalidad propuesta, a cuyos efectos podrá verificar la correcta aplicación de los fondos, aun en el propio lugar de su inversión;

- h) Derogado.



-
-
- i) En relación con el Instituto Nicaragüense de Seguros y Reaseguros, vigilar porque dicha institución se ajuste en sus gestiones a las disposiciones de su Ley Creadora y a las normas y reglamentos que la rigen, y en especial los que establecen la forma de calcular las reservas, la inversión de dichas reservas y a la contratación de reaseguros;
- j) Evacuarle a todas ellas consultas relativas al aspecto técnico y legal de sus negocios y operaciones;
- k) intervenirles aun con exclusión de los órganos de administración de las mismas, en los casos contemplados en las leyes especiales, bancarias, mercantiles, civiles, administrativas y comunes, que rigen sobre esta materia;
- l) Imponer multas administrativas a las instituciones financieras por transgresiones a las Leyes y regulaciones aplicables, o desobediencia de las instrucciones legalmente impartidas por la Contraloría. Dichas multas oscilarán entre un mil y cien mil córdobas dependiendo de la gravedad de la infracción;
- m) Desempeñar cualquier otra función o actividad dentro de la órbita de sus atribuciones que atañe al Interés de las instituciones o al Interés de la colectividad. Las funciones enumeradas no excluyen ni limitan las conferidas a la Contraloría por otras leyes especiales;
- n) Vigilar a las personas o entidades que realicen operaciones con recursos financieros del público o medien habitualmente entre la oferta y la demanda de los mismos recursos. Estas personas o entidades no podrán hacer ofertas, publicaciones o propaganda sin previa autorización de la Contraloría General de República; y por la contravención incurrirán en multa de un mil a diez mil



córdobas que la impondrá gubernativamente la Contraloría General de la República.

La Contraloría General de la República deberá informar al Gabinete Financiero de la desobediencia a sus requerimientos y de las sanciones que imponga a las instituciones, entidades o personas a que se refiere este numeral, cuando a su juicio la gravedad o trascendencia del caso lo amerite.

Las resoluciones de la Contraloría General de la República sobre las disposiciones contenidas en este numeral 32, no admiten ulterior recurso, salvo el recurso de revisión y la impugnación establecidos en la presente Ley Orgánica. La información particular propia del Sistema Financiero Nacional y otras entidades que por su naturaleza lo requieren, obtenida por la Contraloría en el ejercicio de sus atribuciones y funciones tendrá el carácter de confidencial. Tal información no podrá ser usada con fines fiscales ni para fundamentar querellas entre terceros. Los Tribunales de Justicia solamente podrán requerir la información obtenida por la Contraloría General de la República para pruebas procesales, con tal que fuera imposible obtener dichas pruebas por comprobación directa en la propia entidad o institución supervisada.

33. Las demás que le confieren las leyes, respecto a todas las atribuciones y funciones contenidas en este Artículo.

«Artículo 11.- FISCALIZACIÓN DE CONTRATACIÓN. Toda contratación que entraña ingresos o egresos u otros recursos del Estado y del sector público, será fiscalizada por la Contraloría General de la República. Cuando las contrataciones no se ajusten a las disposiciones legales sobre la materia se apartará el procedimiento de denuncia de nulidad dispuesto en el artículo 177 de la Ley.



Artículo 12.- Uso exclusivo de denominaciones. Ninguna otra entidad u organismo del sector público podrá crear o mantener unidades administrativas con la denominación de «Contraloría», ni cargos con la denominación de «Contralor».

Capítulo II

Del Consejo Superior de la Contraloría.

Artículo 13.- MÁXIMA AUTORIDAD DE CONTROL. El Consejo Superior de la Contraloría General de la República es la máxima autoridad de control de los recursos públicos, dentro de los términos de esta Ley y la Ley 330, Ley de Reforma Parcial a la constitución Política de la República de Nicaragua, en lo referido al Órgano Superior de Control, le corresponde dirigir su organización y funcionamiento integrales y ejecutar sus programas de trabajo. Le corresponde al Consejo Superior de la Contraloría General de la República las siguientes funciones y facultades.

1. Dictar y actualizar las políticas, normas y procedimientos respecto a las siguientes materias.

1.1. Auditoría Gubernamental.

1.2. Contabilidad Gubernamental, incluyendo la consolidación de la información financiera.

1.3 Control interno de los recursos del Estado.



2. Ordenar la realización de las auditorías financieras y operacionales necesarias en las Entidades y organismos sujetos a su control, de acuerdo con las normas de auditoría gubernamental.
3. Ordenar exámenes especiales aplicando las técnicas de la auditoría.
4. Ordenar el control externo parcial o total, o exámenes especiales *con* respecto a la realización de proyectos de obras públicas, empleando las técnicas contables de auditoría y de otras disciplinas necesarias para lograr el control de cada una de sus fases.
5. Elaborar y aprobar internamente el Proyecto de Presupuesto de la Contraloría General de la República.
6. Conocer de las ausencias temporales de los Miembros del Consejo.
7. Aprobar el informe de su gestión y los que les sean requeridos por la Asamblea Nacional.
8. Controlar y dar seguimiento al cumplimiento de los acuerdos y contratos en los casos de privatización de entidades o empresas, enajenación o cualquier forma de disposición de bienes del sector público.
9. Emitir informe previo sobre los anteproyectos de reformas o modificaciones de las leyes que le sean sometidas a su consideración por la naturaleza de su competencia.
10. Establecer y aplicar las sanciones pecuniarias, así como hacer efectivas las responsabilidades administrativas y civiles en caso que no lo hiciere el titular de la entidad en el plazo de 30 días a partir de la notificación de la respectiva resolución; poner en conocimiento de las autoridades



competentes las presunciones de responsabilidad penal señaladas por el Consejo.

11. Dictar las normativas y procedimientos internos para su adecuado funcionamiento.

12. Gestionar recursos financieros a través de la cooperación externa.

13. Las demás facultades conferidas por las leyes.

Artículo. 14. -FUNCIONES DEL PRESIDENTE. Corresponde al Presidente del Consejo Superior de la Contraloría:

i) Presidir el Consejo y convocarlo por Iniciativa propia o a solicitud de uno de sus miembros.

ii) Cumplir y hacer cumplir las resoluciones del Consejo.

iii) La administración de la Contraloría General de la República.

iv) Coordinar la elaboración del proyecto de presupuesto de la Contraloría General de la República conforme a las políticas dictadas por el Consejo Superior.

v) Ejecutar las políticas, normas y procedimientos a que se refiere el inciso 1 del Artículo 13 de la presente Ley.

vi) Comunicar y notificar al titular la entidad de que se trate el inicio y finalización de las auditorías, así como las responsabilidades administrativas, civiles determinadas por el Consejo y presupuesto penales a que hubiere lugar.



vii) Las demás que por delegación le confiera el Consejo conforme a la Constitución Política y las Leyes de la República.

Artículo 15.- FUNCIONES DEL VICEPRESIDENTE. Corresponde al Vicepresidente del Consejo Superior de la Contraloría General de la República:

1. Sustituir al Presidente en caso de ausencia temporal.
2. Auxiliar al Presidente en el ejercicio de sus funciones
3. Las demás que le señale el Consejo.

Artículo 16. - FUNCIONES DE LOS MIEMBROS.

Son funciones de los Miembros del Consejo Superior de la Contraloría General de la República:

1. Participar en las sesiones, en la toma de decisiones y emisión de resoluciones del Consejo Superior de la Contraloría General de la República con voz y voto.
2. Ejercer las funciones que por resolución o delegación del Consejo Superior de Contraloría General de la República, se les asigne.
3. Coordinar a lo Interno de la Contraloría General de la República las áreas de trabajo, previa aprobación del Consejo.
4. Proponer iniciativas al Consejo Superior de la Contraloría General de la República para el mejor funcionamiento de la Institución.

Artículo 17. – Derogado.

Artículo 18. - Derogado.



Artículo 19.- DECISIONES Las decisiones del Consejo Superior de la Contraloría General de la República son definitiva, sin que sean susceptibles de recurso alguno ante otras autoridades en la vía administrativa, sin perjuicio del Recurso de Revisión de que trata el Artículo 141 de la Ley.

Artículo 20. – Derogado.

Artículo 21.- Delegación de Facultades. El consejo superior de La Contraloría General de la República podrá delegar el ejercicio de sus facultades, cuando estime conveniente hacerlo. Los actos oficiales ejecutados por funcionarios, empleados o representantes especiales o permanentes, delegados para un determinado objeto por el consejo superior de la Contraloría General de la República, tendrán la misma fuerza, efecto y responsabilidades solidariamente como si los hubiere hecho el propio Consejo superior. Los delegados no podrán, a su vez, delegar; pero podrán dar órdenes para la realización de trabajos específicos relacionados con la delegación, que serán sometidos a su conocimiento y evaluación, actuando como delegados al momento de la aprobación de dichos trabajos.



ANEXO No. 4

Dr. Ivan Lara (Procurador Penal de la Procuraduría General de la República)



Sub-comisionado Mario Díaz (Jefe del Departamento Anticorrupción, de la Policía Nacional).

