

Palabras de Señor Vicepresidente de la República
Ingeniero Enrique Bolaños Geyer
En ocasión de la presentación de una lección magistral
para los estudiantes de la Maestría en Administración Pública
Universidad Católica de Nicaragua
Mayo 16 de 2000

- Amigos todos:
- En el nombre de Dios y de Nicaragua!

Deseo felicitarlos por haber tomado la decisión de capacitarse en las ciencias de la administración pública, tan necesarias para el fortalecimiento de las instituciones democráticas nicaragüenses.

Sabemos muy bien que la construcción de la democracia en Nicaragua ha atravesado dos fases. Todo comenzó con el triunfo de la idea de la democracia a principios del año 90. Entonces el objetivo fundamental consistía en pacificar Nicaragua para poder reconstruir la patria herida por la guerra, el autoritarismo y la ausencia de instituciones democráticas.

Al asumir el gobierno el Dr. Arnoldo Alemán Lacayo en 1997, nos comprometimos a fortalecer ese proceso democrático.

Hemos caminado paso a paso, golpe a golpe, creando el marco jurídico moderno y no autoritario que haga posible un Estado de Derecho real. A través del Estado de Derecho se pretende emitir un cuerpo de leyes que formen el esqueleto jurídico de ese Estado de Derecho.

Si no hay ley, no se puede demandar su cumplimiento.

Estamos legislando para garantizar la participación del ciudadano en la toma de decisiones públicas, la plena vigencia de todos los derechos políticos, económicos, sociales y culturales de los nicaragüenses, así como para propiciar el ordenamiento jurídico que establezca las bases para el desarrollo económico, acorde a los retos ineludibles de la globalización. Sólo entonces Nicaragua podrá marchar mejor y más firmemente; sólo entonces, Nicaragua podrá ser más gobernable.

Una nación es gobernable cuando al menos la gran mayoría de sus ciudadanos se pone de acuerdo para regir los destinos del país de acuerdo a objetivos y reglas mínimas de convivencia y de acuerdo a la propia cultura del pueblo.

La gobernabilidad, entonces, no depende únicamente de la capacidad del gobierno y del gobernante, sino que depende de los valores, de los modelos mentales y de las actitudes asumidas por todos sus ciudadanos.

En suma, la democracia se construye poco a poco, paso a paso, golpe a golpe, sobre dos grandes pilares: el del gobierno —como un motor de tamaño pequeño, ágil, facilitador, transparente y responsable; y el del conjunto de actitudes culturales que toda la nación hace en su vida diaria.

Para la gran mayoría de teóricos de la ciencia política moderna, la democracia es un sistema jurídico-político y una forma de vida.

Esa forma de vida democrática la lograremos cuando los nicaragüenses hagamos posible el avance y dirección de ese sistema jurídico-político de dos maneras: cuando participamos en la política pública, votando en elecciones, proponiendo reformas, cuestionando a los gobernantes, participando como jurados en los juicios, cuando intervenimos en la toma de decisiones a nivel legislativo, o en sus gobiernos regionales o municipales. Y también cuando con nuestras actitudes de tolerancia, respeto, autocritica, búsqueda de la verdad, disciplina, urbanidad, contribuimos a la buena convivencia en las comunidades. Esto sería una democracia asumida como forma de vida.

En la construcción de la democracia como sistema jurídico-político, me siento orgulloso de decirlo: este gobierno ha avanzado geoméricamente. Reconstruimos el sistema que era autoritario, obsoleto, y presidencialista y hemos construido uno nuevo, acorde a los principios y exigencias de la democracia moderna.

Pero a los ciudadanos se les dificulta ver esto porque es una obra de ingeniería abstracta. Ustedes bien saben que el Estado es un ente casi etéreo que se erige sobre sistemas que no se ven. Sin embargo estoy seguro de que con el tiempo estos cambios estructurales y funcionales van a facilitar y a catalizar mejor el proceso democrático.

Lamento tener que decir, y todos ustedes lo saben muy bien, que es en la tarea de construir la democracia como forma de vida donde nosotros tenemos grandes obstáculos.

Ello implica un cambio de actitudes, una adopción y mejoramiento de valores más compatibles con la democracia. Por los medios de comunicación nos enteramos a diario que los nicaragüenses seguimos actuando en nuestra vida cotidiana con poca tolerancia, objetividad, o sentido de comunidad. Algunas veces, parece que nos vemos más como hermanos separados que como hermanos que fuimos criados por un mismo padre y madre nicaragüenses.

Para que la democracia sea efectiva, no sólo se necesita que haya buenos y eficientes gobiernos, sino que las personas y todas las organizaciones estén en capacidad de demandar el cumplimiento de sus derechos para hacerlos valer.

No solo basta que los derechos existan, sino que hay que saber como ejercerlos. Pero no puede haber derechos sin responsabilidad. Nuestro derecho termina donde comienza el de los demás.

Además, si no hay ley, no se puede demandar su cumplimiento.

Es por ello que hemos iniciado la reforma de la legalidad administrativa del Estado, que no es más que la revisión del ordenamiento jurídico vigente y la incorporación al mismo de otras leyes y decretos que coadyuvan al sometimiento de los actos de la administración pública al imperio de la ley.

Por ejemplo, supongamos abro y leo la correspondencia de otra persona, y aún más, decido publicar su contenido... pues ahora con el **nuevo Código Penal** que la Asamblea Nacional acaba de aprobar en lo general, usted me puede interponer una demanda por haber cometido el delito de "descubrimiento de correspondencia" y de aquí en adelante, con esta tipificación y otras más, se garantizará el derecho que nos otorga la Constitución Política en los primeros tres incisos del artículo 26, que dice:

"Toda persona tiene derecho a su vida privada y a la de su familia, a la inviolabilidad de su domicilio, su correspondencia y sus comunicaciones de todo tipo, al respeto de su honra y reputación."

Y además de respetar la intimidad de las personas, el nuevo Código Penal logra una relación armónica con el principio constitucional de la libertad de expresión, cuando en su artículo 372 penaliza a la persona que impida por coacción, violencia, amenaza, engaño o soborno, buscar, acceder, recibir y difundir informaciones e ideas, ya sea de manera oral, escrita, gráfica o por cualquier otro medio. Todo esto con las excepciones que establezca la Ley de Acceso a Documentos Públicos.

Esta nueva normativa penal, también tipifica delitos que hoy no tenemos en nuestra legislación y que son tan necesarios

para romper el abuso de algunos funcionarios públicos. Me refiero al "enriquecimiento ilícito, el tráfico de influencias, aceptación de dádivas por un acto cumplido, entre otros, que pretenden salvaguardar la integridad de las finanzas públicas y evitar que se lesione la confiabilidad y prestigio de la administración pública. Y así como penaliza a los funcionarios corruptos, también se penaliza a los particulares que cometen actos de corrupción en perjuicio de la administración del Estado.

Este Código penal nicaragüense merece algunas palabras de encomio. Es el primer código hecho por nicaragüenses, recoge la vida social y nace armónicamente de los principios fundamentales de nuestra Constitución Política.

Además de los mencionados se regulan los delitos ecológicos, delitos contra la propiedad intelectual e industrial, delitos bursátiles, delitos vinculados al mercado, delitos contra las manipulaciones genéticas, entre otros, que ubican nuestro sistema penal en la esfera de los sistemas modernos.

Este gran avance en el área penal, constituye sólo uno de los aspectos que conforman la legalidad administrativa del nuevo ordenamiento jurídico que vamos construyendo paso a paso, golpe a golpe.

Otras leyes que hemos logrado aprobar con el consenso de los miembros de nuestra Asamblea Nacional, también confirman el compromiso que asumimos desde 1997: avanzar en el proceso democrático que propicie la transparencia y gobernabilidad de Nicaragua.

Ley de Organización, Competencias y Procedimientos del Poder Ejecutivo.

Cuando la Señora Chamorro asumió la presidencia, ella creó un Ministerio de la Presidencia (no existente antes en Nicaragua) y catorce ministerios más, asignándoles las funciones que ella creyó conveniente. La Ley le permitía hacerlo con esa discrecionalidad porque los poderes presidenciales eran entonces casi ilimitados. Cuando el Presidente Alemán también disponía de esa discrecionalidad; sin embargo, desde entonces, el Gobierno de Alemán hace gobernabilidad y fortalece el Régimen de Derecho al proponer a la Asamblea Nacional y al promulgar la Ley 290 (Ley de Organización, Competencias y Procedimientos del Poder Ejecutivo) que ahora limita los poderes presidenciales en ese asunto, normando la existencia de sólo 12 ministerios y asignándoles funciones que ahora sólo la Asamblea Nacional puede modificar. Se acabó así esa discrecionalidad presidencial. Se conforma así el Régimen de Derecho y se hace gobernabilidad.

Normas de Ética del Servidor Público del Poder Ejecutivo.

Este Decreto que en diciembre pasado firmó el Presidente, y tal como su nombre lo indica, establece principios, valores, y conceptos que deban regir los actos y conductas de todos los servidores del Poder Ejecutivo, cualquiera que sea su jerarquía.

Complementario a este esfuerzo, el Consejo Superior de la Contraloría General de la República en conjunto con el Consejo Nacional de Integridad, está también preparando el anteproyecto de **Ley de Probidad** destinado a establecer el régimen de restricciones al ejercicio de la función pública para regular

las actuaciones de los servidores públicos de todos los Poderes del Estado (no sólo del Poder Ejecutivo).

Esta Ley regulará los deberes, prohibiciones, incompatibilidades e inhabilidades que vendrán a esclarecer los límites entre lo privado y lo público, hacer que el funcionario público pueda diferenciar sus intereses privados de sus deberes públicos.

Vuelvo a insistir, si no hay ley, no se puede demandar su cumplimiento. Estamos pues, haciendo el andamiaje jurídico, el esqueleto jurídico, que sostendrá el cuerpo y músculos del Estado de Derecho.

Asimismo, esta ley regulará todo lo concerniente a la declaración patrimonial de los bienes del funcionario, de su cónyuge o acompañante y de los hijos menores sujetos a patria potestad, con la variante oportuna de publicar dichas declaraciones en el Diario Oficial, La Gaceta y la obligación por parte de los funcionarios públicos de declarar su movimiento patrimonial, cuando este aumente o disminuya en un 20% el patrimonio declarado. Este procedimiento le permitirá al sistema judicial perseguir con acierto tanto las evidencias del enriquecimiento como de otros delitos de corrupción.

Ley de Contrataciones del Estado. Antes que se aprobara la nueva Ley de Contrataciones del Estado, el mes pasado, en el momento que se asignaba una licitación de un proyecto, una compra, o un alquiler de algún bien del Estado a cierta empresa, inmediatamente aparecía uno de los oferentes y en muchos casos de manera arbitraria, impugnaba la licitación, provocando así la parálisis del proyecto. Ahora las cosas han cambiado; con esta nueva ley se rompe con

la discrecionalidad en las impugnaciones, y a la empresa que lo haga se le pide que rinda fianza para que responda por el atraso que ocasione en el caso de que esta impugnación sea denegada.

Esta nueva Ley de Contrataciones del Estado, procura un manejo transparente de las negociaciones del Estado, fundamentando su aplicación sobre la base de los principios de eficiencia, publicidad, transparencia, igualdad y libre comercio.

Separación de las Funciones de la Procuraduría General de Justicia. Si yo como funcionario público cometo un delito, es a la Procuraduría General de Justicia que le correspondería acusarme y demandarme ante los Juzgados, pero ¿creen ustedes que el procurador se va a atrever a hacerlo cuando el mismo Presidente de la República es quien lo nombra?

Ahora bien, si procede la acusación en mi contra, es la misma procuraduría la que saldría a defenderme. Es decir actúa como juez y parte al mismo tiempo.

Esta dualidad, estas funciones que se contradicen entre sí y generan un ambiente de impunidad en la persecución de los delitos quedará atrás, cuando muy pronto se apruebe la nueva **Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia**, en la cual se definirán con acierto las únicas funciones que le deben corresponder: la de representar legalmente al Estado, el control y cumplimiento de las leyes, la representación judicial y extrajudicial del Estado, y su imprescindible y amplia participación en la solución del problema nacional de la propiedad.

Complementario a este esfuerzo, reciente-

mente se aprobó la **Ley Orgánica del Ministerio Público**, institución que tendrá a su cargo la función acusadora y la defensa de los intereses de la sociedad y de la víctima del delito, con la intervención del Fiscal General de la República y Fiscal General Adjunto, que no serán designados por el Presidente de la República, sino que serán elegidos por la Asamblea Nacional para desempeñar el cargo por un período de cinco años.

Este mecanismo de elección le imprime un carácter independiente al Titular de esta institución.

Esta nueva ley demuestra que por primera vez en la historia de Nicaragua, tendremos un verdadero defensor de los intereses del pueblo: independiente, regulado y sometido únicamente al régimen de derecho y no a los vaivenes de la vida política o al capricho de unos pocos. Esta Ley constituye un hito en la historia política y administrativa de Nicaragua.

Ley de Participación Ciudadana.

Conscientes de que la sociedad civil es anterior al Estado, y que este debe actuar de manera subsidiaria, haciendo aquello que la comunidad organizada no puede realizar por sí misma, hemos apoyado a través del Consejo Nacional de Integridad, a un grupo de organismos no gubernamentales de la sociedad civil, para facilitarles la redacción de un Anteproyecto de Ley de Participación Ciudadana.

Este proyecto de ley pretende establecer diversos mecanismos para impulsar y hacer efectiva la participación ciudadana. Con esto se pretende conformar consejos nacionales sectoriales para permitir la participación de la sociedad en la definición de las políticas

públicas. Asimismo se incentiva la participación en las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica, previendo mecanismos acordes a la diversidad étnica y cultural de la zona. De igual forma se facilitará la organización de la población en el nivel local, mediante las asociaciones de pobladores en comarcas y barrios. Todo esto garantizado por la protección del procurador de Derechos Humanos.

Ley del Servicio Civil y de la Carrera Administrativa.

Es lamentable, que no exista oportunidad garantizada por la ley para que personas como ustedes puedan desarrollar una carrera administrativa en el Sector Público.

Esa ausencia de legislación, daña a las instituciones e impide el perfeccionamiento en la administración y memoria institucional que contribuyen grandemente en la modernización del Estado.

Esta Ley -- Ley del Servicio Civil y de la Carrera Administrativa-- que es de igual rango y funcionará en forma coordinada y armónica, pero paralela e independiente al Código del Trabajo, asegurará a los funcionarios públicos de carrera, la estabilidad laboral basada en la evaluación del desempeño y el ascenso por mérito.

Se debe destacar que este Proyecto de Ley, que consumió agotadoras y difíciles sesiones en su elaboración, toma en cuenta la necesidad de permitir a las mujeres iguales oportunidades de ser incorporadas al Servicio Civil, de ser ascendidas en el mismo por oposición, y de alcanzar las posiciones más altas sin barreras artificiales hechas por hombres. Todo estará basado en los principios normadores de igualdad, mérito, capacidad, legalidad, y equidad, y constituirá un

significativo avance en la historia democrática administrativa de Nicaragua.

Esta Ley sin precedentes en la historia de Nicaragua, establece además de los derechos y garantías de los servidores públicos, los deberes y el régimen disciplinario para diferenciar lo público y lo privado. De allí que establece faltas: leves y graves.

Por ejemplo, se castigará administrativamente al funcionario que actúe de forma discriminatoria por razones políticas, raciales, de sexo o de cualquier otra condición o circunstancia personal o social. Este castigo puede consistir en la suspensión temporal de labores sin goce de salario o bien en el despido del servidor público. Asimismo se les prohibirá expresamente dar trato privilegiados a familiares o amigos que pretendan celebrar contratos con el Estado, incurrir en nepotismo y recibir pagos, regalos o favores por la ejecución de acciones inherentes a su cargo.

En fin, una serie de limitaciones que someterán las acciones de los servidores públicos, únicamente al imperio de la ley.

Vuelvo a insistir: si no hay ley, no se puede demandar su cumplimiento. Estamos pues, haciendo el andamiaje jurídico, el esqueleto jurídico, que sostendrá el cuerpo y músculos del Estado de Derecho.

Ley de Acceso a la Información.

En reiteradas ocasiones hemos sido víctimas de la negación de información por parte de algunas instituciones del Estado. Uno se acerca a la ventanilla de una institución y es muy probable que se encuentra con la respuesta de que el documento que anda buscando no está disponible, o quizá le contes-

ten con un rotundo no, o bien que tarde meses y años para que usted obtenga la información que busca. Y esto, que la información pueda que se trate de algo personal, y peor aún cuando se trata de algún documento del Estado, que por ser público tenemos derecho a solicitarlo.

Este ambiente de desconcierto en la búsqueda de información pública, tiene que ser regulado. Es decir que debemos establecer el procedimiento, plazos y sanciones para aquellos funcionarios que se niegan a atender nuestras peticiones. Lógicamente, que al mismo tiempo que se garantiza el derecho constitucional de acceso a la información, debe salvaguardarse, también, el principio constitucional de privacidad y de que "Los derechos de cada persona están limitados por los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bien común."

En otras palabras, se garantizará el derecho de acceso a la información, pero estableciendo restricciones que desde luego no atenten con el fin último, que es hacer más transparente la administración pública, permitiendo el control social y la prevención de la corrupción.

Todo esto se logrará con la aprobación de la **Ley de Acceso a la Información** que está siendo redactada por el Instituto de la Comunicación bajo el auspicio del BID y la coordinación del Consejo Nacional de Integridad.

Ley del Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Continuando con las medidas que formarán las piezas esenciales del esqueleto jurídico para reinventar en el gobierno y para rein-

ventar también en la ciudadanía y en las organizaciones ciudadanas la nueva cultura de integridad, en armonía con los diferentes poderes del estado actualmente se encuentran en la Asamblea Nacional el Proyecto de **Ley de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo**, preparado por la Corte Suprema de Justicia junto con la Asamblea Nacional. Este viene a establecer una serie de normas que regulan la actuación de la administración pública y su revisión por vía jurisdiccional de los actos que ella dicte; es decir, garantizar la defensa de los derechos del ciudadano ante el Estado.

La Historia recogerá todo este largo proceso legislativo como creador de un marco jurídico fortalecedor del régimen de derecho, sin precedente en la historia jurídica de Nicaragua.

La Historia también recogerá la acertada legislación en materia de apertura de libertad empresarial, de fortalecimiento del sistema económico del libre mercado, de los tratados de Libre Comercio, de estímulo a la inversión extranjera, de estímulo al turismo, y tantas otras más.

Precio pagado por lograr estos avances

El Gobierno del Presidente Alemán por su parte, decididamente también hace posible el gobierno de consenso para todos los nicaragüenses al respetar la absoluta libertad de expresión, y la de todos los derechos políticos y civiles. Se hace la gobernabilidad al lograr meritorios avances en crecimiento económico. Se hace la gobernabilidad al lograr avances sin precedente en el sistema eléctrico del país. Se hace la gobernabilidad al atraer provechosas inversiones. Se hace la gobernabilidad al construir nuevas carreteras, al abrir miles de

nuevas escuelas. Se hace la gobernabilidad al establecer el "auto despacho" en las aduanas. Se hace la gobernabilidad al reducir el deslizamiento del valor del córdoba relativo al dólar. Se hace gobernabilidad al tener el coraje político de cerrar el Banco Nacional de Desarrollo que quebró los dos gobiernos anteriores.

Para poder lograr todo esto, y para poder pasar toda la legislación necesaria, se ha tenido que apaciguar a la oposición sandinista llegando, con gran coraje político, a un acuerdo con el único responsable de la inestabilidad que sufrió el Gobierno de la Señora Chamorro y que comenzó a sufrir el Gobierno de Alemán. El precio ha sido alto. Igual ha sido el desgaste para ambos bandos, para el liberalismo y para el sandinismo... pero se hizo para lograr estos avances en legislación, en inversión, en creación de nuevas plazas de empleo... en tranquilidad para beneficio de los nicaragüenses.

La democracia está siendo acosada por los que pretenden basar su demanda en la ausencia de la ley; sólo cuando hayamos creado un orden constitucional más democrático, el cuestionamiento a la democracia será válido. Insisto: si no hay ley, no se puede demandar su cumplimiento.

Para su cumplimiento necesitamos de las contribuciones de todos ustedes como potenciales servidores públicos, de ustedes como honestos y desprejuiciados ciudadanos patrióticos.

Yo los invito a tomar el reto de continuar el proceso democrático con sus esfuerzos y conocimientos ahora aprendidos con la

noble ciencia de la administración pública. Este país necesita de buenos gobernantes y también de buenos ciudadanos. Un sabio filósofo oriental decía que "el buen gobierno comienza con el buen servicio de sus funcionarios públicos".

Yo creo que un buen gobierno se logra cuando sus ciudadanos asumen de manera sistemática, sensata y patriótica, el amor a la libertad responsable, el amor a la tolerancia, el amor al respeto por las ideas de los demás, el amor por la justicia social, el amor por la crítica constructiva, el amor por la puntualidad y el trabajo responsable. Sólo entonces, cuando asumamos todos estos valores cívicos con tesón y patriotismo, podremos decir que estamos en el camino de la democracia. Necesitamos pues, de un cambio de actitudes, de un cambio de mentalidad, de una nueva cultura cívica. Este escenario confirmaría aquella vieja tesis de que el camino hacia la democracia y el progreso es una cuestión de estado mental.

Por favor, ayudémonos los unos a los otros a construir ese grande y colectivo estado mental que es la democracia y el desarrollo.

Muchas gracias.